

Bruxelles, den 14.7.2021
SWD(2021) 612 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF RAPPORTEN OM KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

om ændring af forordning (EU) 2018/842 om bindende årlige reduktioner af drivhusgasemissioner for medlemsstaterne fra 2021 til 2030 som bidrag til klimaindsatsen med henblik på opfyldelse af forpligtelserne i Parisaftalen

{COM(2021) 555 final} - {SEC(2021) 555 final} - {SWD(2021) 553 final} -
{SWD(2021) 611 final}

Resumé
Konsekvensanalyse af revisionen af forordningen om indsatsfordeling
A. Behov for handling
Hvad er problemet, og hvorfor er det et problem på EU-niveau?
Forordningen om indsatsfordeling fastsætter nationale mål for reduktion af drivhusgasemissioner for de sektorer, der i øjeblikket ikke er omfattet af EU's emissionshandelssystem, såsom bygninger, vejtransport, landbrug og affald. Med de øgede krav, som det nye overordnede mål for hele EU's økonomi om en nettoreduktion af drivhusgasemissionerne på mindst 55 % i forhold til 1990-niveauerne inden 2030 udgør, er de nuværende mål for forordningen om indsatsfordeling imidlertid ikke i stand til at bidrage tilstrækkeligt til det øgede overordnede EU-mål. For det andet berettiger den mulige udvidelse af emissionshandelssystemet og den mulige ændring af anvendelsesområdet for forordningen om arealudnyttelse, ændringer i arealanvendelse og skovbrug, at anvendelsesområdet for selve forordningen om indsatsfordeling tages i betragtning som led i den overordnede klimapolitiske struktur. For det tredje er forordningen om indsatsfordeling i sin udformning baseret på retfærdighed, solidaritet og omkostningseffektivitet, og disse elementer skal bevares i revisionen.
Hvad bør opnås?
Det overordnede mål med dette initiativ er at bidrage til at opnå en nettoreduktion af drivhusgasemissionerne på mindst 55 % i forhold til 1990-niveauerne inden 2030 med henblik på at opnå klimaneutralitet (dvs. nettonulemission af drivhusgasser) inden 2050 på en gradvis og afbalanceret måde. Der er tre specifikke mål for revisionen af forordningen om indsatsfordeling: Det første mål er at definere anvendelsesområdet og de fælles ambitioner for forordningen om indsatsfordeling på en sammenhængende måde inden for "Fit for 55"-pakken, og der bør navnlig overvejes et eventuelt nyt udvidet emissionshandelssystem, som omfatter sektorer såsom bygninger og vejtransport. Det andet mål er at sikre, at den yderligere indsats fordeles på en konsekvent, retfærdig og rimelig måde mellem medlemsstaterne. Det tredje mål er at fremme omkostningseffektive løsninger til reduktion af emissioner inden for indsatsfordelingssektorer ved hjælp af måljusteringer og fleksibilitet.
Hvad er merværdien ved at handle på EU-plan (nærhedsprincippet)?
Klimaændringer er et grænseoverskridende problem, hvor en koordineret EU-indsats effektivt supplerer og styrker den nationale og lokale indsats. En koordineret indsats giver mulighed for at have et højt ambitionsniveau i hele EU, samtidig med at nærhedsprincippet og medlemsstaternes forskellige muligheder for at handle anerkendes, eftersom forordningen om indsatsfordeling primært henvender sig til medlemsstaterne, samtidig med at der gives mulighed for øget omkostningseffektivitet gennem passende fleksibilitet i og mellem medlemsstaterne og med anden sektorspecifik lovgivning (emissionshandelssystemet og forordningen om arealanvendelse ændringer i arealanvendelse og skovbrug).
B. Løsninger
Hvilke forskellige løsningsmodeller er der for at nå målene? Foretrækkes en bestemt løsningsmodel frem for andre? Hvis ikke, hvorfor?
De primære løsningsmodeller i denne konsekvensanalyse vedrører potentielle ændringer af anvendelsesområdet for forordningen om indsatsfordeling:

