



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 8.3.2000
KOM(2000) 88 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-
PARLAMENTET**

Om EU's politikker og foranstaltninger til reduktion af drivhusgasemissionerne: Mod et europæisk klimaændringsprogram

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

Om EU's politikker og foranstaltninger til reduktion af drivhusgasemissionerne: Mod et europæisk klimaændringsprogram

Politisk kontekst:

År 2000 vil blive et skelsættende år med hensyn til bekæmpelsen af klimaændringerne. På den sjette konference (COP6) for parterne i De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer i november vil der blive truffet beslutninger om de problemer, som ikke blev løst i Kyoto, navnlig de fleksible mekanismer og opfyldelsen af kravene. Fra marts 2000 vil denne store begivenhed mobilisere al den politiske energi, der findes rundt om i verden inden for dette felt.

På konferencen i Bonn i 1999 opfordrede EU alle parter til at ratificere Kyoto-protokollen hurtigst muligt efter COP6 for at sikre, at den kunne træde i kraft inden Rio+10-konferencen i 2002. EU skal udmønte dette engagement i politisk handling. Det er et positivt element i denne sammenhæng, at Det Europæiske Råd i Helsinki anmodede Kommissionen om at udarbejde et forslag til en langsigtet politik for en økonomisk, socialt og økologisk bæredygtig udvikling, som skal forelægges for Det Europæiske Råd i juni 2001.

EU vil indlede den politiske procedure for ratifikation af Kyoto-protokollen umiddelbart efter COP6. I denne forbindelse vil mange forskellige spørgsmål blive taget op til diskussion. Heraf er mindst to af afgørende betydning:

1. Den byrdefordelingsaftale, som Rådet indgik i 1998, skal lovfæstes. Den emissionsreduktion på 8%, som er fastsat som mål for EU som helhed, er blevet fordelt mellem medlemsstaterne under hensyntagen til forskellene i deres økonomiske udvikling. Hvis byrdefordelingsaftalen udmøntes i en retsakt, kan Kyoto-protokollen ratificeres såvel af medlemsstaterne som af EU.

2. Ratificeringsinstrumentet bør følges op af en gennemførelsesstrategi. Dette er et spørgsmål om politisk troværdighed. Det vil være nødvendigt at definere, hvilke politikker og foranstaltninger der skal iværksættes, og hvordan de såkaldte fleksible mekanismer skal anvendes i EU og i samvirke med andre parter i de industrialiserede lande og i udviklingslandene.

Det vil være nødvendigt at afklare en række spørgsmål, ikke mindst spørgsmålet om ansvarsfordelingen mellem de enkelte medlemsstater og Det Europæiske Fællesskab. Nogle spørgsmål vedrører beskyttelsen af det indre marked, mens andre vedrører det faktum, at EU vil være retligt forpligtet til at opfylde ÷8%-kravet for Fællesskabet som helhed.

De nuværende emissionstendenser vækker bekymring

I løbet af de senere år har drivhusgasemissionerne i Europa været for opadgående i stedet for nedadgående. Hvis den politiske indsats ikke forstærkes, vil "business-

as-usual-scenariet" snarere slutte med en stigning på 6-8% end med en reduktion på 8% sammenlignet med 1990-niveauerne¹.

Energi- og transportsektoren er hovedbidragsyderne til CO₂-emissionerne, mens industrien er kilde til fluorholdige gasser. CO₂-emissionerne i transportsektoren forventes at stige med 39% i perioden indtil 2010 (i forhold til 1990). Med den kraftige stigning i efterspørgslen efter elektricitet og varme forventes CO₂-emissionerne fra kraftværkerne at stige efter 2010, mens emissionerne fra industrivirksomhederne forventes at falde med 12% i den samme periode. Også den private sektor og servicesektoren giver fortsat anledning til bekymring. Emissionerne af fluorholdige gasser forventes at stige med ca. 40% i perioden 1990-2010, hvis der ikke iværksættes yderligere foranstaltninger. De samlede emissioner af disse gasser vil dog være ubetydelige, idet de ifølge prognoserne vil udgøre ca. 2,6% af de samlede emissioner i 2010.

