



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 22.1.2014
COM(2014) 15 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

Politikramme for klima- og energipolitikken i perioden 2020-2030

{SWD(2014) 15 final}

{SWD(2014) 16 final}

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

Politikramme for klima- og energipolitikken i perioden 2020-2030

1. INDLEDNING

Der er sket store fremskridt, siden EU vedtog sin første klima- og energipakke i 2008. EU er nu godt på vej til at nå 2020-målene for reduktion af drivhusgasemissioner og for andelen af vedvarende energi, og der er sket store forbedringer vedrørende energiintensiteten takket være brugen af mere energieffektive bygninger, produkter, industriprocesser og køretøjer. Disse resultater er særlig vigtige, når man tager i betragtning, at den europæiske økonomi har oplevet en vækst på ca. 45 % i reale termer siden 1990. 20/20/20-målene for drivhusgasemissioner, vedvarende energi og energibesparelser har spillet en vigtig rolle i den proces, der har drevet denne fremgang og fastholdt mere end 4,2 mio. job i forskellige økoindustrier¹, med fortsat vækst i kriseperioden.

Boks 1: Nøgleresultater for den nuværende energi- og klimapolitiske ramme

EU har sat sig tre mål, der skal frem til 2020, for reduktionen af drivhusgasemissioner (20 %), andelen af vedvarende energi (20 %) og forbedringer af energieffektiviteten (20 %). De nuværende energi- og klimapolitikker bidrager væsentlig til fremgangen hen mod opfyldelsen af disse 20/20/20-mål:

- I 2012 faldt drivhusgasemissionerne med 18 % set i forhold til emissionsniveauet i 1990, og de forventes at falde yderligere til niveauer, der ligger 24 % under 1990-niveau i 2020 og 32 % under 1990-niveau i 2030, på grundlag af den nuværende politik.
- Andelen af vedvarende energi er steget til 13 % af det endelige energiforbrug i 2012 og forventes at stige yderligere til 21 % i 2020 og 24 % i 2030.
- EU havde installeret ca. 44 % af verdens samlede elproduktion fra vedvarende energikilder (eksklusive vandkraft) ved udgangen af 2012.
- EU-økonomiens energiintensitet er faldet med 24 % mellem 1995 og 2011, mens tallet for industrien ligger på ca. 30 %.
- EU-økonomiens CO₂-intensitet er faldet med 28 % mellem 1995 og 2010.

Der er desuden mange ting, der har ændret sig siden 2008. Først og fremmest har den økonomiske og finansielle krise påvirket medlemsstaternes investeringskapacitet. Prisen på fossile brændstoffer er fortsat høj og påvirker såvel EU's handelsbalance som energiomkostningerne negativt. I 2012 beløb EU's import af olie og gas sig til mere end 400 mia. EUR eller ca. 3,1 % af EU's BNP. Der er sket et afgørende skifte i den globale energiefteerspørgsel, således at det nu er de nye vækstøkonomier, navnlig Kina og Indien, der vejer tungt. Samtidig er husholdningerne og industrien mere og mere bekymrede over de stigende energipriser og prisforskellene mellem EU og mange af dens handelspartnere, navnlig USA. Det indre energimarked har udviklet sig, men der er opstået nye risici for

¹ Oplysninger fra Eurostat om økoindustrier.

fragmentering. EU's emissionshandelsordning (ETS) fremmer ikke på tilstrækkelig vis investeringer i lavemissionsteknologier, hvilket øger sandsynligheden for, at der vedtages nye nationale politikker, der risikerer at underminere de ensartede vilkår, som det var meningen, at ordningen skulle skabe. Mens teknologierne for vedvarende energi er modnet, og omkostningerne er faldet betragteligt, udgør den hastige udvikling i vedvarende energikilder nu nye udfordringer for energisystemet. Endelig er mange energiforbrugende produkter nu mere effektive, og forbrugerne drager fordel af reelle energibesparelser og økonomiske besparelser.

Samtidig er det blevet bekræftet yderligere, hvilken betydning de menneskeskabte forhold sandsynligvis har for klimaforandringerne, og at der er behov for betydelige og vedvarende reduktioner i drivhusgasemissionerne for at begrænse yderligere forandringer i Jordens klima².

Derfor er tiden nu inde til at reflektere over udviklingen og den politikramme, vi har brug for frem til 2030. I overensstemmelse med interessenternes reaktioner på grønbogen³ er der fortsat brug for at understøtte fremskridt hen mod en lavemissionsøkonomi, der sikrer konkurrencedygtig og økonomisk overkommelig energi for alle forbrugere, skaber nye muligheder for vækst og job samt giver større forsyningssikkerhed og mindsker EU's afhængighed af importeret energi. Vi skal være ambitiøse og forpligte os til at reducere drivhusgasemissionerne yderligere i overensstemmelse med den omkostningseffektive kurs, der er beskrevet i energikøreplanerne frem til 2050⁴, i god tid før de kommende forhandlinger om en international klimaaftale. Vi skal så tidligt som muligt skabe reguleringsmæssig sikkerhed for investorer i lavemissionsteknologier for at fremme forskning, udvikling og innovation, opskalering samt industrialisering af forsyningskæderne for nye teknologier. Dette bør alt sammen gøres på en måde, der tager højde for de fremherskende økonomiske og politiske realiteter, og bygger på vores erfaringer med den nuværende politiske ramme.

På denne baggrund bør politikrammen for 2030 baseres på fuld realisering af 20/20/20-målene samt følgende:

- En ambitiøs forpligtelse til at reducere drivhusgasemissionerne i overensstemmelse med 2050-køreplanerne. Opfyldelsen af denne forpligtelse bør følge en omkostningseffektiv tilgang, der giver svar på udfordringer såsom økonomisk overkommelighed, konkurrencedygtighed, forsyningssikkerhed og bæredygtighed, og som tager højde for de nuværende økonomiske forhold.
- Forenkling af den europæiske politikramme parallelt med en forbedring af komplementariteten og sammenhængen mellem målsætninger og instrumenter.
- Muligheden for, at medlemsstaterne inden for denne EU-ramme fleksibelt kan fastlægge overgangen til lavemissionsøkonomi under hensyntagen til deres specifikke forhold, foretrukne energimiks og behov i forbindelse med energisikkerhed samt behovet for at holde omkostningerne på et minimum.
- Styrkelse af det regionale samarbejde mellem medlemsstaterne med henblik på at hjælpe dem med at imødegå de mest almindelige energi- og klimaudfordringer på

² Climate Change 2013: The Physical Science Basis - Working Group I of the IPCC - Summary for Policy Makers - October 2013.

³ COM(2013) 169 - Grønbog - En ramme for klima- og energipolitikkerne frem til 2030.

⁴ KOM(2011) 885 - Energikøreplanen 2050. KOM(2011) 112 - Køreplan for omstilling til en konkurrencedygtig lavemissionsøkonomi i 2050

den mest omkostningseffektive måde og samtidig øge integrationen af det indre marked og forebygge markedsfordrejning.

- Udnyttelse af fremdriften bag udviklingen inden for vedvarende energikilder gennem en politik baseret på en mere omkostningseffektiv tilgang, som underbygger den europæiske dimension og fokuserer på yderligere integration af det indre energimarked uden konkurrencefordrejninger.
- En klar forståelse af de faktorer, der bestemmer energiomkostningerne, således at politikken baseres på fakta og dokumentation, og det står klart, hvad der kan påvirkes gennem national politik samt EU-politik, og hvad der ikke kan. Herunder sikre, at virksomhedernes konkurrenceevne og økonomisk overkommelig energi for alle forbrugere er centrale aspekter ved fastlæggelsen af politikrammens mål og de instrumenter, der skal anvendes til at gennemføre den.
- Forbedring af energisikkerheden samtidig med, at der udvikles et konkurrencedygtigt energisystem med lave CO₂-emissioner, gennem en fælles indsats, integrerede markeder, importdiversificering, bæredygtig udvikling af egne energikilder, investeringer i nødvendig infrastruktur, besparelser for slutbrugerne og støtte til forskning og innovation.
- Øget sikkerhed for investorer ved allerede nu at sende klare signaler om ændringerne i politikrammen efter 2020 og ved at sikre, at væsentlige ændringer af de eksisterende mål og instrumenter ikke træder i kraft forud herfor.
- En fair fordeling af indsatsen mellem medlemsstaterne, som afspejler deres specifikke forhold og kapacitet.

Denne meddelelse fremlægger en ramme for EU's fremtidige energi- og klimapolitikker og iværksætter en proces, der skal føre til en fælles forståelse for, hvordan disse politikker føres videre i fremtiden.

