

Klimapolitisk redegørelse 2016

**Energi-, forsynings- og klimaministerens
redegørelse til Folketinget
om klimapolitikken**

26. oktober 2016

Indholdsfortegnelse

1. Indledning
2. Udviklingen i den danske klimaindsats frem mod 2020
3. Udviklingen i den danske klimaindsats frem mod 2030
4. Vejen frem mod 2050
5. Opfølgning på Parisaftalen og internationale klimaforhandlinger i FN
6. Danmarks aktive rolle i udlandet
7. Klimarådets anbefalinger og ministerens stillingtagen til disse

1. Indledning

Den internationale udvikling er i stadig større grad med til at sætte retningen for den danske klimapolitik. Og det er indlysende, at Danmark ikke skal føre sin egen isolerede klimapolitik, men tage højde for at vi er forbundet med resten af verden, både fysisk, politisk og økonomisk.

Indgåelsen af den globale klimaaftale i Paris på COP21 var et historisk vendepunkt i den globale klimaindsats, da alle lande nu er forpligtet til at tage del i indsatsen for omstillingen til lavemission. Det er en omstilling, som længe har været i gang i Danmark, og som nu har fået et globalt ophæng.

En af de primære grunde til, at det er lykkedes Danmark at reducere drivhusgasudledningen betydeligt siden 1990'erne er, at vi over årtier har ført en energipolitik med meget vedvarende energi i systemet, høj forsyningsikkerhed og fokus på udvikling af grøn energiteknologi. Og den ambitiøse kurs fortsætter. Regeringens målsætning om uafhængighed af fossile brændsler i 2050 går hånd i hånd med den globale målsætning om, at den globale opvarmning skal begrænses til et godt stykke under 2 grader. Mange lande vil kunne tage ved lære af danske erfaringer. Vi skal derfor dele vores viden – til gavn for verden og til gavn for danske videns- og eksportvirksomheder.

Dansk klimapolitik præges i stigende grad af den europæiske dagsorden. Det er meget naturligt, da EU forhandler og forpligter sig samlet i FN's klimaforhandlinger. Det sker dels i form af de ambitiøse klimamålsætninger for 2020 og 2030 og dels i form af en række fælleseuropæiske initiativer på energiområdet. Det åbner en række muligheder for at påvirke EU-politikken i en mere hensigtsmæssig retning, hvor omkostningseffektive reduktionspotentialer kan identificeres på tværs af klassiske skel som sektoropdelinger og landegrænser.

Vi er heldigvis godt på vej mod opfyldelsen af vores EU-forpligtelser i 2020. Som det fremgår af årets klimapolitiske redegørelse, viser de seneste fremskrivninger, at Danmark vil overopfylde sit mål for ikke-kvotesektoren, der primært omfatter udledninger fra landbrug, transport og individuel opvarmning.

Den store udfordring for Danmark kommer frem mod 2030, hvor Danmark ifølge EU-Kommissionens udspil får til opgave at reducere udledningerne fra ikke-kvotesektoren, med 39 pct. Forhandlingerne om Kommissionens forslag starter nu. Der ligger derfor et stort arbejde foran os med at sikre nogle fornuftige rammer for, hvordan vi indfrier vores klimamål med en omkostningseffektiv reduktionsindsats frem mod 2030. På den måde kan Danmark fortsætte kursen som foregangsland på klimaområdet med en ambitiøs indsats, der tager hensyn til vækst, konkurrenceevne og beskæftigelse.



Lars Chr. Lilleholt

Rammerne for Klimapolitisk Redegørelse

Det fremgår af Klimaloven fra 2014, at der årligt skal udarbejdes en klimapolitisk redegørelse til Folketinget. Den årlige klimapolitiske redegørelse til Folketinget skal indeholde et samlet overblik over klimapolitikken og klimaindsatsen – herunder dels en status for opfyldelse af de danske klimaforpligtelser og dels en beskrivelse af de historiske og de forventede fremtidige drivhusgasudledninger. Som en del af redegørelsen skal regeringen desuden forholde sig til Klimarådets anbefalinger.

2. Udviklingen i den danske klimainsats frem mod 2020

Danmark har i EU i perioden 2013-2020 påtaget sig et højt nationalt reduktionsmål for ikke-kvotesektoren¹ i forbindelse med byrdefordelingen af de nationale reduktionsindsatser for perioden. Kun Luxemburg og Irland påtog sig den forbindelse et lige så højt mål. Regeringen arbejder for opfyldelsen af dette mål.

Udviklingen i de forventede fremtidige drivhusgasudledninger i Danmark fremgår af Danmarks energi- og klimafremskrivning, bedre kendt som den årlige basisfremskrivning. I den seneste basisfremskrivning fra 2015 gives en vurdering af, hvordan energiforbrug, energiproduktion og udledninger af drivhusgasser vil udvikle sig frem mod 2025, under forudsætning af at de nuværende politiske rammer fastholdes og der ikke introduceres nye politiske tiltag, der påvirker energi- og klimaområdet.

Danmarks bidrag til reduktionen af de samlede udledninger fra EU

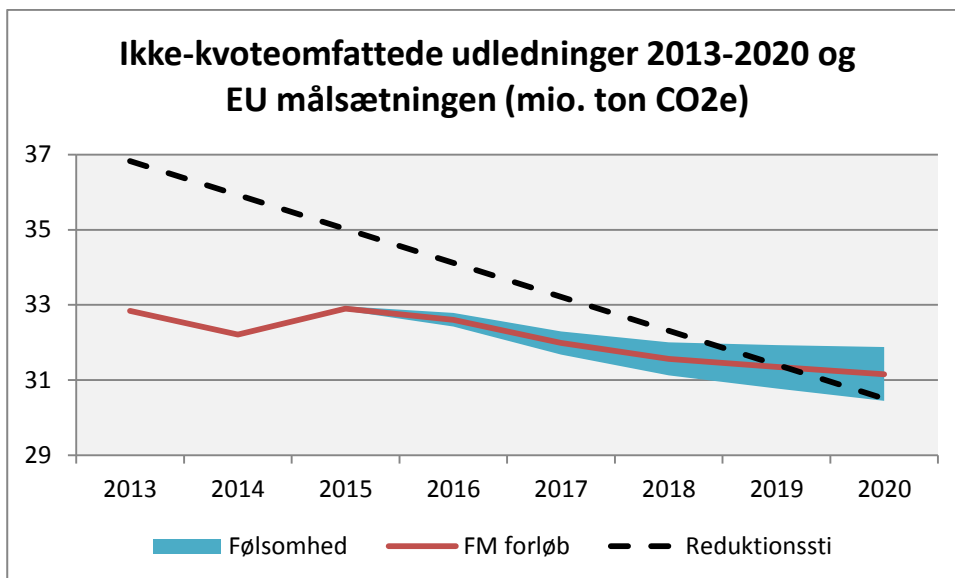
EU's mål for 2020 er at reducere den samlede drivhusgasudledning med 20 pct. i forhold til 1990. Dette overordnede mål er udmøntet i to delmål for henholdsvis kvote- og ikke-kvotesektoren. Kvotesektorens udledningsret i EU skal reduceres med 21 pct. i forhold til 2005², og udledningerne fra ikke-kvotesektoren i EU skal reduceres med 10 pct. i forhold til 2005.

I forbindelse med byrdefordelingen af det overordnede mål for ikke-kvotesektoren har Danmark påtaget sig at reducere de nationale udledninger fra ikke-kvotesektoren med 20 pct. i 2020 set i forhold til niveauet i 2005, samt at opfylde årlige delmål på vejen frem mod 2020.

Som det fremgår af figur 1, forventes det med basisfremskrivningen 2015 (inkl. effekterne af Fødevarer- og Landbrugspakken), at Danmark overopfylder reduktionsmålet for de akkumulerede ikke-kvotekomfattede drivhusgasudledninger i perioden 2013-2020 med ca. 12½ mio. CO₂-ækvivalenter. I forhold til de årlige delmål forventes en underopfyldelse af punktmålet i 2020. Denne underopfyldelse udfordrer dog ikke den samlede målopfyldelse, da det er tilladt at underopfylde delmålene i et år, hvis der overopfyldes tilsvarende i et andet år.

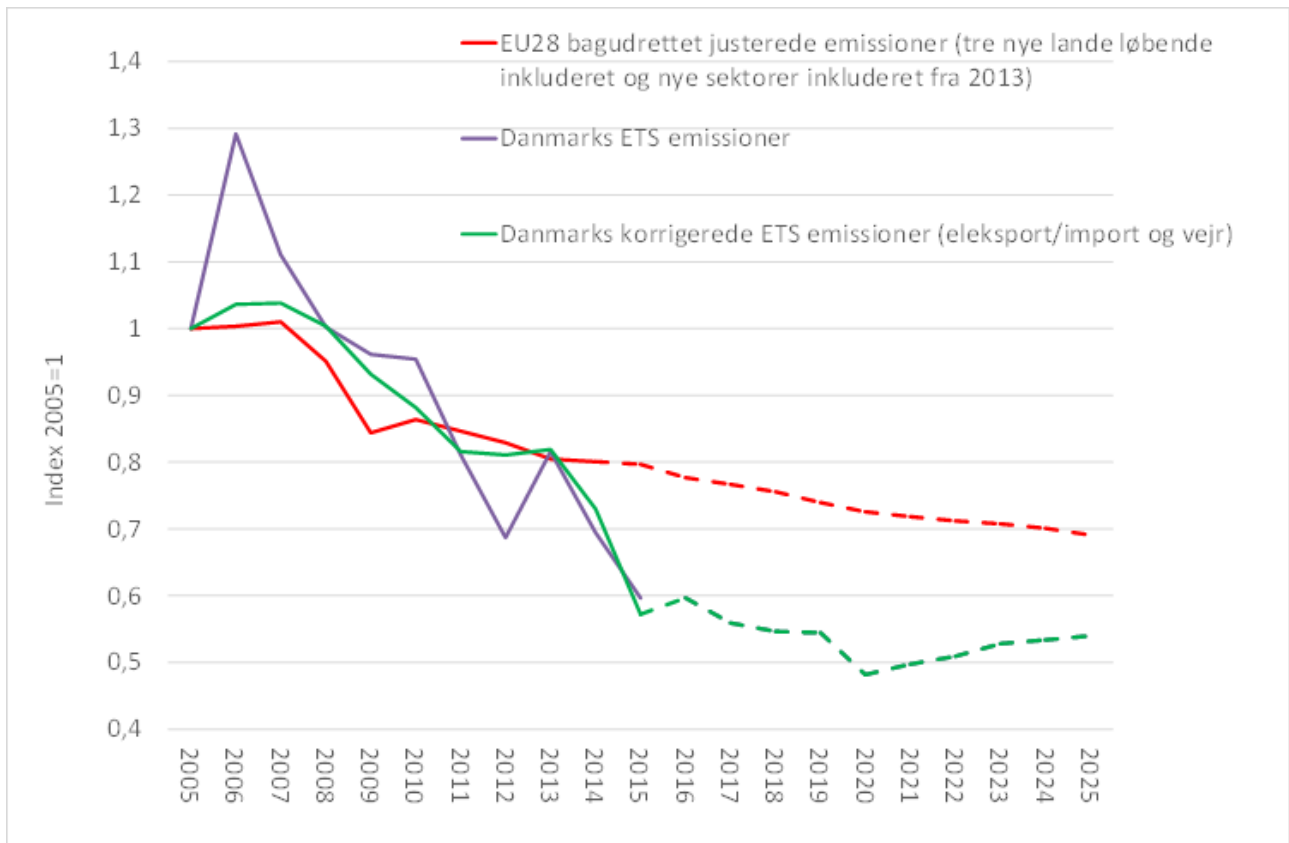
¹ Kvotesektoren omfatter el- og varmeproducerende anlæg og tung industri. Ikke-kvotesektoren omfatter hovedsagelig transport, landbrug, bygninger (individuel opvarmning) og affald.