Emissionstendensen varierer fra medlemsstat til medlemsstat. Nogle medlemsstater opnåede gode resultater til at begynde med. Tysklands forening og overgangen fra kul til gas i Det Forenede Kongerige førte til en reduktion af emissionerne i første halvdel af 1990'erne. Da det drejer sig om unikke begivenheder, der det dog usandsynligt, at noget lignende vil ske igen inden 2012. Diagrammet i bilag I viser medlemsstaternes hidtidige resultater sammenlignet med deres reduktionsmål i henhold til byrdefordelingsaftalen.

De fleste medlemsstater har af forskellige årsager større og større problemer med at begrænse emissionen af drivhusgasser. Således har f.eks. Danmark, Finland, Nederlandene og Østrig allerede ydet en betydelig indsats - de mest overkommelige problemer er således løst - og disse medlemsstater må nu indstille sig på højere gennemførelsesomkostninger. Visse andre medlemsstater kan på grundlag af den forbedrede information konstatere, at deres emissionstrends bevæger sig hastigt i den forkerte retning. Det gælder navnlig for Belgien og Italien. Også Spanien, Portugal, Grækenland og Irland er nået til den erkendelse, at den emissionsforøgelse, som byrdefordelingsaftalen giver dem ret til, ikke fritager dem for forpligtelsen til at yde en effektiv indsats.

Medlemsstaterne må derfor intensivere den politiske indsats på nationalt plan, hvis de skal nå deres respektive emissionsreduktionsmål i henhold til byrdefordelingsaftalen. Denne indsats kan i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet suppleres med fælles og samordnede foranstaltninger på EF-niveau.

Behovet for at styrke EU's politikker og foranstaltninger

Det Europæiske Fællesskabs evne til at fungere som lokomotiv, når det drejer sig om gennemførelsen af Kyoto-protokollen, vil blive målt på de fremskridt, der sker i løbet af de næste år. Både på medlemsstatsniveau og på EU-niveau er der en række positive tegn på, at gennemførelsen af Kyoto-protokollen har en fremtrædende plads på den politiske dagsorden.

¹ KOM(99)230.

Nogle medlemsstater har allerede styrket deres klimaændringsstrategier for at opfylde deres Kyoto-forpligtelser i henhold til byrdefordelingsaftalen. Andre medlemsstater er i fuld gang med at udvikle sådanne nye strategier. De foreslåede foranstaltninger dækker alle sektorer og vil sandsynligvis resultere i en mærkbar reduktion af emissionerne.

Også Kommissionen har foreslået en række vigtige foranstaltninger, hvoraf nogle, f. eks. aftalen med bilfabrikanterne om personbilernes energieffektivitet, er blevet gennemført med godt resultat. Kommissionen barsler i øjeblikket med en række nye initiativer, herunder et direktivforslag om fremme af vedvarende energikilder med henblik på det indre marked for elektricitet, et direktivforslag om supplerende brændstofs-specifikationer i 2005, en meddelelse om foranstaltninger til integrering af bæredygtig udvikling i virksomhedspolitikken, en ændring af den fælles transportpolitik, en grøn bog om bytransport, en strategi for energiforsynings-sikkerhed, som indebærer evaluering af samtlige energikilders indvirkning på miljøet, en handlingsplan for energieffektivitet i EU og en handlingsplan for vedvarende energikilder.

Retningslinjerne for statsstøtte til miljøbeskyttelse, som skal ajourføres i nær fremtid, vil fremme anvendelsen af nye markedsbaserede incitament i medlemsstaterne. Samtidig vil EU's klimaændringspolitik afspejle sig i de beslutninger, som Kommissionen træffer i henhold til de gældende bestemmelser, når den skal vurdere medlemsstaternes statsstøtteprogrammer.

Resultaterne ville dog have været langt mere spektakulære, hvis nogle af de vigtigste forslag, såsom forslaget om energiafgifter, var blevet støttet mere aktivt af Rådet eller ikke var blevet vedtaget i en stærkt afsvækket form, således som det var tilfældet med f.eks. SAVE- og ALTERNER-programmerne. Kommissionen understreger, at det er af største vigtighed, at der lægges afgifter på energi som led i en overordnet klimaændringsstrategi, og opfordrer Rådet til at vedtage forslaget snarest muligt.

Hvis de forpligtelser, som EU indgik i Kyoto, skal overholdes, skal indsatsen forstærkes både på medlemsstats- og på EU-niveau. For at nå dette mål vil Kommissionen dels styrke EU's politikker og foranstaltninger, dels udvikle et system, der åbner mulighed for handel med emissionsrettigheder inden for EU, for at øge omkostningseffektiviteten af EU's gennemførelsesstrategi, som bl.a. skal gøre det muligt at anvende Kyoto-protokollens fleksible mekanismer. Ved at signalere, at EU er fast besluttet på at gennemføre begge elementer i Kyoto-protokollen, vil EU øge sin troværdighed på internationalt plan.