2. POLITIKRAMMENS HOVEDELEMENTER

I sin grønbog efterspurgte Kommissionen holdninger til, hvilket omfang og hvilken struktur klima- og energimålene for 2030 bør have. Der viste sig bred enighed blandt interessenterne om, at der er brug for et nyt mål for reduktion af drivhusgasemissioner, mens der imidlertid var uenighed om ambitionsniveauet⁵. Der var også blandede holdninger til, hvorvidt det er nødvendigt med nye mål for vedvarende energi og energieffektivitet for at opnå yderligere fremskridt i et 2030-perspektiv.

I den konsekvensanalyse, der offentliggøres sammen med denne ramme, vurderes forskellige mulige mål for reduktion af drivhusgasemissioner (35 %, 40 % og 45 %). Analysen bekræfter konklusionerne i energikøreplanen 2050⁶, nemlig at omkostningerne ved overgangen til lavemissionsøkonomi ikke adskiller sig væsentligt fra de omkostninger, der under alle omstændigheder ville påløbe som følge af behovet for at udskifte et aldrende energisystem, stigende priser på fossilt brændstof og overholdelse af eksisterende klima- og energipolitikker. Ikke desto mindre forventes omkostningerne til energisystemet at stige hen mod 2030 til et niveau på omkring 14 % af BNP sammenlignet med omkring 12,8 % i 2010. Der vil imidlertid ske et skifte væk fra udgifter til brændstoffer over mod innovativt udstyr med en høj merværdi, som vil stimulere investeringer i innovative produkter og ydelser, skabe

⁵ http://ec.europa.eu/energy/consultations/20130702_green_paper_2030_en.htm

⁶ COM(2011) 885

job og vækst og forbedre EU's handelsbalance. Som det er beskrevet i den ledsagende meddelelse om en industriel renæssance⁷, bør en favorabel økonomisk ramme og en målrettet industripolitik understøtte industrien og virksomhederne i at udnytte disse muligheder.

Erfaringerne med den nuværende 2020-ramme tyder på, at selvom europæiske og nationale mål kan være drivkraften bag en stærk indsats i medlemsstaterne samt vækst i voksende industrier, har de ikke altid kunnet sikre markedsintegration, omkostningseffektivitet eller konkurrence uden fordrejning. Konsekvensanalysen indikerer, at et hovedmål for reduktion af drivhusgasemissioner udgør den mindst omkostningstunge vej til en lavemissionsøkonomi, hvilket i sig selv vil fremme en øget andel af vedvarende energi samt energibesparelser i EU.

I lyset af dokumentationen og erfaringerne med den nuværende politik foreslår Kommissionen et nyt reduktionsmål for indenlandske drivhusgasemissioner på 40 % i forhold til 1990-niveauet, som skal fordeles mellem de sektorer, der er omfattet af ETS, og de øvrige sektorer⁸, og som skal udgøre kernen i EU's energi- og klimapolitik frem til 2030. Målet for sektorer uden for ETS, fordeles mellem medlemsstaterne (se nedenfor). Det ledsages af et samlet overordnet mål for vedvarende energi på mindst 27 % på europæisk plan, inden for rammerne af hvilket medlemsstaterne fleksibelt har mulighed for at fastsætte nationale mål. Spørgsmålet om, hvordan de mest optimale energibesparelser opnås frem til 2030, analyseres nærmere i forbindelse med en revision af energieffektivitetsdirektivet, som afsluttes senere i 2014.

Medlemsstaternes øgede fleksibilitet kombineres med en stærk europæisk forvaltningsramme med henblik på at nå EU-målene for vedvarende energi og energibesparelser på en måde, der er i overensstemmelse med opnåelsen af nationale og europæiske mål for drivhusgasemissioner og de bredere principper i den europæiske energipolitik, herunder det indre energimarkeds funktion og yderligere integration samt etableringen af et konkurrencedygtigt, sikkert og bæredygtigt energisystem.

2.1 Mål for drivhusgasemissioner

Kommissionen foreslår at sætte et mål for reduktion af EU's egne drivhusgasemissioner på 40 % i 2030 i forhold til emissionsniveauet i 1990. Det er vigtigt at bemærke, at de politikker og foranstaltninger, som medlemsstaterne har gennemført og planlægger at gennemføre i forbindelse med deres nuværende forpligtelser om reduktion af drivhusgasemissioner, fortsat er gældende efter 2020. Såfremt de gennemføres fuldt ud og er fuldt effektive, forventes disse foranstaltninger at kunne føre til en reduktion på 32 % i forhold til emissionsniveauet i 1990. Dette vil kræve en fortsat indsats, men viser samtidig, at det foreslåede mål for 2030 kan nås. Det vil imidlertid være vigtigt med fortsatte evalueringer for at kunne tage højde for den internationale dimension og sikre, at EU fortsat følger den mindst omkostningsfulde vej til en lavemissionsøkonomi.

EU-målet skal fordeles mellem henholdsvis ETS og det, som medlemsstaterne kollektivt skal opnå i de sektorer, der ikke er omfattet af ETS. ETS-sektoren vil skulle bidrage med en reduktion på 43 % af drivhusgasemissionerne i 2030, mens de sektorer, der ikke er omfattet, vil skulle bidrage med en reduktion på 30 %, begge set i forhold til 2005. For at opnå den krævede emissionsreduktion i de sektorer, der er omfattet af ETS, skal den årlige faktor, med hvilken loftet for det maksimalt tilladte emissionsniveau i ETS mindskes, forhøjes fra de nuværende 1,74 % til 2,2 % efter 2020.

⁷ COM(2014) 14

⁸ De sektorer, der er omfattet af ETS, dækker 11 000 faste anlæg, som indgår i produktion og fremstilling af elektricitet og forbruger betydelige mængder energi.

Den kollektive indsats for sektorerne uden for ETS skal desuden fordeles på de enkelte medlemsstater på passende og rettidig vis. På nuværende tidspunkt foretages fordelingen under hensyntagen til den relative velstand målt som BNP pr. indbygger, hvilket resulterer i et bredt spektrum af forpligtelser, der strækker sig fra en reduktion af drivhusgasemissioner på 20 % til en stigning i emissionerne på 20 %. Den analyse, der underbygger Kommissionens konsekvensanalyse, fremlægger en omkostningseffektiv fordeling af indsatsen mellem medlemsstaterne. Den bekræfter, at omkostninger og investeringer vil være relativt højere i lavindkomstmedlemsstater, men at omkostningerne for EU som helhed samtidig minimeres. Dette afspejler disse medlemsstaters relativt højere CO₂-intensitet, lavere energieffektivitet og mindre investeringskapacitet. For eksempel indikerer analysen, at lande med et BNP, der ligger under 90 % af EU-gennemsnittet, i perioden 2021-2030 skønnes at skulle foretage investeringer på niveauer, der pr. år vil være ca. 3 mia. EUR højere end den gennemsnitlige stigning i EU 2021-2030.

Kommissionen mener derfor, at hver medlemsstats mål for reduktion af drivhusgasemissioner i forbindelse med gennemførelsen af 2030-rammen fortsat bør tage højde for disse fordelingsmæssige aspekter, samtidig med at det indre markeds integritet sikres, f.eks. i forhold til energieffektivitet og energiforbrugende produkter. Eftersom fremtidige investeringer er yderst vigtige, er det også vigtigt, at der udvikles løsninger, som bidrager med bedre finansiering (se nedenfor).

Kommissionen ser ingen fordel ved at foreslå et højere "betinget mål", inden de internationale forhandlinger går i gang. Såfremt resultaterne af forhandlingerne indebærer mere ambitiøse mål for EU, kan denne ekstra indsats opvejes ved at tillade adgang til internationale kreditter.

2.2 Mål for vedvarende energi på EU-plan

Vedvarende energikilder bør fortsat spille en grundlæggende rolle i overgangen til et mere konkurrencedygtigt, sikkert og bæredygtigt energisystem. Denne overgang er ikke mulig uden betydeligt højere andele af vedvarende energi. I det omfang vedvarende energiformer genereres inden for EU, kan de desuden være med til at nedbringe EU's handelsbalanceunderskud for så vidt angår energiprodukter, EU's eksponering over for forsyningsafbrydelser og svingende priser på fossile brændstoffer. De har tillige potentiale til at fremme væksten i innovative teknologier, skabe job i voksende sektorer og reducere luftforureningen.