- Model 1: Bevar det nuværende sektorspecifikke anvendelsesområde for forordningen om indsatsfordeling sideløbende med udvidelsen af emissionshandelen – med mulighed for to varianter: 1.1. kraftig stigning i ambitionsniveauet for forordningen om indsatsfordeling og 1.2. begrænset stigning i ambitionsniveauet for forordningen om indsatsfordeling.
- Model 2: I forordningen om indsatsfordeling videreføres anvendelsen kun for de sektorer, der ikke er omfattet af emissionshandelen, navnlig et begrænset anvendelsesområde uden bygninger og transport med to varianter: 2.1. Målene øges til de omkostningseffektive fremskrivninger for de resterende sektorer under forordningen om indsatsfordeling. 2.2. De nuværende mål i forordningen om indsatsfordeling opretholdes.
- Model 3: Forordningen om indsatsfordeling udfases og erstattes med andre politiske instrumenter.

Ud over løsningsmodeller vedrørende anvendelsesområde undersøges det også i konsekvensanalysen, om den eksisterende fleksibilitet inden for forordningen om indsatsfordeling er tilstrækkelig til at opfylde de øgede klimaambitioner på en omkostningseffektiv måde.

I betragtning af nærhedsprincippet stærke rolle i mange af de EU-politikker, der føres i de omfattede sektorer, betragtes et øget ambitionsniveau for forordningen om indsatsfordeling i overensstemmelse med de overordnede klimamål, samtidig med at det nuværende anvendelsesområde for forordningen om indsatsfordeling bevares, som den foretrukne løsning. På den måde sikres det, at medlemsstaterne er ansvarlige og har de rette incitamenter til at gennemføre både nationale politikker og EU-politikker på en ambitiøs måde, samtidig med at det giver medlemsstaterne fleksibiliteten til at tage hensyn til deres nationale forhold.

Hvad er de forskellige interessenters holdning? Hvem støtter hvilken løsning?

Med hensyn til ambitionsniveauet var langt størstedelen af de interessenter, der svarede på den offentlige høring, enige om, at medlemsstaterne bør øge indsatsen og forfølge mere ambitiøse mål. Med hensyn til anvendelsesområdet gik 60 % af respondenterne ind for, at sektorer, der i fremtiden er omfattet af et udvidet emissionshandelssystem, også bør være omfattet af forordningen om indsatsfordeling, mens 26 % var imod. Hvis der indføres et udvidet emissionshandelssystem, fremhævede mange respondenter behovet for en testperiode, inden det beslutes, om anvendelsesområdet for forordningen om indsatsfordeling skal ændres. Den 1. juni 2021 afholdt ledende næstformand Frans Timmermans og kommissær Nicolas Schmit en høring af arbejdsmarkedets parter for at drøfte den økonomiske og sociale dimension af Fit for 55-pakken. Arbejdsmarkedets parter støttede reduktionsmålet på 55 % og gav udtryk for deres synspunkter med hensyn til de forskellige forslag i pakken.

C. Den foretrukne løsnings virkninger

Hvilke fordele er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes, og hvad er ellers fordelene ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

Den foretrukne løsningsmodel indeholder en politisk ramme, der sikrer en høj grad af miljømæssig integritet, retfærdighed og solidaritet i indsatsfordelingen og giver tilstrækkelig fleksibilitet til at nå målene på en omkostningseffektiv måde.

Hvilke omkostninger er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes, og hvad er ellers omkostningerne ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

De samlede omkostninger ved den foretrukne løsningsmodel vurderes som en del af den samlede økonomiske analyse af intensiveringen af emissionsreduktionerne til mindst 55 %. Fremskrivninger for hele økonomien, der kombinerer både lovgivningsmæssige foranstaltninger og indførelsen af et udvidet

emissionshandelssystem, viser, at omkostningerne til energisystemet i løbet af de næste ti år vil stige med 0,3 % til 0,6 % af BNP (sidstnævnte når virkningen af kulstofprissætningen medregnes) sammenlignet med referencescenariet. Disse omkostninger omfatter både yderligere investeringsomkostninger i forbindelse med udbud og efterspørgsel samt brændstofbesparelser. De makroøkonomiske virkninger er begrænsede og kan være positive, afhængigt af hvordan f.eks. indtægter fra kulstofprissætningen føres tilbage til økonomien.