Det vil blive lettere at styrke de fælles og samordnede politikker og foranstaltninger for alle større sektorer, der er ansvarlige for drivhusgasemissioner, hvis miljøaspekterne integreres i den politik, der føres inden for sektorer som energi, transport, landbrug, industri, indre marked og udvikling, for hvilke der er eller vil blive udarbejdet strategier. Det skal i denne forbindelse nævnes, at Rådet (miljøministrene) i sine konklusioner fra mødet i oktober 1999² anmodede

² Rådets konklusioner om en fællesskabsstrategi med hensyn til klimaændringer, dokument 11654/99, Luxembourg, den 12. oktober 1999.

Kommissionen om så tidligt som muligt i år 2000 at udarbejde en liste over prioriterede foranstaltninger til bekæmpelse af klimaændringer og at udarbejde passende forslag, når tiden er inde. Desuden understregede Rådet, at det var nødvendigt at videreudvikle den politik og de foranstaltninger, som Rådet havde fastsat i sine konklusioner fra mødet i juni 1998³.

For at opfylde disse krav er Kommissionen nu i færd med at opstille en liste over foreslåede fælles og samordnede politikker og foranstaltninger (bilag 3). Listen er ikke udtømmende, idet den kun indeholder de vigtigste aktioner inden for energi-, transport- og industrisektoren. Den vil muligvis blive justeret efter afslutningen af drøftelserne i Rådet og Parlamentet og under hensyntagen til de beslutninger, der træffes angående den politik, der fastlægges for de forskellige sektorer såsom energi-, transport-, industri- og landbrugssektoren.

For at kunne udarbejde et sæt effektive fælles og samordnede politikker og foranstaltninger er det nødvendigt at kende reduktionspotentialet og de dertil knyttede omkostninger inden for de berørte sektorer. Kommissionens meddelelse fra maj 1999⁴ indeholder oplysninger om reduktionspotentialet og de dertil knyttede omkostninger i forbindelse med en række foranstaltninger inden for energi-, transport- og industrisektoren, som er gengivet i listen over foreslåede fælles og samordnede politikker og foranstaltninger i bilag 3. I husholdningerne og i servicesektoren er der f.eks. et reduktionspotentiale på 140 mio. tons CO₂-ækvivalenter, som det vil koste op til 50€/ton (1997-priser) at udnytte⁵.

Ovennævnte politikker og foranstaltninger ledsages af de såkaldte "fleksible mekanismer", som er fastsat i Kyoto-protokollen. Disse mekanismer er meget lovende med hensyn til omkostningseffektivitet, men EU har dog kun begrænset erfaring med dem. Sammen med denne meddelelse og som en del af den samme pakke har Kommissionen derfor vedtaget en grøn bog om handel med rettigheder til emission af drivhusgasser i EU. Formålet hermed er at orientere alle beslutningstagerne om dette nye instrument og at indlede drøftelser med alle implicerede parter. Det vil i denne forbindelse være nødvendigt at sikre, at de forskellige elementer i den foreslåede fællesskabsstrategi udgør et sammenhængende hele. Det er af største vigtighed, at Fællesskabet har en klar idé om, hvordan ordningen fungerer i det indre marked, og hvilken indvirkning handelen med emissionsrettigheder har på virkeliggørelsen af EU's overordnede mål.

Fællesskabet vil fortsat vise, at det tager udviklingslandenes bekymringer med hensyn til klimaændringer alvorligt. Der vil blive iværksat specifikke fællesskabsaktioner for at bistå udviklingslandene med at mindske klimaændringerne og tilpasse sig deres negative virkninger. Efter COP6 vil det blive nødvendigt at tage nye initiativer for at hjælpe de fattigste og mest sårbare lande med at få fuldt udbytte af Kyoto-protokollen, navnlig mekanismen for bæredygtig udvikling ("Clean Development Mechanism").

³ Rådet konklusioner om en fællesskabsstrategi med hensyn til klimaændringer, dokument 9702/98, Bruxelles, den 19. juni 1998.

⁴ KOM(99)230.