² Med vedtagelsen af EU's klima- og energipakke for perioden 2013 til 2020 overgik man til anvendelsen af et nyt basisår, nemlig 2005. Valget af 2005 som basisår skyldes beslutningen om at indføre kvotesystemet fra 2005, og at man dermed fik tilvejebragt viden om kvotesektorens samlede drivhusgasudledning.



Figur 1: Forventningerne til reduktionerne i udledningerne fra de danske ikke-kvoteomfattede sektorer. Kilde: Basisfremskrivningen 2015.

Udledningerne fra den kvoteomfattede sektor reguleres på EU-niveau gennem kvotesystemet (The EU Emissions Trading System, ETS). Danmark har således ikke et særskilt nationalt mål for den kvoteomfattede sektor. Som det fremgår af figur 2, forventes Danmark fremadrettet at ligge væsentligt over EU-gennemsnittet, når det gælder om at reducere de kvoteomfattede udledninger. Frem mod 2020 forventes de danske kvoteomfattede udledninger således at falde med over 40 pct. i forhold til 2005, mens det europæiske gennemsnit kun forventes at falde med lidt over 20 pct.



Figur 2: Sammenligning af Danmarks og EU's reduktion af den kvotebelagte drivhusgasudledning siden kvotesystemets opstart i 2005. Kilde: Tal for Danmarks og EU28s ETS emissioner 2005-15 er hentet fra Det Europæiske Miljøagenturs "greenhouse gas data viewer". Miljøagenturet har justeret EU28 emissionstallene bagud til 2005 for at korrigere for emissioner fra lande og sektorer (i andre medlemslande) der først er inkluderet i ETS efter 2005. Danmarks korrigerede ETS emissioner er beregnet af Energistyrelsen og indebærer en justering ift. elimport og -eksport samt temperatur. Fremskrevne emissioner for EU28 er fra Det Europæiske Miljøagenturs rapport "Trends and projections in Europe 2015 – Tracking progress towards Europe's climate and energy targets". Fremskrivningen af Danmarks kvotebelagte udledning er fra Energistyrelsens "Basisfremskrivning 2015".

Danmarks bidrag til opfyldelse af Kyotoprotokollens målsætninger

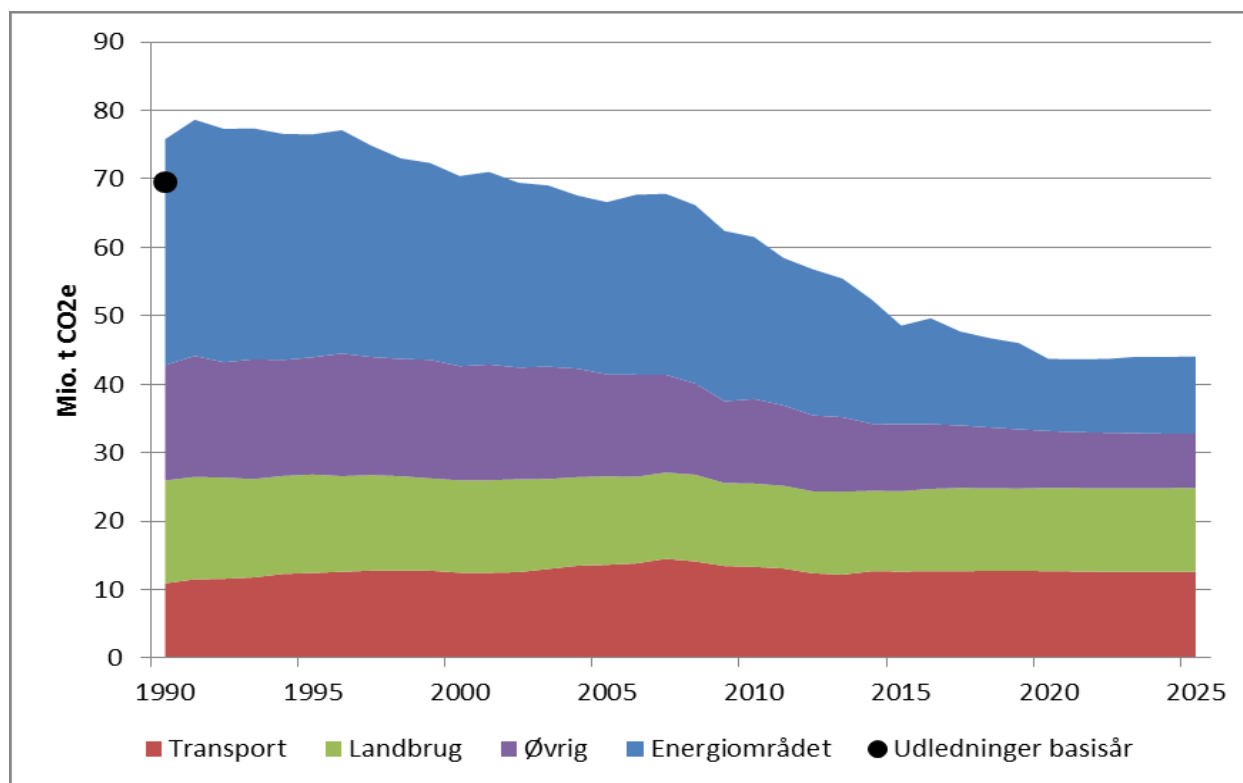
Danmark har ratificeret FN's klimakonvention og tiltrådt Kyotoprotokollen. Dermed har Danmark også forpligtet sig til at opfylde de fastsatte reduktionsmål for både den første og den anden forpligtelsesperiode under Kyotoprotokollen. Den første forpligtelsesperiode under Kyotoprotokollen strakte sig fra 2008-2012. Anden forpligtelsesperiode under Kyotoprotokollen (KP2) strækker sig fra 2013-2020.

Danmark har tilsluttet sig KP2 (den såkaldte Doha-ændring) i fællesskab med EU. EU har i forhold til KP2 påtaget sig et reduktionsmål på 20 pct. i forhold til 1990. Indsatsen er afmålt og tilrettelagt, så tilslutningen ikke betyder yderligere reduktionsindsats ud over det, der allerede er vedtaget i EU's klima- og energipakke for 2013-2020. Ved at opfylde sin del af EU's egne mål opfylder Danmark og de øvrige EU-lande således også KP2-forpligtelserne. Danmark og resten af EU har vedtaget at ratificere KP2, men den er endnu ikke trådt i kraft, da der stadig ikke er tilstrækkeligt med øvrige parter, der har ratificeret Doha-ændringen til Kyotoprotokollen.

De samlede drivhusgasudledninger fra dansk grund frem mod 2020

Der er flere måder at opgøre de samlede danske drivhusgasudledninger på jf. det følgende afsnit om metoder til opgørelse af drivhusgasudledningen. Danmark er alene forpligtet til at reducere drivhusgasudlednin-

gerne i den ikke-kvoteomfattede sektor. Hvis der fokuseres på udledninger fra dansk grund, frem for global effekt, ses det at disse har været faldende siden starten af 1990'erne og forventes i basisfremskrivningen 2015 fortsat at falde frem mod 2020, hvorefter de flader ud. Hovedparten af faldet i de fremskrevne udledninger sker i energisektoren, og er tæt knyttet til øget energieffektivitet og løbende omstilling til vedvarende energi ved produktion af el og fjernvarme. Den nuværende energiaftale fra 2012, og energiaftalerne før den, har og har haft stor betydning for udviklingen i udledningerne fra dansk grund. Flere af de politiske initiativer i den nuværende aftale medvirker til at reducere udledningerne fra produktion af el og fjernvarme frem til 2021.



Figur 3: De samlede udledninger af drivhusgasser falder frem mod 2020, hvorefter de flader ud. Hovedparten af faldet finder sted inden for produktion af el og fjernvarme. Udledningerne er korrigeret for udledninger knyttet til handel med el med udlandet³. Kategorien "øvrig" dækker over udledninger fra fremstillings erhverv inkl. byggeri og anlæg, serviceerhverv, husholdninger samt affald og spildevand. Kilde: Basisfremskrivningen 2015.

De samlede nationale udledninger i 2020 forventes, ifølge seneste basisfremskrivning fra december 2015, at ligge ca. 40 pct. under niveauet fra 1990. Udledningerne er her opgjort efter den metode, som også blev anvendt i Klimaplanen fra 2013, hvorfra bidrag fra binding af kulstof i jord og skove, de såkaldte LULUCF⁴-bidrag regnes med. Der er betydelige usikkerheder knyttet til fremskrivningen og især opgørelsen af LULUCF-bidraget. Hvis man tager højde for en række af de væsentligste usikkerhedsparametre, forventes reduktionen i 2020 at ligge inden for et spænd på 35-44 pct.