Den hastige udvikling inden for vedvarende energikilder udgør allerede en udfordring for især elektricitetssystemet, som skal tilpasses til en mere og mere decentraliseret og variabel produktion (sol- og vindenergi). Desuden er meget af udviklingen inden for vedvarende energikilder i EU drevet af nationale støtteordninger, hvilket på den ene side kan være en god løsning i forhold til nationale og regionale problemstillinger, men på den anden side kan være til hinder for markedsintegrationen og mindske omkostningseffektiviteten. Den påvirker også konkurrenceevnen for andre energikilder, som fortsat vil spille en vigtig rolle for EU's energisystem, og mindsker incitamentet til at investere i den produktionskapacitet, der er nødvendig for overgangen til et mere konkurrencedygtigt, sikkert og bæredygtigt energisystem (f.eks. som backup til variable vedvarende energikilder).

I fremtiden skal fordelene ved vedvarende energikilder udnyttes på en måde, der i videst muligt omfang er markedsdrevet. ETS's funktion og de vedvarende energikilders bidrag til reduktionen af drivhusgasemissioner er tæt forbundne og komplementære. Et mål for reduktionen af drivhusgasemissioner på 40 % bør i sig selv fremme en større andel af vedvarende energi i EU på mindst 27 %. Kommissionen foreslår derfor, at dette bør være EU's mål for andelen af vedvarende energi, der forbruges i EU. Selvom målet er bindende for EU, vil det ikke være bindende for den enkelte medlemsstat, men skal nås gennem klare

forpligtelser, som medlemsstaterne selv bestemmer, og som baseres på behovet for kollektivt at nå EU-målet og det, som de enkelte medlemsstater skal bidrage med i henhold til deres nuværende mål for 2020. Disse nye forpligtelser for 2030 vil blive revideret som led i den forvaltningsproces, der er beskrevet i afsnit 3, og om nødvendigt suppleres de af yderligere EU-tiltag og -instrumenter for at sikre, at EU-målet nås.

Dette EU-mål vil fremme fortsatte investeringer i vedvarende energi, hvilket f.eks. betyder, at andelen af vedvarende energi i elektricitetssektoren vil stige fra 21 % i dag til mindst 45 % i 2030. Til forskel fra den nuværende ramme omsættes EU-målet ikke til nationale mål ved hjælp af EU-lovgivning, hvilket giver medlemsstaterne mere fleksibilitet til at nå deres mål for reduktion af drivhusgasemissioner på den mest omkostningseffektive måde i forhold til deres specifikke forhold, energimiks og kapacitet til at producere vedvarende energi.

Kommissionen finder det ikke hensigtsmæssigt at fastsætte nye mål for vedvarende energi eller drivhusgasintensiteten af brændstoffer, der benyttes inden for transportsektoren eller andre undersektorer, efter 2020. Analysen af, hvordan man mindsker de indirekte emissioner som følge af ændringer i arealanvendelse, har gjort det klart, at første generation af biobrændstoffer spiller en begrænset rolle i dekarboniseringen af transportsektoren. Kommissionen har f.eks. allerede indikeret, at fødevarerbaserede biobrændstoffer ikke bør modtage offentlig støtte efter 2020⁹. Et udvalg af alternative brændstoffer fra vedvarende energikilder og et miks af målrettede politiske foranstaltninger, der bygger på hvidbogen om transport, er nødvendige for at kunne imødegå udfordringerne i transportsektoren i et 2030-perspektiv og videre frem. Politikudformningen bør fokusere på forbedret effektivitet i transportsystemet og yderligere udvikling i og udbredelse af elektriske køretøjer, anden og tredje generation af biobrændstoffer og andre alternative, bæredygtige brændstoffer som del af en mere helhedspræget og integreret tilgang. Dette er i overensstemmelse med strategien for alternative brændstoffer¹⁰ og bør tages i betragtning i forbindelse med fremtidige gennemgange og revisioner af den relevante lovgivning for perioden efter 2020.

Øget fleksibilitet til medlemsstaterne skal kombineres med øget vægt på behovet for fuld etablering af det indre energimarked. Forskellige nationale støtteordninger skal rationaliseres, så de hænger bedre sammen med det indre marked, bliver mere omkostningseffektive og giver investorerne større retssikkerhed. Opnåelsen af EU-målet for vedvarende energi sikres gennem en ny forvaltningsramme baseret på nationale planer for konkurrencedygtig, sikker og bæredygtig energi, der udarbejdes af medlemsstaterne, som beskrevet nedenfor. Nogle medlemsstater har allerede fastsat ambitiøse mål for vedvarende energi for 2030 og videre frem, som vil bidrage væsentligt til fremskridtene hen mod EU-målet. Hver medlemsstat vil klart skulle meddele sin forpligtelse for vedvarende energi og indikere, hvordan denne forventes opfyldt under hensyntagen til behovet for at overholde konkurrence- og statsstøtteregler med henblik på at undgå markedsfordrejninger og sikre omkostningseffektivitet som beskrevet i afsnit 2.5 nedenfor.

Samtidig vil EU og medlemsstaterne yderligere skulle udvikle deres politikrammer for at lette omstillingen af energinfrastruktur til at omfatte flere grænseoverskridende sammenkoblinger, oplagringspotentiale og intelligente net med henblik på at styre efterspørgslen og sikre energiforsyningen i et system med højere andele af forskellige former for vedvarende energi.

Denne tilgang betyder, at direktivet om fremme af vedvarende energi bør revideres betydeligt for perioden efter 2020 for at give EU midlerne til at sikre, at målene for 2030 nås. Det er også nødvendigt, at forbedre biomassepolitikken for at maksimere den ressourceeffektive

⁹ COM(2012) 595

¹⁰ COM(2013) 17

anvendelse af biomasse med henblik på at opnå robuste og verificerbare drivhusgasbesparelser og åbne mulighed for fair konkurrence mellem de forskellige anvendelser af biomasseressourcer i bygge- og anlægssektoren, træbranchen samt inden for biokemisk produktion og energiproduktion. Dette bør også omfatte bæredygtig arealanvendelse, bæredygtig skovforvaltning i overensstemmelse med EU's strategi for skovbrug¹¹ samt håndtering af problemet med virkningerne af indirekte ændringer i arealanvendelsen for så vidt angår biobrændstoffer.

2.3 Energieffektivitet

En forbedring af energieffektiviteten vil bidrage betydeligt til alle de vigtigste mål i EU's klima- og energipolitikker: forbedret konkurrenceevne, forsyningssikkerhed, bæredygtighed og overgangen til en lavemissionsøkonomi. Der er derfor bred politisk enighed om, at det er vigtigt. EU-målet for energieffektivitet er ikke bindende og fremskridt opnås ved hjælp af specifikke politiske foranstaltninger på EU- og nationalt plan, herunder også for husholdningsapparater, industrielt maskineri, køretøjer og for bygningsmassen. Energieffektivitetsdirektivet indtager en mere helhedspræget tilgang til energibesparelser i EU. Selvom fristen for gennemførelse i national ret først er i juni 2014 (og ikke alle medlemsstater har gennemført det endnu), har Rådet og Europa-Parlamentet anmodet om en gennemgang halvvejs inde i 2014. Denne gennemgang skal se på de fremskridt, der er sket hen mod opfyldelsen af 2020-målet. På nuværende tidspunkt forventes det, at målet på 20 % ikke nås. Når gennemgangen er færdig, vil Kommissionen overveje, hvorvidt det er nødvendigt at foreslå ændringer til energieffektivitetsdirektivet.

Eftersom denne gennemgang er nødvendig for nøjagtigt at kunne fastslå ambitionsniveauet for de fremtidige energisparepolitikker og de foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre dem, vil den bygge på den analyse, der underbygger denne meddelelse, og målene for reduktion af drivhusgasemissioner og vedvarende energi. Energibesparelserne bør opnås som supplement til medlemsstaternes udbredelse af vedvarende energi som led i deres planer for at nå drivhusgasbesparelserne, der også bør identificere nationale foranstaltninger til forbedring af energieffektiviteten. Kommissionens analyse viser, at målet for reduktion af drivhusgasemissioner på 40 % vil kræve øgede energibesparelser på ca. 25 % i 2030.

I visse sektorer, som f.eks. industri- og passagerkøretøjer, vil det være nødvendigt at fortsætte den gode udvikling, der er noteret de senere år, mens det i andre sektorer som f.eks. boligsektoren, andre transportformer og elektrisk udstyr vil være nødvendigt at fremskynde den nuværende indsats betydeligt for at få gavn af det uudnyttede potentiale. Dette vil kræve store investeringer i byggesektoren (der vil føre til lavere driftsomkostninger), rammevilkår og oplysning, der tilskynder forbrugerne til at købe innovative produkter og ydelser, samt passende finansielle instrumenter for at sikre at alle forbrugere af energi nyder godt af de ændringer, der følger heraf.