⁵ KOM(99)230.

Det europæiske klimaændringsprogram

Det europæiske klimaændringsprogram er et program, som skal udarbejdes i Europa-Kommissionens regi, og som vil give alle berørte parter mulighed for at deltage i det forberedende arbejde vedrørende fælles og samordnede politikker og foranstaltninger til reduktion af drivhusgasemissionerne. Det er ganske vist Kommissionen, der skal tage initiativ til at fremlægge politiske forslag, men erfaringen har vist, at det er hensigtsmæssigt at inddrage de forskellige berørte parter i det forberedende arbejde.

Det europæiske klimaændringsprogram skal først og fremmest behandle de politikker og foranstaltninger, der er nævnt i bilag 3.

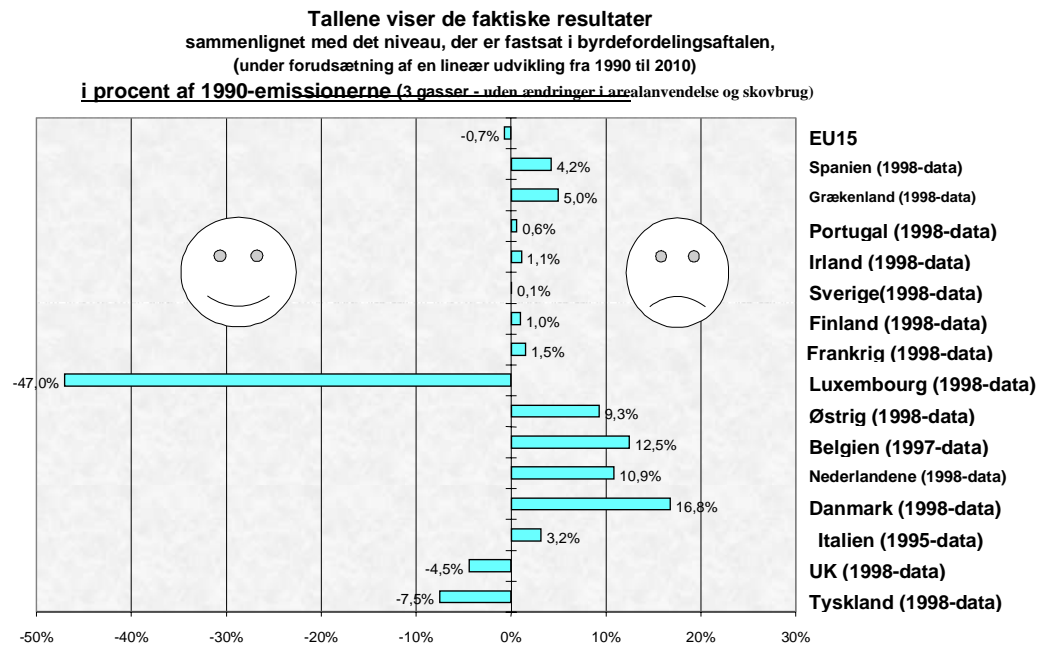
Den foreslåede struktur, som er skitseret i bilag 2, vil blive videreudviklet af Kommissionen. Programmet skal til at begynde med begrænses til de mest lovende foranstaltninger til reduktion af emissionerne, således at man kan nå Kyoto-målet på $\pm 8\%$. Men på mellemlangt og langt sigt skal klimaændringsprogrammet dog udvides til også at omfatte f.eks. tilpasning, internationalt samarbejde på grundlag af kapacitetsforbedringer og teknologioverførsel, forskning og observation, demonstration af rene og effektive teknologier samt undervisning og uddannelse. Det forberedende arbejde kan tjene som grundlag for udarbejdelsen af konkrete forslag fra Kommissionen.

Det europæiske klimaændringsprogram skal ikke gennemføres isoleret, men kædes sammen med igangværende initiativer, som har indvirkning på klimaændringerne, f.eks. luftkvalitet, energi og transport, således at det kan sikres, at programmerne er forenelige og supplerer hinanden. Der vil desuden blive taget hensyn til erfaringerne med gennemførelsen af de sektorrelaterede strategier.