³ Bemærk at basisåret er defineret af de faktiske udledninger i 1990, det vil sige udledninger, der ikke er elhandelskorrigeret. Denne metode anvendes til at definere udledninger under FN's klimakonvention. På grund af stor elimport var udledningerne særligt lave i 1990.

⁴ Betegnelsen LULUCF (Land-Use, Land-Use Change and Forestry) dækker over udledninger og optag af drivhusgasser fra arealanvendelse, ændringer i arealanvendelse og skovbrug.

Forventningerne til reduktionerne i drivhusgasudledningen i 2020 er større i basisfremskrivningen 2015 sammenlignet med basisfremskrivningen 2014, hvor forventningen var en reduktion på ca. 37 pct. (opgjort med LULUCF-bidraget) i forhold til 1990. Det er især opjusterede forventninger til en øget anvendelse af biomasse til el og varmeproduktionen, der har øget forventningerne til reduktionsniveauet i 2020.

Nye politiske tiltag kan påvirke drivhusgasudledningen

Siden basisfremskrivningen 2015 har regeringen indgået to aftaler, der kan medføre, at forventningerne til de fremtidige reduktioner i drivhusgasudledningerne ændres. Aftalen om Fødevarer- og Landbrugspakken blev indgået den 22. december 2015 mellem regeringen, Det Konservative Folkeparti, Liberal Alliance og Dansk Folkeparti. Fuldt indfaset i 2021 forventes Fødevarer- og Landbrugspakken at være drivhusgasneutral, når kulstofbinding regnes med, men i årene 2016 til 2020 vil pakken give en øget udledning på samlet set 1,4 mio. ton CO₂-ækvivalenter. Fødevarer- og Landbrugspakken ændrer dog ikke ved, at de samlede nationale udledninger i 2020 forventes at ligge ca. 40 pct. under niveauet fra 1990.

Regeringen har fremlagt en samlet 2025-plan og heri indgår forslag om en afvikling af PSO-afgiften. I forbindelse med denne omlægning er der fremsat en række forslag til justeringer af energipolitikken, der kan medføre ændrede forventninger til udledningsniveauet i 2020.

På længere sigt vil regeringens forslag, via lavere elpriser, tilskynde til klimavenlig omstilling. Et højere elforbrug vil umiddelbart give en højere dansk drivhusgasudledning, men EU's kvotehandelssystem indebærer principielt set, at dette neutraliseres af tilsvarende lavere udslip et andet sted i Europa. Samtidig vil lavere elpriser fremme eldrevne varmepumper, elbiler og øget elektrificering generelt. Det vil give lavere drivhusgasudledning på områder, der er uden for EU's kvotehandelssystem.

Metoder til opgørelse af drivhusgasudledningen

Der er flere måder at opgøre drivhusgasudledninger på. Der kan grundlæggende skelnes mellem to opgørelsesmetoder:

1. Den reelle (globale) klimaeffekt
2. Drivhusgasudledninger fra dansk grund
 - a. Opgørelse uden elhandelskorrektion
 - b. Opgørelse med elhandelskorrektion

Den reelle (globale) klimaeffekt

CO₂-udledninger inden for EU's kvotesystem er underlagt et fælles reduktionsmål, som i henhold til systemet pr. automatik nås gennem et fast samlet antal kvoter for EU. Ændringer i danske udledninger vil ikke påvirke antallet af kvoter og dermed heller ikke indfrielsen af det fælles reduktionsmål for kvotesektoren. Det er derfor alene ændrede CO₂-udledninger *uden for* EU's kvotesystem, der kan skabe en reel global klimaeffekt, da kvotesystemet på sigt, vil neutralisere ændringer i udledninger inden for systemet. Dog skal det bemærkes, at der i kvotesystemet pt. er et overskud af kvoter, hvorfor der ved øgede danske kvoteomfattede udledninger må forventes en klimaeffekt på kort og mellemlangt sigt. Dette svarer til de udledninger, der er illustreret i figur 1.

Drivhusgasudledninger fra dansk grund

Under de internationale klimapolitiske rammer er Danmark forpligtet til at indberette de samlede drivhusgasudledninger fra dansk grund. Opgørelsen af de samlede danske drivhusgasudledninger i figur 3 omfatter både udledninger inden for og uden for kvotesektoren. Den nationale opgørelse, for så vidt angår udledningerne i kvotesektoren, kan ikke bruges til at opgøre den ændring i de samlede globale udledninger, der

realiseres over tid. Det skyldes, at f.eks. færre udledninger i Danmark inden for kvotesystemet kan modsvareres af flere udledninger i andre EU-lande

I opgørelsen af drivhusgasudledninger fra dansk grund skelnes der mellem en direkte opgørelse og en metode, hvor der korrigeres for udsving i eksport og import af el.

Opgørelse uden elhandelskorrektion: Drivhusgasudledningerne fra elproduktionen kan variere fra år til år bl.a. som følge af vejrforhold. Da det danske elsystem indgår som en integreret del af det nordiske og nord-europæiske elsystem vil det danske elforbrug kunne dækkes af dansk produktion og/eller produktion fra anlæg i f.eks. Norge, Sverige eller Tyskland afhængig af det relative konkurrenceforhold mellem dansk og udenlandsk elproduktionskapacitet. Danmark er altså i visse år nettoimportører af el, mens vi i andre år nettoeksportører. Med denne metode opgøres drivhusgasudledningen for den danske elproduktion uden korrektioner for elhandel, men ved at tage højde for, at tilpasninger kan ske både i dansk og udenlandsk kapacitet.

Opgørelse med elhandelskorrektion: Ved opgørelse med elhandelskorrektio n opgøres udledninger fra dansk grund baseret på en korrektio n for at give skøn for den danske udledning i et 'normalår'.

I praksis vil import og eksport af el – udover konkrete politiske tiltag i Danmark såvel som udlandet – nemlig også være påvirket af en række andre forhold, herunder naturgivne variationer (vådår/tørår/vindår) og dermed ændringer i konkurrenceforholdet mellem dansk udenlandsk produktion (f.eks. vandkraft i Norge).

For at give et billede af trenden i den årlige drivhusgasudledning foretages der i dag i basisfremskrivningen en korrektio n for sådanne udsving. Ved korrektio nen foretages en hypotetisk opgørelse af drivhusgasudledningen, hvis den danske elproduktion præcist skulle svare til det danske elforbrug, og at alle tilpasninger i det danske elsystem sker på kraftvarmeanlæg og kondensværker.

3. Udviklingen i den danske klimaindsats frem mod 2030

EU's stats- og regeringschefer vedtog i oktober 2014 de overordnede rammer for EU's klima- og energipolitik frem mod 2030. 2030-rammen indeholder som et centralt element et bindende mål om intern reduktion af EU's drivhusgasudledninger med mindst 40 pct. i 2030 i forhold til 1990. For at nå dette mål skal sektorerne omfattet af EU's kvotehandelssystem reducere udledningerne med 43 pct. i 2030 i forhold til 2005, mens sektorerne udenfor EU's kvotehandelssystem skal reducere udledningerne med 30 pct. i 2030 i forhold til 2005. Disse ambitiøse mål vil være rammesættende for den danske klimapolitik mange år frem.

Kommissionens forslag til nationale reduktionsmål for ikke-kvotesektoren i 2030

Som led i udmøntningen af 2030-rammen offentliggjorde EU Kommissionen den 20. juli 2016 sit forslag til byrdefordeling af reduktionsmålet på 30 pct. i 2030 i forhold til 2005⁵ for den ikke-kvotebelagte sektor.

De ikke-kvotebelagte drivhusgasudledninger stammer i Danmark primært fra transport og landbrug, mens resten er fordelt på bygninger (primært udledninger fra opvarmning med olie- og gasfyr), F-gasser, affald og spildevand mv.

Ifølge Kommissionens forslag pålægges hvert enkelt medlemsland nationale drivhusgasreduktionsmål for 2030 indenfor spændet 0 – 40 pct. ift. 2005. Målene er primært baseret på BNP pr. indbygger, men for

⁵ Kommissionens fulde forslag kan læses her: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/DA/1-2016-482-DA-F1-1.PDF>
Bilaget til forslaget findes her: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/DA/1-2016-482-DA-F1-1-ANNEX-1.PDF>

medlemsstater med BNP pr. indbygger, der ligger over EU-gennemsnittet, er målene i et vist omfang justeret så de afspejler landenes omkostningseffektive reduktionspotentialer. Danmarks mål er fastsat til 39 pct. i 2030 ift. 2005.

Forslaget indeholder en række af de såkaldte fleksibilitetsmekanismer, som medlemslandene kan anvende som supplement til de nationale reduktioner ved målopfyldelsen. Flexibilitetsmekanismerne skal bidrage til at sikre, at reduktioner kan foretages der, hvor de er mest omkostningseffektive. Forslaget lægger således op til at videreføre to eksisterende fleksibilitetsmekanismer i form af ubegrænset adgang til at købe andre medlemslandes overskydende udledningsrettigheder samt ubegrænset adgang til at købe EU-interne projektkreditter. Herudover indføres to nye fleksibilitetsmekanismer i form af hhv. anvendelse af kvoter fra EU's kvotehandelssystem samt medregning af LULUCF-kreditter fra forbedret kulstofbalance i jord og skov. Danmark får med forslaget adgang til begge de to nye fleksibilitetsmekanismer.

Regeringen hilser det velkomment, at forslaget samlet set sikrer opfyldelsen af de klimamål for 2030, som Det Europæiske Råd vedtog i oktober 2014. Dog er regeringen kritisk overfor det høje, danske reduktionsmål for 2030 og herunder, at Kommissionen ikke har foretaget en større justering for omkostningseffektivitet af det danske 2030-mål. Danmark har gjort mere for at begrænse udledningerne i ikke-kvotesektoren end de fleste andre medlemslande, og der resterer derfor kun et begrænset omkostningseffektivt reduktionspotentialer.