EU skal fortsætte med at supplere den nationale indsats med ambitiøse EU-dækkende energieffektivitetsstandarder for maskiner, udstyr og bygninger samt CO₂-standarder for køretøjer. Hvis der dertil gøres brug af stordriftsfordelene på det indre marked, kan det komme EU's fremstillingsindustri til gode og hjælpe den med at fastholde førerpositionen på det teknologiske område.

I gennemgangen vil også blive vurderet, hvorvidt en forbedring af økonomiens og de økonomiske sektorer energiintensitet, eller absolutte energibesparelser eller en kombination af begge dele, er en bedre målestok at basere 2030-målet på.

¹¹ COM(2013) 659

2.4 Reform af emissionshandelsordningen (ETS)

Kommissionen offentliggjorde i 2012 en rapport om situationen på det europæiske CO₂-marked sammen med forskellige løsninger på håndteringen af det akkumulerede overskud af emissionskvoter. Dette overskud er steget pga. nedgangen i den økonomiske aktivitet under krisen, den lette adgang til internationale kreditter og i mindre grad pga. indvirkningen fra andre klima- og energipolitikker. I 2012 fremlagde Kommissionen også et forslag om at bemyndige Kommissionen til at udskyde auktioneringen af 900 mio. emissionskvoter indtil 2019/2020. Europa-Parlamentet og Rådet godkendte forslaget i december 2013.

Dette er et afgørende skridt fremad, men det strukturelle overskud vil dog bestå et godt stykke ind i handelsperioden efter 2020 (fase 4) af mangel på yderligere tiltag til at reformere ETS, hvilket antages fortsat at undergrave systemets rolle som teknologineutral, omkostningseffektiv og EU-dækkende drivkraft for lavemissionsinvesteringer. I deres reaktioner på Kommissionens grønbog gav interessenterne udtryk for en bred enighed om, at ETS fortsat bør være det centrale instrument, der skal fremme overgangen til en lavemissionsøkonomi. Hvis ETS effektivt skal kunne fremme lavemissionsinvesteringer til de lavest mulige omkostninger for samfundet, er det nødvendigt tidligt at tage en beslutning om at genskabe ordningen som et mere robust instrument. Det er Kommissionens holdning, at den bedste måde at opnå dette på, er at etablere en markedsstabilitetsreserve i starten af handelsperioden for fase 4 i 2021. Parallelt med denne meddelelse fremlægges der et lovgivningsforslag desangående¹². Markedsstabilitetsreserven vil give mulighed for en automatisk tilpasning af udbuddet af auktionerede kvoter, enten ned eller op, baseret på et forudbestemt sæt regler, forbedre modstandsdugtligheden over for markedschok og styrke markedsstabiliteten. Dette indeholder ingen elementer af skønsmæssig udbudsregulering. Reserven vil også være et fleksibelt værktøj, hvormed udbuddet af kvoter kan øges i tilfælde af pludselige, midlertidige stigninger i efterspørgslen, og dermed afbøde virkningerne for industrier og sektorer, hvor der er risiko for CO₂-lækager.

Eftersom stabilitetsreserven først bliver operationel i 2021, er det nødvendige at vedtage specifikke bestemmelser med henblik på at håndtere en potentiel kulmination på udbudssiden, der måtte opstå i 2020 som følge af udbuddet af kvoter, der måtte være gemt til sidste del af den tredje handelsperiode, samt andre omstændigheder, der er forbundet med overgangen til en ny handelsperiode.

2.5 Sikring af konkurrence på integrerede markeder

En af Kommissionens umiddelbare prioriteter er fortsat at få færdigetableret det indre energimarked for både el og gas. Et konkurrencedygtigt og integreret indre energimarked giver de nødvendige miljø- og omkostningssignaler for at nå energipolitiske mål på en omkostningseffektiv måde.

Kommissionen har for nylig vedtaget retningslinjer for offentlig intervention på elmarkederne for at mindske de konkurrencefordrejende virkninger mest muligt¹³. Statsstøtteretningslinjerne for energi og miljø skal også udvikles, således at man fremmer mere markedsorienterede tilgange, der afspejler udviklingen i energiteknologiernes omkostningsstruktur og den øgede omkostningskonkurrenceevne på det indre marked. Tilskuddene til veletablerede energiteknologier, herunder vedvarende energi, bør således udfases fuldstændigt i perioden 2020-2030. Det vil fortsat være tilladt at yde tilskud til nye og umodne teknologier, der i betydelig grad kan bidrage til vedvarende energi på en omkostningseffektiv måde.

¹² COM(2014) 20

¹³ COM(2013) 7243

Kommissionen er i færd med at gennemføre en høring om en revision af retningslinjerne for statsstøtte til miljø og energi for perioden frem til 2020¹⁴.

Det indre marked har været med til at holde engrospriserne på energi under kontrol (navnlig el) i de seneste fem år sammenlignet med de øgede underliggende omkostninger ved fossile brændstoffer. De stadig større elmængder fra vind- og solenergi har også presset engrospriserne ned, navnlig i de områder, hvor disse vedvarende energikilder tegner sig for en høj andel af energien, men har samtidig medvirket til højere priser på detailmarkedet, da omkostningerne ved støtteordninger væltes over på forbrugerne. Endvidere er detailmarkedet stadig kendetegnet af en stærk markedskoncentration og prisregulering i de fleste medlemsstater, og det begrænser i praksis konkurrencen og forbrugernes valg. Gas- og eldistribution er desuden et naturligt monopol, og det er nødvendigt, at koncessionerne tildeles på en ikke-diskriminerende og konkurrencebaseret måde.

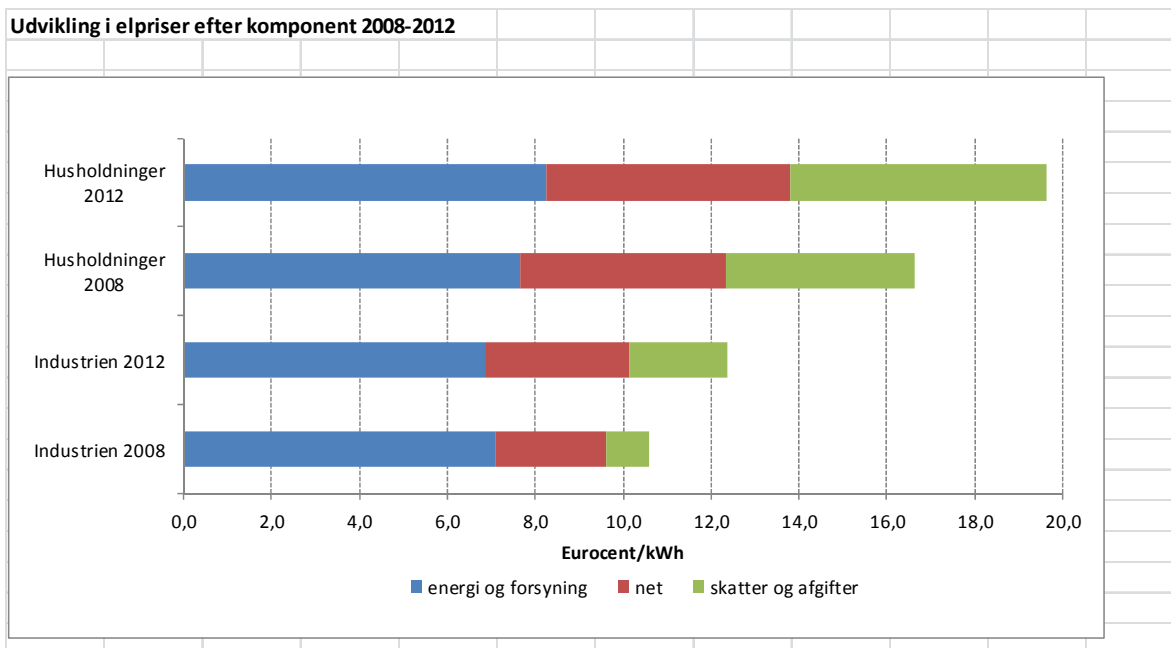
For at der kan gøres fremskridt henimod realiseringen af alle EU's energipolitiske mål frem til 2030, er det afgørende, at der er en høj grad af konkurrence på det indre energimarked. Det vil give de vigtigste redskaber til at begrænse energipriserne for erhvervslivet og husholdningerne. Hvis man får etableret et fuldt integreret og konkurrencedygtigt energimarked, vil man frem til 2030 kunne opnå omkostningsbesparelser på 40-70 mia. EUR i forhold til nu. For at forbrugerne skal kunne drage fuld fordel af liberaliserede energimarkeder, skal detailmarkederne for både el og gas gøres mere dynamiske og konkurrencebaserede. Forbrugerne skal kunne kontrollere forbrugsdata og frit kunne vælge energitjenesteleverandører eller bestemme, om de vil producere egen bæredygtig energi. Kommissionen vil fortsat overvåge koncentrationen på detail- og engrosmarkederne for el og gas og sikre effektiv kontrol med karteller, monopoler og fusioner.