Hvad er indvirkningerne på SMV'er og på konkurrencedygtigheden?

Forordningen om indsatsfordeling henvender sig primært til medlemsstaterne som institutionelle aktører og påvirker derfor hovedsagelig deres nationale forvaltninger direkte. Med hensyn til virksomheder i almindelighed og SMV'er i særdeleshed er der ingen direkte indberetningspligt for SMV'er eller andre virksomheder i henhold til forordningen om indsatsfordeling, og de politiske løsningsmodeller vil ikke ændre denne status. Mange SMV'er, f.eks. inden for transport, energi og landbrug, er imidlertid en del af de sektorer, der er omfattet af forordningen om indsatsfordeling. Samlet set forventes der øgede ambitioner for drivhusgasemissioner inden for alle sektorer i økonomien, hvilket bidrager til en modernisering af økonomien, men der forventes også en nedgang i visse sektorer, f.eks. dem, der har tilknytning til udvinding og distribution af fossile brændstoffer.

Vil den foretrukne løsning få væsentlige virkninger for de nationale budgetter og myndigheder?

De praktiske konsekvenser for medlemsstaterne som følge af gennemførelsen af nationale politikker og foranstaltninger i de sektorer, der er omfattet af forordningen om indsatsfordeling, afhænger af de foranstaltninger, der vælges i de enkelte lande og præsenteres i deres ajourførte nationale energi- og klimaplaner og vurderes af Europa-Kommissionen i overensstemmelse med forvaltningsforordningen.

Vil den foretrukne løsning få andre væsentlige virkninger?

Forordningen om indsatsfordeling vil resultere i, at de nationale myndigheder træffer yderligere foranstaltninger for at reducere drivhusgasemissionerne inden for sektorer som bygninger, vejtransport, småindustri og landbrug. Omstillingen vil ofte blive forbundet med øgede investeringsbehov, der resulterer i øget effektivitet og/eller lavere driftsomkostninger. Virkningerne vil således vedrøre investeringsudfordringer, og hvordan de skal håndteres, f.eks. i lavindkomsthusholdninger. Inden for rammerne af forordningen om indsatsfordeling håndteres dette ved at fastsætte mål på forskellige måder, der i vid udstrækning er baseret på BNP pr. indbygger snarere end en tilgang, der udelukkende er baseret på omkostningseffektivitet, når der defineres mål, hvilket ville resultere i relativt større virkninger i lavindkomstmedlemsstater.

Proportionalitetsprincippet?

Hvis ambitionsniveauet for reduktionen af drivhusgasemissionerne skal øges, vil det kræve en yderligere indsats, både på EU-plan og på medlemsstatsplan. Forordningen om indsatsfordeling er et redskab til at tilskynde EU-medlemsstaterne til at handle på en fleksibel og hensigtsmæssig måde, og det gør den i overensstemmelse med anden EU-lovgivning. Den foreslåede indsats er proportionel med opnåelsen af de klimamål, som EU har forpligtet sig til.

D. Opfølgning

Hvornår vil foranstaltningen blive taget op til fornyet overvejelse?

Forordningen om indsatsfordeling forventes som minimum at være gældende indtil 2030. Fremskridtene

vurderes som led i det årlige overvågnings-, rapporterings- og verifikationssystem for drivhusgasemissioner. Der vil blive foretaget en regelmæssig gennemgang af lovgivningen. Den vil blive tilpasset til gennemgangen af anden klimalovgivning, f.eks. EU's emissionshandelsdirektiv, forordningen om arealanvendelse, ændringer i arealanvendelse og skovbrug og forordningen om fastsættelse af præstationsnormer for nye personbilers og nye lette erhvervskøretøjers CO₂-emissioner.