Regeringen ser på den anden side positivt på, at to danske ønsker til øget fleksibilitet i målopfyldelsen indgår i Kommissionens forslag. En vurdering af fleksibilitetsmulighedernes konkrete betydning kræver dog nærmere analyse. Regeringen finder det ligeledes positivt, at startpunktet for udledningsretten i 2021 tager udgangspunkt i medlemslandenes udledning i 2016-18, idet man herved undgår, at de fleste EU-lande tildeles flere udledningsrettigheder end deres forventede udledning.

Kommissionens forslag til, hvordan arealanvendelse, ændringer i arealanvendelse og skovbrug kan medtages i EU's klimaregulering.

Parallelt med forslaget til medlemslandenes bindende, årlige drivhusgasreduktioner fra 2021 til 2030 fremsatte EU-Kommissionen også forslag til, hvordan arealanvendelse, ændringer i arealanvendelse og skovbrug, dvs. LULUCF-sektoren, kan medtages i EU's klimaregulering fra 2021⁶.

Forslaget sigter mod implementering af Det Europæiske Råds beslutning fra oktober 2014, om at der skal udarbejdes en politik for, hvordan arealanvendelse, ændringer i arealanvendelse og skovbrug kan medtages i EU's klimaregulering.

Kommissionen foreslår, at medlemslandene i perioden 2021-30 skal sikre, at kulstofbalancen i jord og skov i hvert enkelt medlemsland ikke forringes med forøgede udslip af drivhusgasser til atmosfæren til følge. Hvis et medlemslands kulstofregnskab for de relevante sektorer samlet set går i minus – med øgede udledninger til følge – skal medlemslandet enten købe LULUCF-kreditter af andre medlemslande eller annullere nogle af de udledningsrettigheder, der foreslås tildelt medlemslandene i perioden 2021 til 2030. Sidstnævnte tiltag vil i givet fald reducere medlemslandenes udledningsret i ikke-kvotesektoren. Samtidig lægges der op til, at medlemslande, der opnår en positiv udvikling i kulstofbalancen, i nærmere bestemt omfang får mulighed for at modregne LULUCF-kreditter ved målopfyldelse af deres reduktionsmål for drivhusgasudledningen i ikke-kvotesektoren i perioden 2021-30.

⁶ Kommissionens fulde forslag kan læses her: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/DA/1-2016-479-DA-F1-1.PDF>
Bilag til forslaget findes her: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/DA/1-2016-479-DA-F1-1-ANNEX-1.PDF>

Regeringen finder det positivt, at forslaget lægger op til en ny fleksibilitetsmekanisme, som vil tillade medlemslande, der opnår en positiv udvikling i kulstofbalancen i jord og skov, i nærmere bestemt omfang at modregne LULUCF-kreditter ved målopfyldelse af deres reduktionsmål for drivhusgasudledningen i ikke-kvotesektoren i perioden 2021-30. En vurdering af fleksibilitetsmulighedernes konkrete betydning kræver dog nærmere analyse.

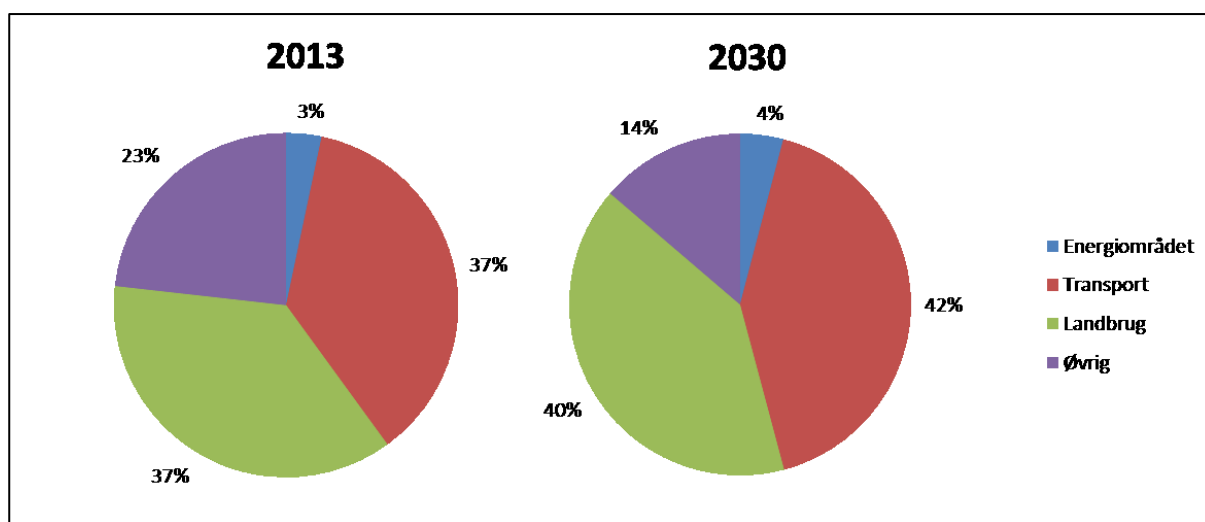
Regeringen er i gang med at analysere de to forslag nærmere - herunder de økonomiske konsekvenser for Danmark. Forslagene skal i de kommende år forhandles endeligt på plads mellem Ministerrådet og Europa-Parlamentet i EU.

Udfordringerne for Danmark frem mod 2030

Danmark står altså overfor at skulle løfte et ambitiøst reduktionsmål i 2030. Da reglerne for opfyldelse af målet endnu ikke er forhandlet på plads, er det vanskeligt at forudsige præcis, hvor udfordrende det bliver for Danmark at opfylde målet

Hovedprioriteten for regeringen er at sikre størst mulig omkostningseffektivitet og fleksibilitet i opfyldelsen af det nationale reduktionsmål samt så vidt muligt at friholde erhvervslivet fra unødvendige byrder. Således vil timingen i indfrielsen af målet også skulle overvejes nøje.

Som det fremgår af figur 4 stammer ca. $\frac{1}{3}$ af de samlede udledninger fra den danske ikke-kvotesektor fra sektorerne transport og landbrug. Forventningen er, at disse sektors andel af de samlede udledninger fra ikke-kvotesektoren vil stige frem mod 2030. Det skyldes bl.a., at andelen af de ikke-kvotefatte udledninger fra erhverv og husholdninger forventes at falde i perioden. Faldet er begrundet i den løbende omstilling og effektivisering af energiforbruget i disse sektorer (eksempelvis omstilling af individuel opvarmning som oliefyr til biomasse eller varmepumper).



Figur 4: Udledninger fra den danske ikke-kvotesektor i henholdsvis 2013 og 2030 fordelt på sektorer. Kategorien "øvrige" dækker over ikke-kvotefatte udledninger fra fremstillings erhverv inkl. byggeri og anlæg, serviceerhverv, husholdninger samt affald og spildevand. Kategorien "energiområdet" dækker over ikke-kvotefatte udledninger fra energisektoren, eksempelvis mindre kraftvarmeværker og fjernvarmeværker. Kilde: Basis-fremskrivningen 2015. Udledningerne for 2030 er estimeret på baggrund af basisfremskrivningen 2015, og forbundet med stor usikkerhed.

Der tegner sig således et billede af, at især landbrugserhvervet kan komme under pres som følge af reduktionsmålet for ikke-kvotesektoren. Landbruget er meget udsat for priskonkurrence internt i EU, hvorfor det er vanskeligt for sektoren at overvælde eventuelle meromkostninger til en klimaindsats i priserne på landbrugsprodukter, med mindre andre landes landbrug udsættes for de samme reduktionskrav.

Regeringen arbejder derfor på, at reduktioner i ikke-kvotesektoren også sker gennem etablering af fælles EU-krav, således at der sikres de samme krav på tværs af landegrænser, og at konkurrenceudsatte sektorer som f.eks. landbruget sikres så lige vilkår som muligt i hele EU.

Energikommissionens rolle i forhold til 2030-målet

Som led i undersøgelsen af hvordan der sikres en omkostningseffektiv målopfyldelse i 2030, har regeringen bedt Energikommissionen om at komme med anbefalinger til, hvordan indretningen af det danske energisystem på omkostningseffektiv vis kan understøtte forpligtelserne i den ikke-kvotebelagte sektor. Energikommissionen skal komme med deres samlede anbefalinger primo 2017.

Ny EU-regulering, der påvirker klimadagsordenen

Udover Europa-Kommissionens udspil vedr. 2030 målet er der også en række andre nye udspil fra EU, som forventes at influere på klimadagsordenen frem mod 2030.

Regulering af udledninger indenfor transportsektoren

Sammen med forslaget til byrdefordeling fremlagde Kommissionen en meddelelse om en europæisk strategi for lavemissionsmobilitet. I strategien oplistes de tiltag, som Kommissionen påtænker med henblik på at øge tempoet for omstillingen til lavemissionsmobilitet. Tiltagene vedrører følgende hovedområder: 1) større effektivitet i transportsystemet 2) alternativ lavemissionsenergi til transport og 3) køretøjer med lave eller ingen emissioner. Det forventes, at Kommissionen vil fremlægge lovforslag vedrørende dele af disse initiativer i løbet af 2017.

I forbindelse med opfyldelsen af forpligtelserne i ikke-kvotesektoren vil Danmark have fordel af en effektiv og ambitiøs EU-regulering. Dette gælder ikke mindst på transportområdet, hvor Danmarks begrænsede marked ikke alene kan drive teknologiske ændringer. Gennem fælles EU-tiltag kan man således i langt højere grad påvirke markedet og samtidig opnå reduktioner i ikke-kvotesektoren på en mere omkostningseffektiv måde end gennem nationale tiltag alene.

Energiunionen og kravet om klima- og energihandlingsplaner

Energi- og klimapolitikken står centralt placeret på den europæiske dagsorden, hvor implementeringen af EU's Energiunion, der er integreret med klimadagsordenen, er et omdrejningspunkt i de kommende år.

Strategien for Energiunionen består af fem dimensioner:

- 1) Forsyningsikkerhed
- 2) Et fuldt integreret indre energimarked
- 3) Energieffektivitet
- 4) Reduktion af drivhusgasudledninger
- 5) Forskning, innovation og konkurrenceevne

Kommissionen forventes i 2016 at præsentere et forslag om en forvaltningsramme for Energiunionen, som primært består af nationale energi- og klimaplaner, som medlemslandene skal udarbejde inden 2018. Planerne forventes at skulle indeholde et grundigt overblik over medlemslandenes performance på Energiunionens fem dimensioner samt en oversigt over relevante nationale politikker og initiativer for perioden

2021-2030. Planerne har til formål at sikre koordineret fremdrift på Energiunionens fem dimensioner, herunder at sikre, at EU når sine ambitiøse klima- og energimålsætninger for 2030.