Boks 2: Ændringer i EU's vejede gennemsnitlige elpriser i detailledet for husstande og industrikunder i perioden 2008-2012.

Gas- og elpriserne (inklusive skatter og afgifter) for industrielle forbrugere er steget med henholdsvis 3,3 % og 15 % i perioden 2008 til 2012, mens de for husstande er steget med henholdsvis 13,6 % og 18 %.

¹⁴

http://ec.europa.eu/competition/consultations/2012_state_aid_environment/index_da.html



Kilde: Eurostat. Inkl. afgifter for husholdninger; ekskl. moms og andre refunderbare afgifter for industrien - andre undtagelser for industrien er ikke medtaget (foreligger ikke).

Skatter og afgifter udgør ca. 30 % af de endelige elpriser for husholdninger (en stigning fra 26 % i 2008) og ca. 18 % for industrielle forbrugere. Skat- og afgiftskomponenten i industriens elomkostninger steg i denne periode med 127 % udtrykt som vægtet EU-gennemsnit. (Der foreligger ikke nogen konsistente nationale data, men adskillige medlemsstater giver betydelige skatte- og afgiftsfritagelser). De underliggende energiomkostninger blev liggende forholdsvis stabilt på ca. halvdelen af den samlede elregning for både husholdninger og industrielle brugere, mens de underliggende netomkostninger omfatter den resterende del af elregningen.

Der er store forskelle mellem medlemsstaterne med hensyn til elomkostningernes enkelte komponenter, hvilket er en udfordring for det indre energimarked. Andelen af skatter og afgifter i husholdningernes elpriser spændte f.eks. fra 5 til 56 % i 2012.

2.6 Konkurrencedygtig og økonomisk overkommelig energi for alle forbrugere

Energi er vigtigt for medlemsstaternes økonomiske konkurrenceevne, da den indvirker på produktionsomkostningerne for industrier og tjenester og på husholdningernes købekraft. I de seneste år er energiprisforskellen mellem EU og mange af dets vigtigste økonomiske partnere blevet større. I USA har adgangen til skifergas fået både naturgaspriserne og prisen på el fra naturgas til at falde betydeligt. Prisforskellene i forhold til lande som Kina og Korea er ikke ved at blive større, men de komparative ulemper er der stadig. Disse energiprisforskelle vil kunne mindske produktions- og investeringsniveauerne og ændre de globale handelsmønstre, medmindre de opvejes af bedre energieffektivitet.

Denne risiko er især høj for de industrier, der har forholdsvis store energiomkostninger, og som er udsat for international konkurrence. Samtidig har fremstillingsindustrien i EU lave operationelle energiomkostninger set i forhold til både produktion og værditilvækst. Dette skyldes primært den lave energiintensitet i industriproduktionen og det forhold, at der fokuseres på produkter med højere værditilvækst. Fremstillingsindustrien har reageret på energiprisstigningerne ved konstant at forbedre energiintensiteten og har dermed opretholdt en forholdsvis gunstig situation. Siden 2005 er der dog sket omstruktureringer hen imod sektorer med lavere energiomkostninger. Hvad angår USA's og EU's indbyrdes forhold, har

USA forbedret sin energihandelsbalance, men der er endnu ikke sket større ændringer i handelsbalancen for varer mellem EU og USA eller væsentlige ændringer i fremstillingsindustriens generelle struktur. Dette betyder dog ikke, at der ikke vil opstå virkninger som følge af en stadig større forskel på energipriser, især hvis forbedringerne af energieffektiviteten tager af.

Analyserne af energipriser og -omkostninger (som offentliggøres sammen med denne meddelelse)¹⁵ viser, at indvirkningen på EU's relative konkurrenceevne ikke har været stor, hvilket måske kan være direkte forbundet med højere energipriser og CO₂-prisen under ETS, på grund af forbedringer i energieffektiviteten. Der er dog variationer mellem de enkelte sektorer, og visse indirekte virkninger som f.eks. højere elomkostninger har haft følger for intensive elbrugere som f.eks. aluminiumsproducenter. De nuværende politikker for forebyggelse af CO₂-lækage, f.eks. tildeling af gratis kvoter i ETS, har også været en succes. Alle fremtidsscenarier tyder på, at energiomkostningerne i EU vil blive presset op, ikke mindst på grund af behovet for at erstatte aldrende infrastruktur, udsigten til højere priser på fossile brændstoffer, gennemførelsen af eksisterende klima- og energipolitikker og virkningerne af højere CO₂-priser.

Derfor vil det være fornuftigt at opretholde de nuværende politiske rammer for de industrisektorer, hvor der er størst risiko for CO₂-lækage, indtil udgangen af emissionshandelens fase 3. På den baggrund agter Kommissionen at forelægge det relevante forskriftsmæssige udvalg et udkast til afgørelse om revision af CO₂-lækagelisten, der fastholder de nuværende kriterier og antagelser. Det vil sikre kontinuitet i listens sammensætning. Så længe der ikke iværksættes nogen tilsvarende indsats i andre større økonomier, vil der også efter 2020 være brug for lignende politikker (herunder et bedre system for fri tildeling af kvoter med bedre fokusering), således at de europæiske energiintensive industriers konkurrenceevne sikres. Kommissionen vil fortsat overvåge anvendelsen af de eksisterende CO₂-lækageregler og andre relevante foranstaltninger til gennemførelsen af denne politikramme for at tage hensyn til den generelle økonomiske situation og de fremskridt, der gøres i de internationale klimaforhandlinger.

2.7 Bedre energiforsyningssikkerhed

Energiforsyningssikkerhed betyder, at man sikrer kontinuerlige og tilstrækkelige forsyninger af energi fra alle kilder til alle brugere. For fossile brændstoffers vedkommende forudser Det Internationale Energiagentur, at EU's afhængighed af importeret olie kommer til at stige fra ca. 80 % procent i dag til mere end 90 % i 2035. Tilsvarende forventes afhængigheden af importeret gas at ville stige fra 60 % til over 80 %. Den voksende energiefterspørgsel på verdensplan og den utilstrækkelige konkurrence på EU's energimarkeder har holdt råvarepriserne oppe på et højt niveau. I 2012 beløb Europas udgifter til importeret olie og gas sig til over 400 mia. EUR, hvilket svarer til ca. 3,1 % af EU's BNP sammenlignet med ca. 180 mia. EUR i gennemsnit i perioden 1990-2011. Dette øger EU's sårbarhed over for energiforsyning og prishok.

De forskellige politikker, der skal forbedre EU's forsyningssikkerhed, bør følge en trestrengt tilgang. For det første er det på baggrund af den faldende olie- og gasproduktion i EU nødvendigt, at man i højere grad udnytter EU's egne bæredygtige energikilder. Der kan eventuelt tilvejebringes mere energi fra vedvarende energikilder, egne reserver af konventionelle og ukonventionelle fossile brændstoffer (hovedsagelig naturgas) og nuklear energi afhængigt af medlemsstaternes præferencer for deres energimiks og inden for rammerne af et integreret marked uden konkurrencefordrejninger. I de tilfælde hvor man

¹⁵ COM(2014) 21, SWD(2014) 19, SWD(2014) 20.

udnytter egne kilder, bør det ske i overensstemmelse med rammerne for eksisterende EU-lovgivning og internationale forpligtelser, f.eks. forpligtelsen i G20-regi til at udfase tilskud til fossile brændstoffer. Kommissionen har udarbejdet en ramme, der ledsager denne meddelelse, om sikker og miljømæssigt sikker udnyttelse af skifergas¹⁶.

For det andet bliver medlemsstaterne nødt til at handle samlet for at diversificere deres leverandørlande og kanaler for importerede fossile brændstoffer. Desuden skal konkurrencen på energimarkedet styrkes gennem øget liberalisering og fuld etablering af det indre energimarked, herunder udvikling af energitransportinfrastruktur, bl.a. grænseoverskridende sammenkoblinger, der kan sikre forsynings sikkerheden mere effektivt end støtte til den nationale produktionskapacitet. De aftalte projekter af fælles interesse under forordningen om energiinfrastruktur bør resultere i, at de fleste medlemsstater opfylder det mål, der i 2002 blev aftalt, om at samkøringslinjer skal udgøre 10 % af den installerede produktionskapacitet.