Overvågning af fremskridtene hen imod det mål, der blev fastsat for EU i Kyoto

Kommissionen ønsker at understrege, at medlemsstaterne er ansvarlige for udarbejdelsen af deres egne politikker og foranstaltninger til reduktion af drivhusgasemissionerne. Effektiviteten heraf skal overvåges til stadighed. Rådets beslutning 99/296/EF om en overvågningsmekanisme for emissionen af CO₂ og andre drivhusgasser indeholder bestemmelser om de nødvendige instrumenter til vurdering af politikker og foranstaltninger, men bør udvides til også at omfatte de "fleksible mekanismer". Først da vil overvågningsmekanismen blive et effektivt instrument til vurdering af de foranstaltninger, der iværksættes for at opfylde Kyoto-forpligtelserne.

BILAG 1



Diagrammet viser, om en medlemsstat er på rette vej, idet der forudsættes en lineær udvikling (mellem 1990 og 2010). En negativ værdi viser, at resultatet overstiger det fastsatte mål, mens en positiv værdi viser, at målet ikke er nået. I Luxembourg er de samlede drivhusgasemissioner meget små (0,3% af EU's samlede emissioner). De betydelige emissionsreduktioner, der er opnået, skyldes omstruktureringen af jern- og stålindustrien. Tallene bygger på de data, som medlemsstaterne forlægger for Kommissionen én gang om året i henhold til overvågningsmekanismen (Rådets beslutning 93/389/EØF som ændret ved beslutning 99/296/EF). Disse data vil blive indføjet i "Annual European Community Greenhouse Gas Inventory 1990-1998", der udarbejdes af Det Europæiske Miljøagentur.

**VIGTIGSTE ELEMENTER I DET EUROPÆISKE
KLIMAÆNDRINGSPROGRAM, SOM SKAL IVÆRKSÆTTES AF
EUROPA-KOMMISSIONEN**

MÅL

Hovedformålet med det europæiske klimaændringsprogram er at identificere og udvikle alle de elementer i en europæisk strategi for klimaændring, som er nødvendige for at gennemføre Kyoto-protokollen. Det drejer sig om at reducere emissionerne ved hjælp af forskellige politikker og foranstaltninger, fleksible mekanismer, kapacitetsforbedringer og teknologioverførsel, forskning og observation samt undervisning og uddannelse. Alle berørte parter, dvs. repræsentanter for Kommissionen, medlemsstaterne, industrien og NGO'erne, skal inddrages i det forberedende arbejde i forbindelse med programmet, således at Kommissionen, når tiden er inde, kan forelægge konkrete politiske forslag for Rådet og for Europa-Parlamentet.

Styringskomité

Styringskomiteen skal sammensættes af alle de tjenestegrene i Kommissionen, som deltager i det europæiske klimaændringsprogram. Styringskomiteen skal være ansvarlig for den generelle forvaltning og samordning af klimaændringsprogrammet, både med hensyn til strategi og med hensyn til organisation. Styringskomiteen skal oprette arbejdsgrupper, som skal behandle specifikke problemer, og definere deres opgaver og fastsætte tidsplanen på grundlag af forslag fra de berørte generaldirektorater. Styringskomiteen skal mødes én gang om måneden. Den informerer regelmæssigt de øvrige berørte parter og udveksler oplysninger med dem.

Arbejdsgrupper

Arbejdsgrupperne skal følge et arbejdsprogram, som er baseret på den definition af arbejdsopgaverne og den tidsplan, som er fastsat af styringskomiteen. Arbejdsprogrammerne indbefatter først og fremmest vurderinger af de miljømæssige og økonomiske virkninger af den politik, der føres, og de foranstaltninger, der iværksættes, samt deres forenelighed med de politikker, der tager sigte på sektorintegrering. På basis af disse vurderinger kan der udarbejdes henstillinger til Kommissionen (se afsnittet "Endelige dokumenter").

Hver arbejdsgruppe skal beskæftige sig med en bestemt kategori af "berørte parter", som snarere skal være af europæisk end af national eller regional karakter. Arbejdsgrupperne skal være af begrænset størrelse og omfatte ca. 15 personer.

Til at begynde med skal det europæiske klimaændringsprogram tage sigte på områderne energi, transport og industri samt de fleksible mekanismer. Arbejdsgrupperne skal behandle bestemte områder, som i princippet svarer til "listen over foreslåede fælles og samordnede politikker og foranstaltninger", som Kommissionen skal forelægge for Rådet (miljøministrene) i slutningen af marts.