Udspil fra Kommissionen om vedvarende energi (VE-pakken)

EU-Kommissionen forventes at præsentere en VE-pakke ultimo 2016. VE-pakken skal indeholde forslag til et revideret direktiv om fremme af vedvarende energi samt forslag til en ny EU-politik for bæredygtig bioenergi, som skal dække alle anvendelser af biomasse til transport, el, varme, køling og gas.

Formålet med det nye VE-direktiv er at sikre en omkostningseffektiv opfyldelse af EU's bindende mål om minimum 27 pct. vedvarende energi i 2030. Som nævnt lægges der i modsætning til tidligere ikke op til national byrdefordeling efter 2020, og derfor er det forventningen, at der skal etableres nye markedsbase-rede virkemidler på EU-niveau, som skal fremme udbygningen med vedvarende energi og øge det regionale samarbejde.

Den nye EU-politik for bæredygtig bioenergi har til formål at fremme en mere ressourceeffektiv anvendelse af biomasse, blandt andet med henblik på at sikre robuste drivhusgasreduktioner og skabe fair konkurrence.

Udspil fra Kommissionen om energieffektivisering (EE-pakken)

EU-Kommissionen forventes at præsentere en EE-pakke i oktober 2016. EE-pakken vil indeholde et forslag til et revideret direktiv om energieffektivisering (EED). EED blev vedtaget i 2012 og implementeret i medlemslandene i 2014. Dertil forventes EU-Kommissionen at præsentere et forslag til et revideret direktiv om bygningers energimæssige ydeevne (EPBD).

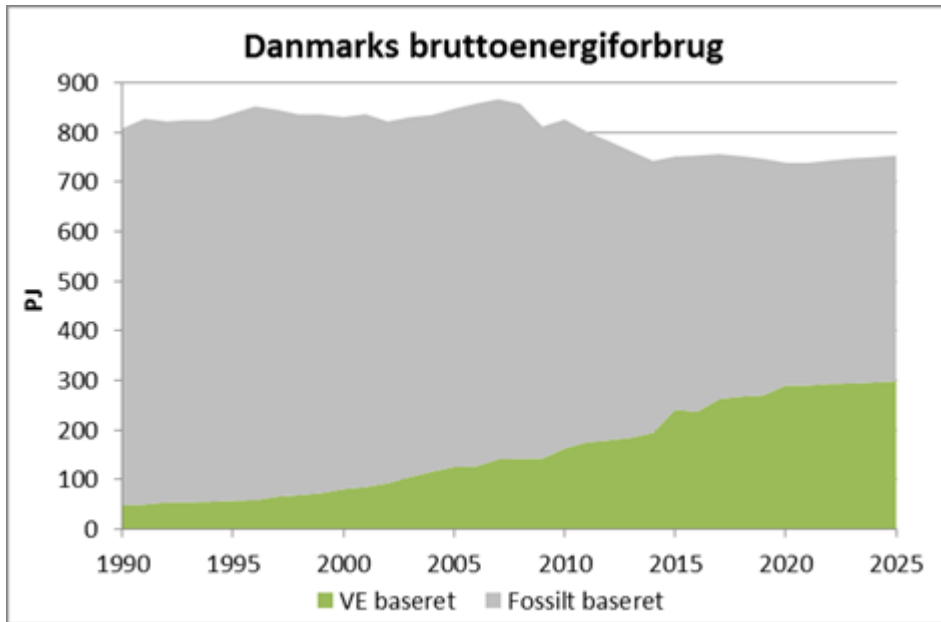
Det er forventningen, at Kommissionen vil gå efter en smal revision af EED. Det gældende EED pålægger EU-Kommissionen at justere en række artikler i direktivet som eksempelvis energispareforpligtelsen og statslige indkøb. Dertil er der behov for, at direktivet tilpasses til EU's mål for energieffektivisering på mindst 27 pct. i 2030. Førnævnte EPBD skal revideres med henblik på indfrielse af energieffektiviseringspotentialet for bygninger. Øget energieffektivitet i Europa vil alt andet lige betyde et reduceret behov for brug af drivhusgasudledende brændsler.

4. Vejen frem mod 2050

Regeringen har en ambition om, at Danmark skal være uafhængig af de fossile brændsler – kul, olie og naturgas – i 2050. Det betyder, at Danmark i 2050 skal producere vedvarende energi nok til at kunne dække det samlede danske energiforbrug. Derfor skal energiforsyningen og transportsektoren omstilles, så sektorerne kan baseres på vedvarende energikilder, som eks. vind, sol, biobrændsler og geotermi.

Regeringens ambition skal også ses som et væsentligt bidrag til opfyldelsen af EU's ambition om at reducere drivhusgasudledningen fra EU med 80-95 pct. i 2050 i forhold til 1990. Derudover kan omstillingen til vedvarende energikilder også medvirke til at fastholde og udvikle danske virksomheders styrkepositioner inden for energi-, klima- og miljøteknologi og derigennem udnytte den stigende globale efterspørgsel efter grønne teknologier til at skabe vækst og beskæftigelse.

Som det fremgår af figur 5, baseret på basisfremskrivningen 2015, går udviklingen den rigtige vej. Forbruget af vedvarende energi er steget støt siden 2000, hovedsageligt på grund af omstilling til biomasse og udbygning med vindkraft, og forbruget af vedvarende energi forventes at stige yderligere frem mod 2020. Der forventes således en stigning på knap 50 pct. frem mod 2020 sammenlignet med i dag.



Figur 5: Oversigt over Danmarks samlede bruttoenergiforbrug⁷ fordelt efter, om energikilden er fossilt eller VE-baseret. VE-andelen af bruttoenergiforbruget forventes at være ca. 40 pct. i 2025. Kilde: Basisfremskrivningen 2015.

5. Opfølgning på Parisaftalen og internationale klimaforhandlinger i FN

En global klimaafnate

Parterne til FN's klimakonvention ("*United Nations Framework Convention on Climate Change*" – UNFCCC) vedtog den 12. december 2015 en juridisk bindende global klimaafnate, Parisaftalen. Med Parisaftalen etablerer parterne til klimakonventionen globale målsætninger om, at:

- a) Holde den gennemsnitlige globale temperaturstigning et godt stykke under 2 grader i forhold til førindustrielt niveau og arbejde for at begrænse temperaturstigningen til 1,5 grader.
- b) Øge evnen til at tilpasse sig de negative konsekvenser af klimaforandringer og fremme modstandsdygtighed.
- c) Bringe de globale 'finansieringsstrømme' i overensstemmelse med omstillingen til lavemission og modstandsdygtighed, afspejlende vigtigheden af finansiering og investeringer for klimamålsætningen.

Boksen nedenfor opsummerer en række af hovedpunkterne i Parisaftalen.

⁷ Det samlede bruttoenergiforbrug angiver den samlede mængde energi, der forbruges i Danmark, og hvilken energikilde forbruget er baseret på. Dette gælder f.eks. forbruget af brændsler til produktion af el og varme såvel som produktionen af el fra vindkraft og solceller. Det dækker ligeledes det energiforbruget i transportsektoren, og der tages højde for import/eksport af energi. Det er derfor en nyttig indikator ift. regeringens målsætning om at kunne dække det danske behov for energi med VE-baserede kilder.

Hvad er hovedpunkterne i Parisaftalen?

- Parterne skal hvert femte år indmelde eller genindmelde et nationalt bestemt reduktionsbidrag (Nationally Determined Contributions, NDCs) og gennemføre nationale reduktionsindsatser med henblik på at opfylde disse. Den første runde af reduktionsbidrag vil gælde fra 2020.
- Aftalen etablerer den såkaldte "ambitionsmekanisme", som skal informere om parternes indmelding af reduktionsbidrag og medvirke til at øge den globale klimaindsats fremadrettet. Under Parisaftalen er parterne forpligtet til fremadrettet at indmelde et nationalt bestemt bidrag (NDC) hvert femte år, og enhver ny NDC skal være mere ambitiøs end den forrige.
- Aftalen genbekræfter de udviklede landes mål om fra 2020 at mobilisere 100 mia. USD årligt i klimafinansiering til ulandenes klimaindsats fra blandt andet offentlige og private kilder. Inden 2025 skal der vedtages et nyt klimafinansieringsmål for perioden efter 2025, hvor der åbnes for en bredere donorbase.
- Parterne skal implementere klimatilpasningsindsatser og periodisk kommunikere herom til FN.
- Parterne skal efter nye/reviderede regler rapportere til FN om blandt andet optag og udledninger af drivhusgasser nationalt, implementering af de nationale reduktionsbidrag, klimafinansiering samt klimatilpasningsindsatsen.

Danmarks og EU's implementering af Parisaftalen

EU og medlemslandene har i forhold til Parisaftalen påtaget sig et reduktionsbidrag på mindst 40 pct. i 2030 ift. 1990. Indsatsen er afmålt og tilrettelagt, så den ikke medfører yderligere reduktionsindsatser ud over det, der allerede er vedtaget med EU's klimamål for 2030. Ved at opfylde EU's egne mål opfylder Danmark og de øvrige EU-lande således også de konkrete reduktionsforpligtigelser, der følger af Parisaftalen for perioden frem til 2030. Skulle EU's reduktionsbidrag falde væk, f.eks. fordi forudsætningerne for det europæiske samarbejde ændrer sig væsentligt, vil Danmark fortsat være folkeretligt bundet af forpligtelserne i Parisaftalen.

Parisaftalen bekræfter det tidligere aftalte finansieringsmål om mobilisering af 100 mia. USD om året fra 2020. Der er fortsat tale om et kollektivt mål for de udviklede lande. Der er imidlertid ikke vedtaget en definition af, hvad der tæller med som klimafinansiering mod de 100 mia. USD. Donorlandene blev i 2015 enige om rammerne for en fælles metode for opgørelse af klimafinansiering, hvilket dannede grundlag for en rapport udarbejdet af bl.a. OECD i 2015, der estimerede, at der var mobiliseret ca. 62 mia. USD i 2014, en stigning fra 52 mia. USD i 2013. De reviderede retningslinjer for rapportering af klimafinansiering skal færdigforhandles over de kommende år, og der forventes i den forbindelse en skærpende af rapporteringsforpligtelserne.