For det tredje er det nødvendigt med en større indsats for at forbedre økonomiens energiintensitet på en omkostningseffektiv måde og opnå energibesparelser fra forbedringer af den energimæssige ydeevne for bygninger, produkter og processer. Gennemgangen af energisparepolitikkerne i 2014 vil skabe større klarhed om fremtidige tiltag og målsætninger på dette område.

3. DEN EUROPÆISKE FORVALTNING I FORBINDELSE MED 2030-RAMMEN

3.1 Nationale planer for konkurrencedygtig, sikker og bæredygtig energi

Medlemsstaterne har brug for fleksibilitet, så de kan vælge de politikker, der bedst passer til deres nationale energimix og præferencer, men denne fleksibilitet skal kunne forenes med en yderligere markedsintegration, øget konkurrence og virkeliggørelsen af EU's klima- og energimål.

Kommissionen mener, at der er behov for at forenkle og strømline de nuværende særskilte procedurer for rapportering om vedvarende energi, energieffektivitet og reduktion af drivhusgasemissioner for perioden efter 2020, og at der skal etableres konsoliderede forvaltningsprocesser med medlemsstaterne. De relevante mål vil kunne nås ved hjælp af en blanding af EU-foranstaltninger og nationale foranstaltninger, der er beskrevet i medlemsstaternes nationale planer for konkurrencedygtig, sikker og bæredygtig energi, med henblik på at:

- sikre, at EU's klima- og energipolitiske mål nås
- skabe større sammenhæng mellem medlemsstaternes tilgange
- fremme yderligere markedsintegration og konkurrence
- give investorerne større sikkerhed for perioden efter 2020.

I disse planer bør der fastsættes en klar tilgang til at nå de nationale mål for drivhusgasemissioner i sektorer uden for ETS, vedvarende energi, energibesparelser, energisikkerhed, forskning og innovation og andre vigtige valg, herunder nuklear energi, skifergas samt opsamling og lagring af CO₂. Målet bør udtrykkelig være at skabe større sikkerhed og gennemsigtighed for investorerne, sikre bedre sammenhæng, EU-koordinering og overvågning, herunder vurdering af sådanne planer i forhold til EU's klima- og energimål og de fremskridt, der gøres for at nå målene for det indre energimarked, samt retningslinjerne for statsstøtte. Der er behov for en klar forvaltningsstruktur med en iterativ proces, som styres

¹⁶ COM(2014) 23, C(2014) 267

af Kommissionen, så den kan vurdere medlemsstaternes planer vedrørende disse fælles problemer og, hvor det er relevant, fremsætte henstillinger.

Der kan overvejes tre trin for gennemførelsen af denne proces.

Trin 1: Kommissionen udarbejder detaljerede retningslinjer for gennemførelsen af den nye forvaltningsproces og især de nationale planers indhold.

Det vil være vigtigt at fastlægge planernes omfang og mål og de generelle vilkår for deres gennemførelse. Planerne bør dække vigtige aspekter med henblik på at sikre et konkurrencedygtigt, sikkert og bæredygtigt energisystem og bidrage til virkeliggørelsen af EU's mål for klima og energi. De bør navnlig beskrive, hvordan en medlemsstat har til hensigt at opnå de nødvendige reduktioner af drivhusgasemissionerne, og skal også angive, hvilken mængde vedvarende energi og hvor store energibesparelser medlemsstaterne vil søge at nå op på i tiden frem til 2030, under hensyntagen til EU's gældende lovgivning og politikker. Derudover bør planerne beskrive, hvilke politikker der berører det nationale energimiks, f.eks. ny nuklear kapacitet, iværksættelse af CO₂-opsamling og -lagring, overgang til mindre kulstofintensive brændstoffer, udvikling af egne energiforsyninger, infrastrukturplaner med f.eks. nye samkøringslinjer, nationale beskatnings- og støtteordninger, der har en direkte eller indirekte virkning, etablering af intelligente net osv.

Trin 2: Forberedelse af medlemsstaternes planer via en interaktiv proces.

Samråd med nabolandene bør være et nøgleelement i udarbejdelsen af planerne. Man bør fremme regionale tilgange (baseret på f.eks. regionale elgrupper), da de vil bidrage til en yderligere markedsintegration på grundlag af fælles beslutninger om brug af vedvarende energikilder, markedsbalancer, tilstrækkelig produktion og etablering af samkøringslinjer. Samarbejdet mellem medlemsstaterne vil også forbedre investeringernes omkostningseffektivitet og sikre større netstabilitet.

Trin 3: Vurdering af medlemsstaternes planer og tilsagn.

På det tredje trin gennemgår Kommissionen de nationale planer for at vurdere, om de enkelte medlemsstaternes tiltag og tilsagn er tilstrækkelige til at opfylde EU's klima- og energimål. Hvis en plan anses for at være utilstrækkelig, vil der blive iværksat en mere indgående iterativ proces med den berørte medlemsstat for at styrke planens indhold.

Generelt mener Kommissionen, at de nationale planer bør være operationelle et godt stykke tid inden 2020 for at danne grundlag for medlemsstaternes tiltag i god tid forud for perioden 2020-2030 og tilskynde til investeringer. Der bør også overvejes en ajourføring af de nationale planer mindst én gang i perioden frem til 2030 for at tage hensyn til ændrede forhold, men under hensyntagen til investorernes berettigede forventninger.

Der vil være klar sammenhæng og komplementaritet mellem denne forvaltningsproces og de nationale politikker, som indberettes under det europæiske semester, men Kommissionen mener, at selv om de to processer er komplementære, bør de håndteres hver for sig i betragtning af energi- og klimaspørgsmålenes forskellige og specifikke karakter og de to processers forskellige hyppighed. Det kan blive nødvendigt at fastlægge forvaltningsstrukturen i lovgivning på et senere tidspunkt, hvis den planlagte samarbejdstilgang ikke er effektiv. Kommissionen vil udarbejde sine forslag til en sådan forvaltningsstruktur under hensyntagen til Europa-Parlamentets, medlemsstaternes og de berørte parter synspunkter.

3.2 Indikatorer og mål for konkurrencedygtig, sikker og bæredygtig energi

En større andel af vedvarende energi og et mere effektivt energisystem vil bidrage til både konkurrenceevne og energiforsyningssikkerhed (ud over den positive indvirkning på

udledningen af drivhusgasser og forurenende emissioner), men er i sig selv ikke nok til at sikre tilstrækkelige fremskridt for alle aspekter af målene på dette område i et 2030-perspektiv. Der er behov for systematisk overvågning med nøgleindikatorer for at vurdere fremskridtene over tid og etablere retningslinjer for fremtidige politiske tiltag. Disse indikatorer vil omfatte:

- Energiprisforskelle mellem EU og større handelspartnere på grundlag af rapporten om energipriser og -omkostninger.
- Diversificeringen af energiimport og andelen af egne energikilder, der anvendes i energiforbruget i perioden indtil 2030, bør også overvåges.
- Anvendelse af intelligente net og sammenkoblinger mellem medlemsstaterne, hvilket er særligt hastende for dem, der er længst væk fra at opfylde det allerede vedtagne mål om, at medlemsstaterne skal sikre et niveau for elsammenkoblinger svarende til mindst 10 % af deres installerede produktionskapacitet.
- Sammenkobling af energimarkederne inden for EU på basis af den liberalisering af gas- og elmarkederne, der allerede er opnået i EU-lovgivningen.
- Konkurrence og markedskoncentration på energimarkederne på nationalt plan og i regioner med fungerende kobling på engrosniveau.
- Teknologisk innovation (F&U-udgifter, EU-patenter, teknologisk konkurrencesituation i forhold til tredjelande).

Kommissionen vil fremlægge periodiske rapporter og, hvor det er relevant, ledsageforanstaltninger for disse indikatorer.

4. VIGTIGE KOMPLEMENTÆRE POLITIKKER

4.1 Transport

I hvidbogen om transport¹⁷ blev det sat som mål, at drivhusgasemissionerne fra transportsektoren skulle nedbringes med 60 % inden 2050 i forhold til niveauet i 1990 og med omkring 20 % senest i 2030 i forhold til emissionerne i 2008. Drivhusgasemissionerne steg med 33 % i perioden 1990-2007, men er siden faldet på grund af høje oliepriser, mere energieffektive personbiler og en aftagende vækst i mobiliteten. Denne tendens forventes at fortsætte indtil 2020, men efter 2020 bliver der behov for en større indsats for at nå hvidbogens mål.