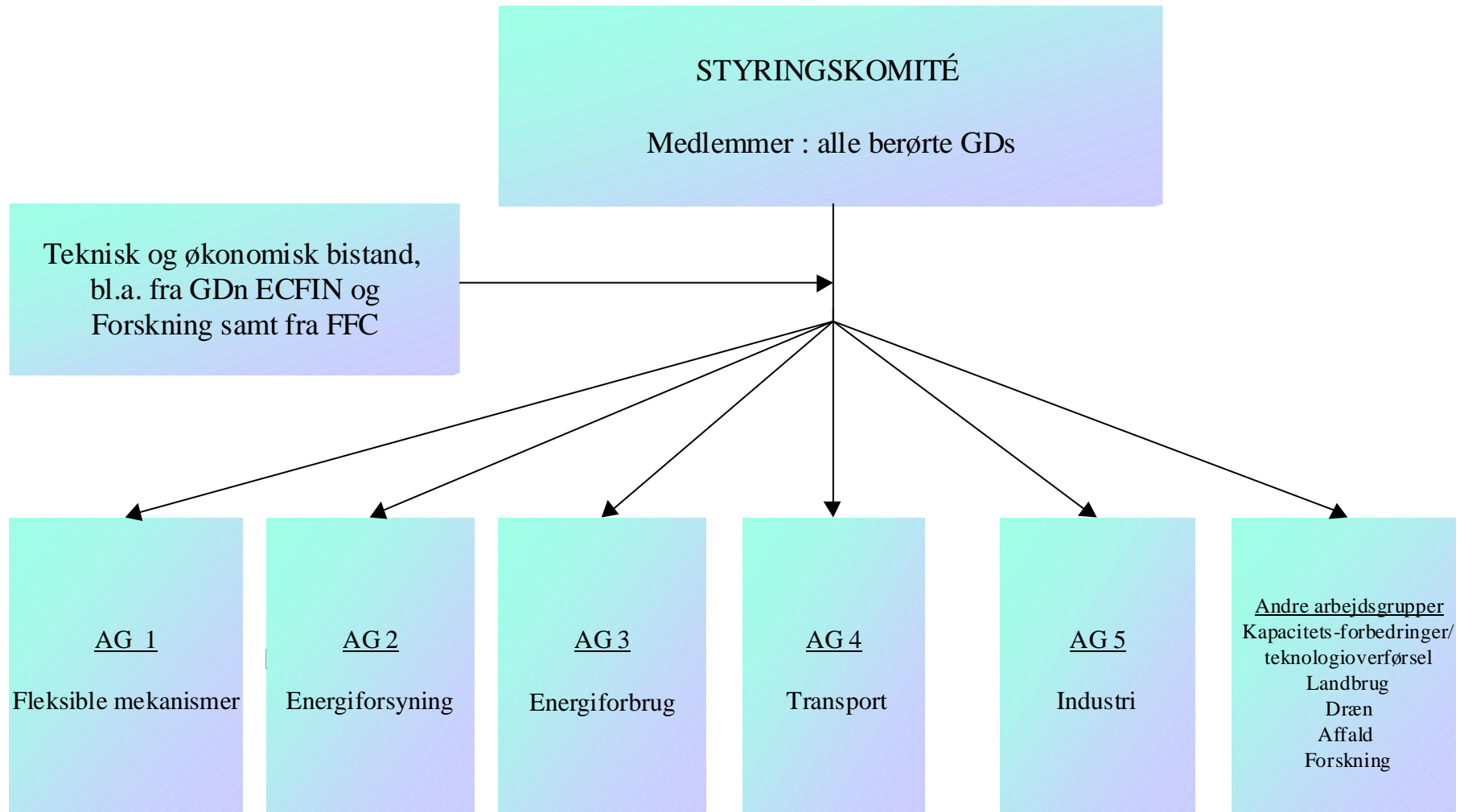
På et senere stadium skal antallet af arbejdsgrupper udvides, således at de dækker områder som landbrug, dræn, affald, kapacitetsforbedringer og teknologioverførsel samt forskning.

Arbejdsgrupperne skal arbejde på grundlag af eksisterende materiale frem for at udvikle deres egne modeller. Der er allerede foretaget eller ved at blive foretaget miljøvurderinger og vurderinger af omkostningseffektiviteten af politiske foranstaltninger inden for forskellige områder. Arbejdsgrupperne vil blive bistået af de berørte tjenestegrene under Kommissionen. Det overvejes også at inddrage eksterne konsulenter.