Fremadrettet fokus i FN's klimaforhandlinger

Indgåelsen af Parisaftalen markerer et skifte i den globale klimaindsats - fra fokus på forhandling af aftalen til fokus på implementering af aftalen. Der udestår dog stadig færdigforhandling af en række spørgsmål for at udmønte Parisaftalen. Dette gælder især ambitionsmekanismen og mobilisering af klimafinansiering.

I de kommende år skal parterne blive enige om de nærmere retningslinjer for ambitionsmekanismen. Ambitionsmekanismen skal sætte rammerne for en proces, hvor alle parter til Parisaftalen over tid opjusterer deres ambitionsniveau i takt med, at der opbygges tillid til omstillingen til lavemission, og de konkrete værktøjer og teknologier bliver mere tilgængelige og falder i pris. Danske virksomheder har udviklet mange af de omkostningseffektive løsninger, der skal sikre omstillingen til lavemission, og der må forventes en øget efterspørgsel på danske løsninger og "knowhow" i takt med Parisaftalens implementering.

Parisaftalen sætter også rammerne for støtte til klimaindsatsen i udviklingslande inden for såvel klimatilpasning som reduktion af drivhusgasudledninger. De udviklede lande opfordres til fortsat at gå forrest i

mobiliseringen af klimafinansiering. Parisaftalens langsigtede målsætning om at gøre alle finansieringsstrømme konsistente med omstillingen til lavemission og modstandsdygtighed kræver dog en global indsats, og der åbnes op for at udvide donorbasen i forbindelse med et klimafinansieringsmål efter 2025 jf. ovenfor. Aftalen opfordrer samtidig de udviklede lande til at fremlægge en konkret plan ("roadmap") for at nå målsætningen om at mobilisere 100 mia. USD årligt fra 2020.

Den globale implementering af Parisaftalen

Parisaftalen sætter også rammen for arbejdet uden for UNFCCC med at implementere og øge klimamålsætningerne globalt. Danmark spiller her en vigtig rolle ved at hjælpe udviklingslande og vækstlande med at gøre deres klimamål til virkelighed gennem klimafinansiering og kapacitetsopbygning.

Danmark vil fortsætte med at yde støtte via udviklingsbistanden til udviklingslandes klimaindsats. Både i forhold til at hjælpe landene med at reducere deres udledninger, bl.a. via etablering af de nødvendige rammebetingelser, og – særligt for de fattigste lande – hjælpe dem med at tilpasse sig konsekvenserne af klimforandringer.

Gennem den bilaterale bistand arbejdes der i flere af Danmarks partnerlande med at integrere klimahensyn i landeprogrammerne i forhold til at forbedre modstandsdygtigheden blandt fattige og produktionssystemer mod klimaforandringer. Dette også med henblik på at forebygge migration. Desuden gives den multilaterale bistand midler til en række fonde, herunder Den Grønne Klimafond, de regionale udviklingsbanker, Least Developed Countries Fund (LDCF), Nationally Appropriate Mitigation Actions (NAMA)-faciliteten, Verdensbankens energisektorprogram (ESMAP) og det globale initiativ om bæredygtig energi til alle (SE4All). Under SE4All initiativet har Danmark i samarbejde med FN's miljøprogram UNEP og DTU etableret en såkaldt "hub" om energieffektivitet i FN byen i København. Under "hub'en" er etableret en række offentlige-private partnerskabsaktiviteter på udvalgte teknologiområder med globalt potentiale, herunder belysning, aircondition, køleskabe og fjernvarme og fjernkøling, hvor også danske virksomheder deltager.

Et vigtigt fokusområde for dansk klimafinansiering er desuden at bidrage til at mobilisere øgede private investeringer i klimarelevante projekter. Dette sker via fokus på etablering af mekanismer, der kan imødegå barriere og risici, der kan betyde at investeringer ikke finder sted. Etableringen af den danske klimainvesteringsfond, hvor institutionelle investorer har bidraget med en stor del af den samlede kapital på 1,3 mia. kr. er et eksempel herpå. Et andet eksempel er det dansk initierede klimafinansieringsinstrument "Energy Savings Insurance" (ESI).

Den øremærkede klimafinansiering kanaliseres via Klimapuljen, der udmøntes af Udenrigsministeriet og Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet i samarbejde

Undertegnelse og ratifikation af Parisaftalen

Danmark underskrev Parisaftalen sammen med 174 andre parter ved den officielle underskriftsceremoni for Parisaftalen i FN's hovedkvarter i New York den 22. april 2016. Regeringen har d.5. oktober fremsat beslutningsforslag i Folketinget om Danmarks ratifikation af Parisaftalen. EU's miljø- og klimaministre blev på miljørådsmøde d. 30. september enige om, at EU's ratifikation af Parisaftalen og deponering af EU's ratifikationsinstrument skal ske hurtigst muligt og senest den 7. oktober 2016. Således kan EU blive part til aftalen, såfremt den træder i kraft inden COP22.

Mission Innovation

I efteråret 2015 gik Danmark, sammen med 19 andre lande, med i det internationale initiativ *Mission Innovation*. USA stod bag initiativet, der blev lanceret på åbningsdagen for COP21 af landenes stats- og rege-

ringschefer. Formålet med Mission Innovation er at nedbringe omkostningerne til omstilling af landes energisystem ved at intensivere forskningen i, og derigennem billiggørelsen af, rene energiteknologier.

Regeringen vil arbejde for, at der i 2020 afsættes 580 mio., kr. til forskning i rene energiteknologier. Midlerne vil hovedsageligt blive udmøntet gennem EUDP.

På ministermødet i San Francisco i juni 2016 vedtog deltagerlandene rammerne for udmøntningen af initiativet, herunder et fælles Mission Statement. På mødet blev det også besluttet, at EU-kommissionen optages som det 21. medlem. Danmark deltager desuden aktivt i en række arbejdsgrupper om bl.a. fælles forskningsprojekter og samarbejde med den private sektor.

Mission Innovation er tæt koblet til privatsektorinitiativet "Breakthrough Energy Coalition". Her vil en række private investorer investere betydelige beløb i forskning og udvikling af rene energiteknologier. Det er alene virksomheder fra deltagerlandene, der vil kunne få adgang til disse midler.

6. Danmarks aktive rolle i udlandet

Gennem en årrække har danske myndigheder etableret strategiske samarbejder inden for klima- og energipolitik, primært finansieret via udviklingsbistanden, med Kina, Mexico, Sydafrika, Ukraine, Indonesien og Vietnam for at understøtte disse udvalgte vækstøkonomiers omstilling til lavemission. Tilsvarende er et samarbejde med Tyrkiet under etablering. Desuden støtter Danmark indsatser på tilpasningsområdet i lande som Kenya, Bangladesh, Mozambique og Etiopien. Med klimaaftalen i Paris i december 2015 sættes der ekstra fokus på at bistå disse lande med at leve op til en ambitiøs udmøntning af de beslutninger, der blev truffet i Paris.

Fælles for flere af samarbejdslandene er den stigende energiefterspørgsel og afledt øget drivhusgasudledning, som de vil stå overfor i de kommende årtier. Disse faktorer skaber en efterspørgsel efter danske løsninger inden for omstilling af energisektoren, og i kølvandet på klimaaftalen fra Paris understøtter Danmark arbejdet med at implementere de indmeldte reduktionsbidrag (Nationally Determined Contributions, NDCs) gennem disse partnerskaber. Vækstøkonomierne spiller en afgørende rolle i forhold til at opnå den globale 2-graders-målsætning fra Parisaftalen, og derfor fokuserer danske myndighedssamarbejder på netop disse lande.

I forlængelse af myndighedssamarbejderne oplever Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet stigende interesse for de teknologier, som understøtter det danske energisystem. Eksport af energiteknologi udgør i dag over 10 pct. af den årlige danske vareeksport, og med stigende globale investeringer i vedvarende energi og energieffektivitet er potentialet for yderligere energiteknologiekspert lovende.

Bilaterale myndighedssamarbejder

Danmarks myndighedssamarbejde med Kina indbefatter blandt andet teknisk assistance til analyser af og anbefalinger til, hvordan Kina kan øge både ambitionsniveau og omkostningseffektivitet i den langsigtede, grønne omstilling samt ved fastsættelse af målsætninger for udbygning med vedvarende energi. Udbygning af vedvarende energi i Kina udfordres blandt andet af en manglende evne til at integrere større mængder fluktuerende energi, hvorfor samarbejdet også har fokus på at optimere kinesiske kraftværkers fleksibilitet.

Danmark har understøttet Mexicos forberedelse til COP21-topmødet, herunder via bistand til udarbejdelse af det indmeldte reduktionsbidrag. Danmark har, efter ønske fra den mexicanske regering, understøttet landets arbejde med at benytte bæredygtigt biobrændsel i elproduktion, som ventes at kunne nedbringe Mexicos CO₂-udledning signifikant.

Vietnam forbereder en grøn omstilling, som dels skal styrke landets økonomiske udvikling og dels skal afbøde klimarelaterede miljøkonsekvenser. I den kontekst har Danmark i 2016 videreudviklet et bilateralt samarbejdsprogram fokuseret på energieffektivisering. Ligeledes er Green Investment Facility (GIF) blevet etableret med et budget på 35 mio. kr. Green Investment Facility (GIF) er en finansieringsmodel for industriel energieffektivisering i særligt udvalgte sektorer til at mobilisere privat lokal finansiering til energieffektivitet i små og mellemstore virksomheder.

Danmark samarbejder med sydafrikanske myndigheder om at omstille landets elsektor fra kul til mere vedvarende energi. Danmark har bistået de sydafrikanske energimyndigheder med at udvikle et såkaldt vindatlas til kortlægning af vindressourcer. Den danske energibistand har i det forløbne år også fortsat fokuseret på etableringen af en national energieffektivitetsstrategi, og etableringen af et nationalt CO₂-kvotesystem.