Hvis emissionerne fra transportsektoren skal nedbringes yderligere, vil det kræve en gradvis omlægning af hele transportsystemet hen imod en bedre integration mellem transportformerne, større udnyttelse af alternativer, hvor der ikke benyttes veje, bedre forvaltning af trafikstrømmene via intelligente transportsystemer samt omfattende innovation inden for ny fremdrifts- og navigationsteknologi og alternative brændstoffer og praktisk indførelse af denne teknologi. Dette skal understøttes af en moderne og sammenhængende infrastruktur og en smartere prissætning på brugen af infrastruktur. Medlemsstaterne bør også overveje, hvordan afgifterne på brændstof og køretøjer kan anvendes til støtte for reduktion af drivhusgasemissioner i transportsektoren i overensstemmelse med Kommissionens forslag om beskatning af energiprodukter¹⁸.

¹⁷ KOM(2011) 144

¹⁸ KOM(2011) 169

På det internationale plan bør EU deltage aktivt i Organisationen for International Civil Luftfart med sigte på senest i 2016 at etablere en global markedsbaseret mekanisme i luftfartssektoren, der kan være operationel fra og med 2020. Hvad angår skibsfartens emissioner, vil Kommissionen gennemføre sin strategi for at integrere denne sektor i EU's politikker vedrørende reduktion af drivhusgasemissioner¹⁹ og arbejde sammen med Den Internationale Søfartsorganisation om en global tilgang for at opnå de nødvendige emissionsreduktioner ved hjælp af de mest hensigtsmæssige foranstaltninger.

4.2 Landbrug og arealanvendelse

Landbrug, ændringer i arealanvendelse og skovbrug tjener mange forskellige mål, f.eks. med hensyn til at fremstille levnedsmidler, foder, råmaterialer og energi, forbedre miljøkvaliteten og bidrage til modvirkning af og tilpasning til klimaændringer. De kombinerede sektorer både afgiver og optager drivhusgasser fra atmosfæren. F.eks. er der emissioner forbundet med animalsk produktion og anvendelse af gødningsstoffer, mens græsdrift eller skovlandbrugsforanstaltninger kan fjerne CO₂ fra atmosfæren.

Disse emissioner og optag behandles i øjeblikket i forskellige dele af EU's klimapolitik. Andre emissioner end CO₂-emissioner fra landbruget behandles i beslutningen om indsatsfordeling, mens CO₂-emissioner og optag i relation til arealanvendelse og skovbrug ikke er omfattet af EU's egne reduktionsmål, men henhører under internationale forpligtelser. For at sikre, at alle sektorer på en omkostningseffektiv måde bidrager til indsatsen for at modvirke klimaændringerne, bør landbrug, ændringer af arealanvendelse og skovbrug være omfattet af målet for reduktion af drivhusgasemissioner for 2030. Der vil blive iværksat yderligere analyser for at vurdere modvirkningspotentialet og den mest hensigtsmæssige strategi, hvor der f.eks. kan gøres brug af en fremtidig beslutning om indsatsfordeling for drivhusgasemissioner uden for ETS eller en helt separat søjle eller en kombination af begge dele. De politiske ledsageforanstaltninger bør også bygge videre på erfaringerne med "forgrønnelse" under den fælles landbrugspolitik og være i tråd med andre EU-politikker.

4.3 CO₂-opsamling og -lagring (CCS)

Drivhusgasemissionerne fra EU's energiindustri og CO₂-intensive industrier skal nedbringes betydeligt for at være i overensstemmelse med EU's langsigtede mål for drivhusgasser. Efterhånden som de teoretiske effektivitetsgrænser nås, og da det i visse sektorer er umuligt at undgå emissioner i selve processen, kan CCS i nogle tilfælde være den eneste mulighed for at reducere de direkte emissioner fra industriprocesser i så stor målestok, som der er brug for på lang sigt. Derfor er det afgørende, at der gøres en større indsats med forskning og udvikling og kommerciel demonstration af CCS-teknologier i det kommende årti, så man kan få indført CCS i tiden frem til 2030. Det vil være nødvendigt med en EU-ramme, der støtter denne indsats via fortsat og større udnyttelse af auktionsindtægter.

I elsektoren kan CCS blive en nøgleteknologi for energiproduktion baseret på fossile brændstoffer, som kan levere både grundlast og skabe kapacitetsbalance i et elsystem med en voksende andel af forskellige former for vedvarende energi. Medlemsstater med fossile reserver og/eller store andele af fossile brændstoffer i deres energimiks bør fremme CCS i fasen forud for markedsføring for at bringe omkostningerne ned og muliggøre en kommerciel anvendelse henimod midten af næste årti. I den forbindelse skal der også udvikles en adækvat CO₂-lagrings- og transportinfrastruktur, som kan modtage EU-finansiering fra f.eks. Connecting Europe-faciliteten og eventuelle efterfølgende initiativer.

¹⁹ COM(2013) 479

4.4 Innovation og finansiering

Den strategiske energiteknologiplan (SET-planen) har under 2020-rammen øget F&U-investeringerne i hele EU fra 3,2 til 5,4 mia. EUR om året og bevæger sig i retning af én enkelt, integreret køreplan, der skal være vejledende for de fremtidige investeringer. EU er for perioden 2014-2020 ved at øge investeringerne i energi- og klimarelateret forskning og udvikling, og under Horisont 2020, som er EU's nye forsknings- og innovationsprogram, vil der være afsat ca. 6 mia. EUR til energieffektivitet og til sikre, renere lavemissionsteknologier samt intelligente byer og lokalsamfund. Der vil også være flere midler til rådighed til finansielle instrumenter, offentlig-private partnerskaber og SMV-projekter.

EU vil ikke desto mindre skulle øge sin indsats inden for forskning og innovation for at støtte klima- og energiindsatsen efter 2020. Man bør allerede nu, på grundlag af fremskridtene under den nuværende SET-plan, gå i gang med at overveje, hvordan dette bedst kan gøres, og hvad der bør prioriteres. Der bør især lægges vægt på at fremskynde omkostningsbesparelser og markedsføring af lavemissionsteknologier (vedvarende energi, energieffektivitet og industriprocesser med lavemission på tværs af en række sektorer). I den forbindelse bør der fokuseres på at øge investeringerne i store demonstrationsprojekter, stimulere efterspørgslen efter innovative teknologier og sikre passende reguleringsrammer på hele det indre marked. Der foreligger dokumentation for, at der vil kunne opnås omkostningsbesparelser på mellem 30 og 80 %, efterhånden som de nye energiteknologier modnes.

Under disse aktiviteter vil man eventuelt kunne bruge indtægter, der genereres via ETS, til at finansiere demonstrationsprojekter for lave CO₂-emissioner, der f.eks. omfatter vedvarende energi og energieffektivitet, og tiltrække større private investeringer via Den Europæiske Investeringsbank. Visse industrisektorer har udarbejdet lavemissionskøreplaner, som har vist et klart behov for udvikling og demonstration i stor målestok af innovative lavemissionsindustriprocesser samt nye lavemissionsprodukter med høj merværdi. I overensstemmelse med EU's innovations- og industripolitikker vil konceptet med et udvidet NER300-system derfor blive undersøgt som et middel til at kanalisere indtægter fra ETS over til demonstration af innovative lavemissionsteknologier i industri- og elproduktionssektorer. En del af auktionsindtægterne vil også kunne anvendes til at fremme yderligere foranstaltninger for at nedbringe drivhusgasemissionerne, f.eks. øget konvergens og konsekvens i nationale ordninger for vedvarende energi, eller til at udbygge sammenkoblinger og anvendelse af intelligente net med fokus på de medlemsstater, der har mindst investeringskapacitet.

Det står klart, at medlemsstaterne har betydelige muligheder under de nyligt aftalte EU-programmer med hensyn til fremme af vedvarende energi og højere minimumsgrænser for energieffektivitet. EU-finansieringen i perioden 2014-2020 ydes under de europæiske struktur- og investeringsfonde, hvor der er øremærket mindst 23 mia. EUR til det tematiske mål "omstilling til lavemissionsøkonomi". Dette er en betydelig stigning i EU's støtte til massiv udbredelse af vedvarende energikilder, energieffektivitet, bytransport med lav CO₂-udledning og intelligente netløsninger i EU. Der bør fokuseres langt mere på at strukturere og anvende nye (eller rekapitalisere eksisterende) finansielle instrumenter, da det vil fremme investorenes tillid, således at offentlig finansiering mere effektivt kan anvendes til at tiltrække privat kapital.