Endelige dokumenter og tidsplan

Hver arbejdsgruppe skal med regelmæssige mellemrum rapportere til styringsgruppen gennem sin formand. Der skal forelægges en foreløbig rapport efter seks måneder og en endelig rapport efter tolv måneder. Den endelige rapport skal indeholde strategiske forslag vedrørende arten, omfanget og indholdet af de politikker og foranstaltninger, som bør gennemføres på fællesskabsniveau. På grundlag heraf kan Kommissionen udarbejde konkrete politiske forslag om tekniske forskrifter, skatte- og afgiftsmæssige foranstaltninger, frivillige aftaler og fleksible mekanismer.

STRUKTUREN I DET EUROPÆISKE KLIMAÆNDRINGSPROGRAM



LISTE OVER FORESLÅEDE FÆLLES OG SAMORDNEDE POLITIKKER
OG FORANSTALTNINGER VEDRØRENDE KLIMAÆNDRINGER

ENERGIFORSYNING

- *Yderligere udvikling af det indre marked for gas og elektricitet, under hensyntagen til miljøet*
- *Adgang til nettet for decentral elektricitetsproduktion og forøgelse af andelen af vedvarende energi*
- *Øget anvendelse af kombineret el- og varmeproduktion*
- *Reduktion af methanemissionerne i mine- og udvindingsindustrien*
- *CO₂ -indsamling og -bortskaffelse i underjordiske lagre*
- *Fremme af mere effektive og renere teknologier til omdannelse af fossilt brændsel*
- *Energieffektivitet i elektricitets- og gasforsyningsvirksomheder*

INDUSTRISEKTOREN

- *Forbedring af energieffektivitetsstandarderne for elektrisk udstyr*
- *Forbedring af effektivitetsstandarderne for industriprocesser*
- *Forbedret energieffektivitet med henblik på begrænsning af CO₂-emissioner (varmtvandskedler, byggematerialer osv.)*
- *Øget udbud af energitjenester til SMV*
- *Udarbejdelse af EF-rammebestemmelser om fluorholdige gasser (HFC'er, PFC'er, SF₆)*
- *Udarbejdelse af EF-rammebestemmelser om handel med emissionsrettigheder*
- *Udarbejdelse af EF-rammebestemmelser om frivillige aftaler*

ENERGIFORBRUG I BOLIG- OG SERVICESEKTOREN

- *Offentlige indkøb af energieffektive teknologier til endeligt brug*
- *Energisyn og varmecertifikater*
- *Effektivisering inden for byggeri og belysning*
- *Udformning af bygninger og planlægning af infrastrukturer*

ENERGIFORBRUG I TRANSPORTSEKTOREN

- *Prissætning på transportområdet og økonomiske instrumenter for luftfarten*
- *Udarbejdelse af EF-rammebestemmelser om afgifter som led i EF's strategi for "CO₂ og biler"*
- *Udvidelse af begrebet "miljøvenlige køretøjer" til også at omfatte personbiler og lette erhvervskøretøjer (forbedrede standarder for emissioner og brændstof, nye teknologier og nye brændstoffer)*
- *Europæisk kampagne for en mere brændstoføkonomisk bilistadfærd*

TRANSPORTPOLITIK OG INFRASTRUKTUR

- *Revision af transportpolitikken (jernbane, vejgodstransport, overgang til andre transportformer, søtransport, luftfart)*
- *Grønbog om bytransport set i lyset af den voksende bekymring for trafikal overbelastning (prissætning, afgiftsmæssige foranstaltninger, parkeringsinitiativer, forbedring af den offentlige transport)*
- *Bæredygtig mobilitet og kombineret transport*
- *Satellitnavigationssystemer (GALILEO)*

AFFALD

- *Fremme af biologisk behandling af bionedbrydeligt affald*
- *Ændring af direktiv 86/278/EØF om slam fra rensningsanlæg*
- *Emballage og emballageaffald*

FORSKNING

- *Gennemførelse af det femte rammeprogram, navnlig programmet for energi, miljø og bæredygtig udvikling*
- *Oprettelse af netværk for FTU-foranstaltninger iværksat af EU, af de enkelte lande eller af andre instanser med henblik på bekæmpelse af klimaændringer*

INTERNATIONALT SAMARBEJDE

- *Kapacitetsforbedringer og teknologioverførsel til udviklingslandene gennem internationalt samarbejde*