I Ukraine er myndighedssamarbejdet fokuseret på teknisk og faglig bistand til det etablerede dansk-ukrainske energicenter (UDEC), som blev oprettet i 2015. Samarbejdet har især fokus på energiplanlægning og handlingsplaner, herunder data til brug for planlægning i energisystemet og indenfor energieffektivitet.

Danmark bistår Indonesien med erfaringer indenfor vedvarende energi, langsigtet energiplanlægning og energieffektivisering for derved at hjælpe de indonesiske myndigheder med at nå Indonesiens ambitiøse klimamål. Samarbejdet indbefatter en dansk vækstrådgiver på ambassaden.

I Tyrkiet er et samarbejde omkring fjernvarme under etablering inden for Udenrigsministeriets pulje for strategisk sektorsamarbejde. Samarbejdet indbefatter en dansk vækstrådgiver på ambassaden.

Via de bilaterale myndighedssamarbejder, er der i løbet af de seneste år etableret tætte forbindelser til Det Internationale Energiagentur, IEA, som bl.a. udarbejder anerkendte energianalyser. Samtidig samarbejder Danmark med IEA om at etablere et IEA-kontor i Beijing. Danmark har bakket op om at etablere det multilaterale sekretariat for Clean Energy Ministerial (CEM) i IEA. Dette blev formelt besluttet ved det seneste CEM-ministermøde i starten af juni 2016.

Tilpasningsindsatser

Indsatser på tilpasningsområdet sker bl.a. i Kenya, hvor der skabes øget modstandsdygtighed mod klimaforandringerne for kvægholdere i de tørre egne ved at skifte og restaurere græsningsarealer. Den forbedrede fodersituation øger samtidig værdien af kvæget når det sælges. I Etiopien og Bangladesh støttes ligeledes udviklingen af et mere klimasmart landbrug, som tager højde for ændrede nedbørsmønstre, højere temperaturer etc., og samtidig søger at øge økonomiske udbytter. I flere lande støttes klimadataindsamling og -bearbejdning, med henblik på at øge viden om klimaforandringernes præcise og aktuelle effekt, som kan kommunikeres og indarbejdes i beslutninger på alle niveauer. I Mozambique støttes klimaplanlægning på kommune niveau, således at der udarbejdes klare planer for hvordan kommunerne tilpasser sig til de ændrede betingelser.

7. Klimarådets anbefalinger og ministerens stillingtagen til disse

I henhold til Klimaloven skal ministerens stillingtagen til Klimarådets anbefalinger fremgå af den årlige klimapolitiske redegørelse.

Klimarådets årlige hovedrapport med anbefalinger til regeringen "Afgifter der forandrer" blev offentliggjort den 13. juni 2016. Rapportens primære fokus er afgiftssystemet, og derfor vedrører hovedparten af anbefalingerne klimavenlige afgiftsomlægninger. Klimarådets rapport indeholder dog også en række anbefalinger

til den danske position i forhandlingerne om byrdefordeling og opgørelsesregler for EU-landenes reduktionssindsats i ikke-kvotesektoren frem mod 2030.

Klimarådets anbefalinger falder overordnet set under følgende fire temaer:

1. Den danske position i forhandlingerne om EU's 2030-mål
2. Generelt om klimarelaterede afgifter
3. Elbiler og afgifter
4. Omstilling af opvarmning

Klimarådet har dertil d. 12. april 2016 udgivet analysen "Midt i en energiomstilling - udfordringer og løsninger for den danske PSO-ordning" med anbefalinger til regeringen vedrørende PSO-støtten og spørgsmålet om, hvorvidt støtten skal finansieres over elregningen.

I det følgende præsenteres ministerens kommentarer til Klimarådets anbefalinger.

Ministerens kommentarer til Klimarådets rapport "Afgifter der forandrer"

Den danske forhandlingsposition i forhandlingerne om EU's 2030-mål

Klimarådet anbefaler⁸:

"Danmark bør i sin tilgang til fastlæggelse af reglerne for opfyldelse af målsætningerne i ikke-kvotesektoren anlægge et 2050-perspektiv frem for alene at se på, hvad der er billigst muligt frem mod 2030. Samtidig bør Danmark tage hensyn til reglerne betydning for den samlede klimaeffekt i EU frem mod 2030."

Ministerens kommentarer:

Det er en høj prioritet for regeringen, at Danmark – når den endelige EU-aftale er forhandlet på plads – skal have de bedst mulige forudsætninger for at indfri 2030-målet på en både omkostningseffektiv og langsigtet måde. Regeringen vil derfor fokusere på at sikre, at Danmark får "de rette værktøjer" til rådighed i forhold til den kommende målopfyldelse, når forhandlinger om EU-Kommissionens forslag til byrdefordeling mellem medlemslandene af reduktionsindsatsen i de ikke-kvotebelagte sektorer går i gang. "De rette værktøjer" kan f.eks. være mulighed for at anvende reduktioner i kvotesektoren samt relevante LULUCF-tiltag til målopfyldelse i de ikke-kvotebelagte sektorer.

Samtidig skal det sikres, at klimaindsatsen skrues sammen så den understøtter både EU's langsigtede ambition for 2050 samt ambitionen om, at EU som helhed sikrer den mest omkostningseffektive indfrielse af sine internationale målsætninger i 2030.

Dertil kommer, at EU's klimaregulering bør indrettes således, at alle EU's medlemslande påtager sig en reel klimaindsats. Hvis EU skal gøre sit til at indfri Parisaftalens langsigtede ambitioner, kræver det en langsigtet grøn omstilling af alle EU's medlemslande - ikke kun i de velstående lande som Danmark. Det indebærer blandt andet, at Kommissionen bør præsentere forslag til omkostningseffektive fælles europæiske virkemidler på transport- og landbrugsområdet.

⁸ Klimapolitisk redegørelse forholder sig til anbefalingerne, som de er oplistet på s. 18 i Klimarådets rapport "Afgifter der forandrer".

EU-Kommissionens forslag skal i de kommende år forhandles endeligt på plads i EU. Regeringen har endnu ikke lagt sig fast på, hvordan Danmarks kommende 2030-reduktionsmål for de ikke-kvotebelagte sektorer skal indfris.

Klimarådet anbefaler:

"For Danmark er det dyrere at reducere udledningerne uden for end inden for kvotesektoren. For at imødegå dette problem bør Danmark arbejde for, at fordelingen ændres, så en større andel af reduktionen sker i kvotesektoren for EU som helhed. Det vil også kunne bidrage til at øge både kvoteprisen og den politiske troværdighed omkring kvotesystemet. En ændret fordeling af reduktionsforpligtigelsen mellem de to sektorer må dog alene ske i det omfang, at det kan gøre den samlede omstilling frem mod 2050 billigere. Det må altså ikke forsinke omstillingen i ikke-kvotesektoren i en grad, så den samlede omstilling frem mod 2050 bliver dyrere."

Ministerens kommentarer:

Regeringen vil generelt set arbejde for strukturelle reformer af kvotehandelssystemet, der sigter på, at kvotehandelssystemet kan virke fuldt ud efter hensigten. Det betyder, at der ideelt set – ved et givent reduktionsmål – skal være balance mellem reduktionsomkostningerne inden for og uden for kvotehandelssystemet, og at der skal rettes op på systemiske fejl, så den samlede mængde kvoter korresponderer med reduktionsmålet.

Danmark har tidligere i forbindelse med forhandlingerne om EU's 2030-ramme arbejdet for, at en større del af EU's reduktionsindsats kunne lægges på kvotesektoren frem for på ikke-kvotesektoren. Dette var der dog ikke tilstrækkelig opbakning til blandt EU's medlemslande.

Regeringen støtter således op om Det Europæiske Råds konklusioner om 2030-rammen fra 2014 og linjen i Kommissionens ETS-forslag, hvilket indebærer en fastholdelse af ETS-andelen af reduktionsindsatsen (dvs. andelen, der hører under kvotesektoren). Det er dog på dansk initiativ lykkedes at indføre en ny fleksibilitetsmekanisme, der vil give Danmark og en række lande mulighed for at anvende kvoter fra kvotehandelssystemet til at indfri en begrænset andel af forpligtelsen i de ikke-kvotebelagte sektorer.

Klimarådet anbefaler:

"Såfremt en ændret fordeling mellem sektorerne ikke er mulig, bør Danmark arbejde for, at der indgår gode muligheder for fleksibilitet i reglerne for målopfyldelse. Det vil kunne sikre, at Danmark efterfølgende kan tilrettelægge en målopfyldelse af 2030-målsætningen, der giver omkostningseffektiv omstilling frem mod 2050."

Ministerens kommentarer:

Danmark har igennem årene i EU arbejdet for, at Danmark gives forskellige muligheder for fleksibilitet i opfyldelsen af reduktionsmålet for de ikke-kvotebelagte sektorer. Den af Klimarådet omtalte mulighed for at kunne bruge et nærmere afgrænset antal ETS-kvoter til at indfri målet for de ikke-kvotebelagte sektorer, kan være med til at udligne de marginale reduktionsomkostninger i kvotesektoren og de ikke-kvotebelagte sektorer. Denne fleksibilitetsmekanisme er vedtaget i EU på dansk foranledning for netop at tage hensyn til det forhold, at der for Danmarks vedkommende kun forventes at være relativt begrænsede billige reduktionspotentialer i ikke-kvotesektoren, mens det er mere omkostningseffektivt at reducere udledningen fra de kvotebelagte sektorer.

Klimarådet anbefaler:

"Danmark bør arbejde for, at arealanvendelse og skovbrug (LULUCF) integreres sammen med de øvrige udledninger i landbruget i enten en landsøjle med et tilpas ambitiøst mål eller i ikke-kvotesektoren. Begge

dele kræver en bogføringsmetode, der sikrer, at de medregnede reduktioner fra LULUCF repræsenterer additionelle optag og udledninger.”

Ministerens kommentarer:

Regeringen har – helt på linje med Klimarådets anbefalinger – presset på for etableringen af en fælles landsektor for landbrugets udledninger fra dyr (metan og lattergas), maskiner og gødning, der hører under de ikke-kvotebelagte sektorer, og optag og udledninger fra landbrugsrelaterede dele af LULUCF som f.eks. landbrugsjord og græsarealer.