Det er imidlertid nødvendigt at igangsætte overvejelser om de instrumenter, der vil blive nødvendige for perioden efter 2020 for at håndtere klima- og energirelaterede spørgsmål, herunder de forskellige omkostninger for medlemsstaterne, som er beskrevet i afsnit 2.1. Det vil også være vigtigt at udvikle finansieringsteknik og lette adgangen til finansiering for

SMV'er. Disse instrumenter bør også give de regionale og lokale myndigheder større kapacitet til at investere i og udnytte lavemissionsmuligheder, således som det i øjeblikket er tilfældet under EU-initiativet om intelligente byer, hvor man hjælper byer og regioner med at indføre ambitiøse og innovative foranstaltninger, der kan føre i retning af en reduktion af drivhusgasemissionerne på 40 % i 2020 ved hjælp af bæredygtig anvendelse og produktion af energi²⁰.

5. INTERNATIONAL KONTEKST

I den nye 2030-ramme skal der tages hensyn til den nuværende internationale situation og den forventede udvikling. Der er ved at ske store ændringer på energiområdet. Det står klart, at energiefterspørgslen vil stige på globalt plan i perioden frem til 2030, især i Asien, idet der forventes en kraftig stigning i importen af kulbrinter i lande som f.eks. Kina og Indien. Den voksende efterspørgsel efter energi ventes at blive delvis dækket af udviklingen af nye ressourcer, som muliggøres i kraft af teknologiske fremskridt (dybtliggende offshore, bedre udnyttelsesteknikker, ukonventionelle ressourcer) og den dermed forbundne geografiske diversificering af produktion og handelsruter (især for flydende naturgas). Handelsstrømmene og energipriserne for energi påvirkes kraftigt af denne udvikling, og det vil få konsekvenser for EU, fordi EU er så afhængig af import. Samtidig er globaliseringen af energistrømme og det øgede antal forskellige internationale aktører med til at skabe en dynamik, hvor der udvikles en ny tilgang til regelbaseret energistyring på verdensplan.

Den indsats, der udfoldes af EU's internationale partnere for at mindske drivhusgasemissionerne, er af blandet karakter. Den "bottom up"-tilgang, der blev anlagt i tilsagnsprocessen i København-Cancun, udgjorde et betydeligt, om end utilstrækkeligt fremskridt i retning af en mere rummelig orden, hvor Kina, Indien, Brasilien, USA, EU og mere end 100 lande (som tegner sig for over 80 % af de globale emissioner) forpligtede sig kollektivt til at overholde specifikke klimapolitikker. Generelt har klimaindsatsen dog været fragmenteret og afpasset efter specifikke økonomiske vilkår. 38 udviklede lande, herunder EU, medlemsstaterne og Island, har indgået retligt bindende emissionsforpligtelser for en anden periode under Kyoto-protokollen, svarende til en gennemsnitlig reduktion på mindst 18 % i forhold til 1990-niveauerne. Dette er én mere end under den første forpligtelsesperiode, men Japan, New Zealand og Den Russiske Føderation har ikke indgået nye forpligtelser.

Boks 3: Internationale fremskridt i reduktionen af drivhusgasemissioner.

I 2012 steg de globale emissioner af kuldioxid med 1,1 %, hvilket dog var mindre end den gennemsnitlige årlige stigning på 2,9 % i løbet af de seneste ti år. De største udledere af CO₂ er nu Kina (29 % af den globale udledning), USA (16 %), EU (11 %), Indien (6 %), Den Russiske Føderation (5 %) og Japan (3,8 %).

I Kina er CO₂-emissionerne vokset kraftigt med omkring 290 % siden 1990 og med ca. 70 % siden 2005. Emissionerne pr. indbygger er nu på nogenlunde samme niveau som i EU, dvs. ca. 7 tons.

I 2012 faldt USA's CO₂-emissioner med 4 % og er således faldet med over 12 % siden 2005. Derimod er emissionerne pr. indbygger blevet langt større med 16,4 tons i 2012. Det betydelige fald i emissionerne skyldes i høj grad udnyttelsen af indenlandsk skifergas, som har erstattet kul i elproduktionssektoren.

²⁰

<http://setis.ec.europa.eu/set-plan-implementation/technology-roadmaps/european-initiative-smart-cities>

I Indien steg emissionerne med 6,8 % i 2012, 53 % fra 2005 til 2012 og 200 % siden 1990, men emissionerne pr. indbygger på under 2 tons er stadig langt mindre end i EU.

Japans emissioner har været uændrede i perioden 2005 til 2012, men har været voksende siden 1990 og stiger fortsat. Japan har for nylig foretaget en betydelig nedjustering i sine planer om at mindske drivhusgasemissionerne frem til 2020 i lyset af en energipolitisk redegørelse efter atomkraftulykken i Fukushima. Det samme gælder Australien og Canada.

Kina er nu sammen med EU den største investor i vedvarende energi og har iværksat en række regionale emissionshandelsordninger, der dækker store økonomiske regioner, med henblik på at udvikle et nationalt system med særlig vægt på lokal luftforurening og energisikkerhed. I USA er drivhusgasemissionerne blevet mindsket i overensstemmelse med målet om at reducere dem med 17 % inden 2020 i forhold til niveauet i 2005, hvilket ikke kun er opnået som følge af et skift fra kul til gas, men også takket være skærpede CO₂-standarder for biler, øget anvendelse af vedvarende energikilder og en aktiv privat sektor, der investerer kraftigt i nye teknologier og innovation. Brasilien har gjort fremskridt med at standse omfattende skovrydning. EU er i øjeblikket verdensførende med hensyn til lavemissionsteknologier, men andre vigtige og hurtigt voksende økonomier har vist en strategisk interesse i at konkurrere på disse nye markeder. Ved at fastlægge nye klima- og energipolitiske mål vil EU kunne bevare sit forspring på disse hurtigt voksende globale markeder.

Generelt er der fortsat en stor ambitionskløft mellem de planlagte modvirkningsforanstaltninger og det, der er nødvendigt for at holde den globale temperaturstigning under 2°C²¹. Det er grunden til, at UNFCCC's parter i 2011 iværksatte en proces med henblik på, at der i december 2015 i Paris indgås en ny international aftale, der vil gælde for alle parter og omfatte perioden efter 2020. Parterne bør være klar til at fremlægge deres bidrag i første kvartal af 2015, så der er passende tid til drøftelse og vurdering i forhold til det aftalte mål om at begrænse den globale temperaturstigning til mindre end 2°C. EU bør være parat til at udføre sin del af arbejdet og iværksætte yderligere ambitiøse tiltag for at reducere sine drivhusgasemissioner og fremme vedvarende energi og energieffektivitet. Det er i vores egen interesse at gøre det, men vi bør opfordre vores internationale partnere til at træffe tilsvarende foranstaltninger for at løfte den globale udfordring med at bekæmpe klimaændringerne. En øget international indsats vil også kunne bidrage til at støtte EU-industriens konkurrenceevne på lang sigt.

6. NÆSTE SKRIDT

Efter Kommissionens opfattelse bør de centrale elementer i en ny klima- og energiramme for 2030 omfatte et mål for reduktion af drivhusgasemissioner på EU-plan, der deles ligeligt mellem medlemsstaterne i form af bindende nationale mål, en reform af emissionshandelsordningen og et EU-mål for andelen af vedvarende energi samt en ny europæisk forvaltningsproces for energi- og klimapolitikker, der bygger på medlemsstaternes planer for konkurrencedygtig, sikker og bæredygtig energi. Energieffektivitet vil fortsat spille en vigtig rolle i forbindelse med realiseringen af EU's klima- og energimål, og dette vil være emnet for en undersøgelse, der afsluttes senere i 2014.

Kommissionen opfordrer Rådet og Europa-Parlamentet til inden udgangen af 2014 at nå til enighed om, at EU i begyndelsen af 2015 tilslutter sig en reduktion af drivhusgasemissionerne på 40 % som led i de forhandlinger, der afsluttes i Paris i december 2015. EU bør også være

²¹ UNEP: The Emissions Gap Report 2013

rede til at bidrage positivt til det topmøde, der afholdes under ledelse af FN's generalsekretær i september 2014.

Kommissionen opfordrer samtidig Rådet og Europa-Parlamentet til at godkende et EU-mål på mindst 27 % for andelen af vedvarende energi, der forbruges i EU, inden 2030, idet dette bør opnås i kraft af klare forpligtelser, som medlemsstaterne selv bestemmer, og som støttes af styrkede gennemførelsesmekanismer og indikatorer på EU-plan.

Kommissionen opfordrer også Rådet og Europa-Parlamentet til at godkende Kommissionens tilgang til den fremtidige klima- og energipolitik og dets forslag om at etablere et forenklet, men effektivt forvaltningssystem med henblik på realiseringen af klima- og energimålene.