En landsøjle skal have et fælleseuropæisk udledningsloft, hvor landbruget underlægges ensartede krav på tværs af alle medlemsstater frem for nationale reduktionskrav. Det kan sikre, at landbruget leverer reduktioner på tværs af EU i og med, at reduktionerne sker, hvor det er mest omkostningseffektivt. Da landbruget er udsat for intens priskonkurrence inden for EU, er den nuværende metode til byrdefordeling, hvor nationale mål er fastsat ud fra medlemslandenes velstandsniveau, ikke hensigtsmæssig. Regeringen har således foreslået konkrete ideer til fælleseuropæiske virkemidler for landbrugets udledninger, der kan sikre, at landbruget leverer mere omkostningseffektive reduktioner på tværs af EU som helhed.

Regeringens indsats har bidraget til, at Kommissionen erkender, at lande, hvor udledninger fra landbruget udgør en stor del af de samlede udledninger fra ikke-kvotesektoren, er særligt udfordret. For at hjælpe disse lande lægger Kommissionens forslag op til, at medlemslande med en høj andel af landbrugsemissioner i ikke-kvotesektoren i nærmere bestemt omfang får mulighed for også at regne reduktioner i udledningerne fra og øgede optag i jord og skovrejsning – LULUCF-sektoren – med i deres ikke-kvotebelagte reduktionsforpligtelser.

Regeringens støtte til modregning af LULUCF-kreditter i andre emissioner skal ske under hensyntagen til sikring af klimamæssig integritet.

Generelt om klimarelaterede afgifter

Klimarådet anbefaler:

”Hvis formålet med energiafgifterne er at beskatte fossile brændsler, bør afgiften på el nedtrappes i takt med, at elproduktionen bliver mindre fossil. I så fald kan det tabte provenu mere hensigtsmæssigt hentes fra bredere skattebaser. Hvis der er et energisparemål, kan det dog begrunde fastholdelse af en vis energiafgift.”

Ministerens kommentarer:

Klimarådet understreger blandt andet, at elektrificering er en forudsætning for den grønne omstilling, og at der derfor kan være behov for at se nærmere på, om elafgifterne har det rigtige niveau. Ministeren er enig i, at elektrificeringen kan være fornuftig, forudsat at elektrificering sker med omkostningseffektive virkemidler. Regeringen vil løbende overveje behovet for justeringer og mere langsigtede tilpasninger af afgifts- og tilskudssystemerne. Dette ses der ligeledes nærmere på i bl.a. afgifts- og tilskudsanalysen, hvor afgiftens niveau og sammensætning er et vigtigt emne.

Klimarådet anbefaler:

”Der bør være klarhed over hvilke mål og hensyn, der ligger til grund for hver enkelt afgift, og de forskellige komponenter i det samlede afgiftstryk bør så vidt muligt udspecificeres, som det fx i dag er tilfældet med CO₂-afgiften. På den måde sikres størst mulig gennemsigtighed i afgiftssystemet.”

Ministerens kommentarer:

Ministeren er enig med Klimarådet i ønsket om, at der skal skabes større gennemsigtighed i afgiftssystemet, så det står klart, hvilke hensyn, der ligger til grund for afgifterne på klima- og energiområdet. Afgifternes niveau og sammensætning er også et vigtigt emne i afgifts-tilskudsanalysen.

Elbiler og afgifter

Klimarådet anbefaler:

"Der bør indføres et fradrag i grundlaget for registreringsafgiften på ca. 2000 kr. pr. kWh batterikapacitet for elbiler og opladningshybridbiler. Fradraget nedtrappes i takt med, at den teknologiske udvikling gør batterier billigere. Fradraget kan efter behov udvides til andre klimavenlige meromkostninger som fx brændselsceller i brintbiler eller flexifuel-motorer til biobrændstoffer."

Ligeledes anbefaler Klimarådet:

"Minimumsafgiften i registreringsafgiften på 20.000 kr. bør fjernes, så billige og meget energieffektive biler tillades en registreringsafgift så lav som 0 kr."

Ministerens kommentarer:

Den 9. oktober 2015 blev der indgået en politisk aftale om den fremtidige beskatning af elbiler og brintbiler. Hermed vil der ske en mere lempelig overgang til fuld registreringsafgift, end det ellers ville være tilfældet. Ydermere ydes der i 2016 og 2017 et bundfradrag i registreringsafgiften på op til 10.000 kr. pr. elbil. Når registreringsafgiften er fuldt indfaset i 2020, vil elbiler fortsat få en betydelig rabat baseret på deres lave energiforbrug.

Klimarådet anbefaler:

"Den nuværende processtrømordning⁹ for opladning af elbiler bør ikke forlænges, når den udløber ved udgangen af 2016. Til gengæld bør der igangsættes en analyse af behovet for offentlige tiltag til fremme af ladeinfrastrukturen for elbiler."

Ministerens kommentarer:

Regeringen ønsker også, at ordningen på sigt afskaffes, dels fordi lempelsen ikke omfatter al el til transport, og dels fordi ordningen potentielt kan blive meget dyr i takt med udbredelsen af elbiler. Ud fra en samlet betragtning er Klimarådets betragtning om, at processtrømordningen ikke er hensigtsmæssig, derfor fornuftig.

Omstilling af opvarmning

Klimarådet anbefaler:

"Afgiften på el til opvarmning bør sættes ned med ca. 30 øre pr. kWh. Hvis PSO-tariffen er fjernet fra elregningen, skal nedsættelsen være tilsvarende mindre. Afgiftsnedsættelsen bør ske snarest for at undgå samfundsøkonomisk u hensigtsmæssige investeringer i biomasse de kommende år."

Ministerens kommentarer:

Ministeren noterer sig, at Klimarådets rapport viser, at det samfundsøkonomisk er en fordel at nedsætte afgifterne på elektricitet, herunder til opvarmning. Regeringen har fremlagt et forslag om at afskaffe PSO'-afgiften. Det vil understøtte elektrificeringen af samfundet herunder udbredelsen af varmepumper.

⁹ Processtrømsordningen giver virksomheder mulighed for at få en del af den betalte elafgift retur for den el, der er anvendt til procesformål. Virksomheder der har et erhvervs mæssigt salg af el til opladning af elbiler (via abonnement eller lignende) har indtil udgangen af 2016 haft mulighed for at benytte denne ordning, hvormed de har mulighed for at videregive afgiftsrefusion til deres kunder. Private bilejere, der oplader deres elbiler via egen oplader har ikke adgang til denne refusion.

Ministerens kommentarer til Klimarådets analyse ”Midt i en energiomstilling - udfordringer og løsninger for den danske PSO-ordning”.

Klimarådet anbefaler¹⁰:

”Klimarådet anbefaler, en omstilling til fossil uafhængighed der gå på to ben i den forstand, at der skal ske en øget elektrificering af samfundet samtidig med, at der udbygges med vedvarende energi i elproduktionen. Den nødvendige støtte til udbygningen med vedvarende energi vurderes dermed at være en direkte omkostning forbundet med elforbruget. Derfor anbefaler Klimarådet, at finansieringen af PSO-støtten fortsat er knyttet til elforbruget. Problematikken om konflikten med EU’s statsstøttere regler vurderer Klimarådet mere hensigtsmæssigt kan håndteres ved enten at åbne noget af vores PSO-støtte op for producenter af grøn strøm i udlandet eller ved at PSO-tariffen gøres mindre afhængig af elforbruget ved fx en målerafgift”... ”Klimarådet finder således ikke, at de forskellige argumenter for at løfte PSO’en over på finansloven er tilstrækkeligt tungtvejende. Både økonomiske effektivitetshensyn og ønsket om at sikre stabile langsigtede rammer for omstillingen til vedvarende energi taler for at bevare øremærkningsprincippet om PSO-afgiften som en brugerbetaling for el. Dette princip vil sikre, at afgiften automatisk vil falde fremover, i det omfang kvoteprisen og engrosprisen på el kommer op på et højere niveau, og vedvarende energiteknologier bliver relativt billigere som følge af fortsat teknologimodning.”

Ministerens kommentarer:

Regeringen ønsker at afskaffe PSO-afgiften og finansiere PSO-udgifterne over finansloven.

Der er en række gode grunde til at afskaffe PSO-afgiften på el.

En afskaffelse af PSO-afgiften vil gøre el billigere i Danmark til gavn for virksomheder og husholdninger. PSO-afgiften belaster danske virksomheders produktionsomkostninger med ca. 4 ½ mia. kr. årligt. Afskaffelse af PSO-afgiften vil gøre det billigere for både virksomheder og husholdninger at bruge el til produktion, opvarmning og transport. PSO-afgiften er ikke en hensigtsmæssig måde at finansiere støtten til vedvarende energi. PSO-afgiften reducerer forbrugsmuligheder og forværrer virksomhedernes konkurrenceevne.

Samtidig vil det gavne udbredelsen af el i vores energisystem at afskaffe PSO-afgiften. Lavere elpriser vil tilskynde en klimavenlig omstilling. De lavere elpriser vil således fremme elvarmepumper, elvarme og øget elektrificering generelt. Det vil give lavere CO₂-udledning på områder, der er uden for EU’s kvotehandelssystem, og reducerer derfor den reelle klimabelastning og sikrer, at Danmark fortsat kan være foregangsland for grøn energi.

Forslaget vil endvidere sikre gennemsigtighed i den fremtidige prioritering af udgifterne til vedvarende energi på linje med andre offentlige udgifter.

Dertil vil en afskaffelse af PSO-afgiften og afvikling af PSO-systemet løse EU-Kommissionens kritik af PSO-systemet én gang for alle. Denne løsning afkobler således udgifterne fra finansieringen, hvorved også favoriseringen af indenlandske VE-producenter fjernes. Dette er samtidig en løsning, der understøtter, at Danmark også fremover selv kan tilrettelægge vores udbygning med vedvarende energi.

Desuden er der behov for, at der bliver ændret markant på drivkræfterne bag den grønne omstilling. De samlede støtteudgifter har vist sig højere end forudset, mens den markedsbaserede del er blevet tilsvarende mindre. Der er derfor behov for at se på strukturen således, at udbygningen i fremtiden kan drives mere af markedet.

¹⁰ Anbefalingen er gengivet som den fremgår af Klimarådets analyse s. 3 midt og 23 nederst.