

Det er tvivlsomt, om Danmark vil opfylde det nye EU-klimakrav, selv om det lykkedes at opfylde det isolerede danske 70 pct.-klimamål. Det viser beregningerne i dette notat på baggrund af regeringens klimafremskrivning.

Opfyldelse af EU-kravet vil ikke være muligt uden de forudsatte reduktioner i det såkaldte udviklingsspor i klimaaf-talen for landbruget eller at udnytte EU-aftalens adgang til at annullere CO₂-kvoter mv.

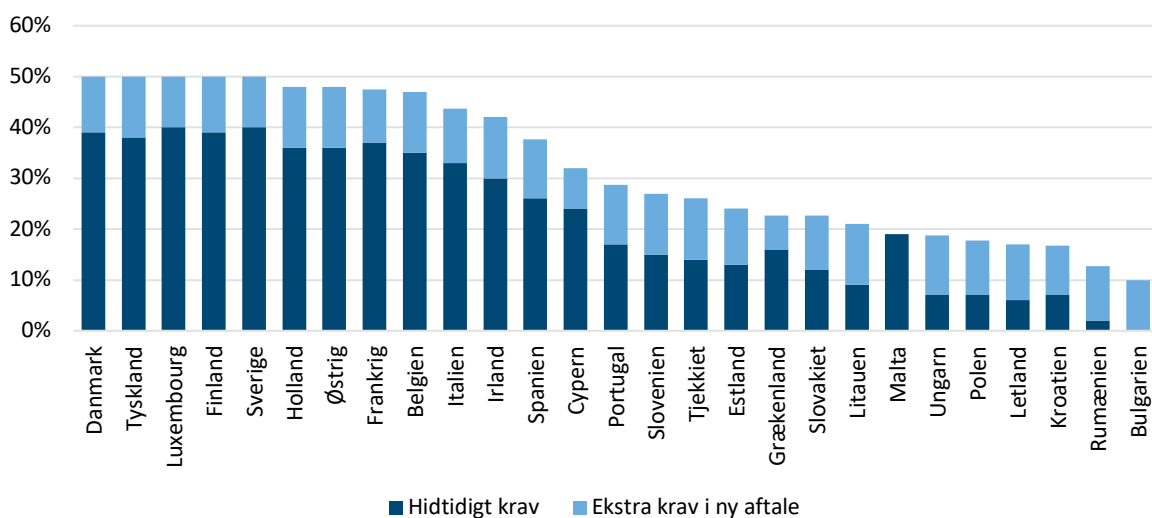
Risikoen for, at den danske enegang med 70 pct.-målet vil være uden effekt på EU's samlede udledninger - og dermed i sidste ende på klimaet - er nu blevet til virkelighed. En væsentlig effekt havde krævet, at Danmark havde forlangt et EU-krav, som vi kunne overopfylde. I stedet indebærer de politiske klimaaf-taler indgået efter vedtagelsen af 70 pct.-målet, at en stor del af reduktionerne sker i kvotesektoren, hvor der er fuld lækage til andre EU-lande.

Det anbefales, at Danmark udnytter de kvoteannulleringer, som EU-aftalen giver os ret til. Det vil udover at være nødvendigt for at opfylde EU-kravet også have reel effekt på de europæiske udledninger og dermed klimaet.

Danmark har fået tildelt et nyt EU-mål for reduktionen af drivhusgasser fra den såkaldte ikke-kvotesektor. Det er del af en aftale indgået mellem Det Europæiske Råd og Europaparlamentet. Teksten foreligger endnu ikke, og den vurderes her ud fra oplysningerne i pressemeddelelsen (Det Europæiske Råd 2022).

Det hidtidige reduktionskrav til Danmark har været et fald i udledningerne fra ikke-kvotesektoren med 39 pct. i 2030 i forhold til 2005. Det skærpes som konsekvens af den nye aftale til 50 pct. (se figuren nedenfor). Det skærpede krav indfases lineært efter 2025. Frem til 2025 gælder den hidtidige lineære indfasning af det hidtidige 39 pct.-mål.

Medlemslandenes EU-krav 2021-2030



Der gælder som udgangspunkt et opsparings-låne-princip, sådan at ikke udnyttede udledninger under ét års emissionsloft kan overføres til år med underskud. Tilsvarende kan der i år med højere udledninger end emissionsloftet lånes fra år med overskud. Det årlige emissionsloft må dog højst dækkes med låntagning på 5 pct. i perioden 2026-30¹.

Danmark har som et selvstændigt mål fastlagt i klimaloven, at de samlede drivhusgasudledninger skal falde med 70 pct. i 2030. Der er dog dermed ingen sikkerhed for, at Danmark også kan indfri det nye EU-krav. Det hænger sammen med flere ting.

EU-kravet gælder perioden 2005-2030, mens 70 pct.-målet er fra 1990 til 2030. EU-kravet har emissionslofter for hele perioden frem til 2030 med de nævnte muligheder for opsparing-lån. 70 pct.-målet gælder udledningerne i målet år 2030, dog med tilstræbte sigtpejlsår for 2025. EU-kravet gælder alene ikke-kvotesektorerne, mens 70 pct.-målet desuden omfatter udledningerne fra den danske kvotesektor samt nettokulstofbindingen i jord og skov (LULUCF).

En beregning foretaget på grundlag af Energistyrelsens klimafremskrivning (2022) viser, at det nye EU-krav kan blive vanskeligt at nå, selv om politikerne når det isolerede danske 70 pct.-mål.

Der er to problemstillinger.

Problemet med den samlede manko

I tabellen er opgjort den samlede manko for perioden 2021-2030. Både Klimafremskrivningen og opgørelsen af effekterne af senere aftalte tiltag er forbundet med usikkerhed. For effekten af CO₂-afgiften i grøn skattereform for ikke-kvotesektoren er antaget et interval på mellem 25 og 50 pct. af den samlede effekt. Det må anses for at være meget konservativt.

Tabel 1

Manko i forhold til EU-klimamålet

	Mio. ton CO₂e. Samlet 2021-30
EU-mål	270,4
Klimafremskrivning 2022	288,5
Klimaaftaler indgået efterfølgende*)	-7,7 til -10,7
Klimafremskrivning 2022 og efterfølgende klimaaftaler	277,8 til 280,7
Manko	7,4 til 10,3

*) Kørselsafgifter for lastbiler, Grøn skattereform, Danmark kan mere 2

Anm: Effekten af den omlagte og forhøjede CO₂-afgift i Grøn skattereform medregnes med hhv. 25 pct. og 50 pct. til ikke-kvotesektoren

¹ I perioden 2021-25 er grænsen 7,5 pct. Der er ligeledes opsparingslofter på hhv. 75 pct. i 2021-25 og 25 pct. i 2026-30. Ingen af disse begrænsninger vil dog formentlig få betydning for Danmark.

Under disse forudsætninger udestår der en manko på sammenlagt 7,4 til 10,3 mio. ton CO₂e.

Der er dog også en manko i forhold til at opfylde 70 pct.-målet. I klimaprogrammet opgøres det til ca. 5 mio. ton i år 2030. Der er samtidig i landbrugsaftalen forudsat yderligere reduktioner i det såkaldte udviklingsspor på 5 mio. ton. De kan i princippet fjerne mankoen².

Hvis udviklingssporet realiseres, og hvis samtlige reduktioner kan medregnes til ikke-kvotesektoren, vil der altså udestå en restmanko på 2½ - 5 mio.ton i forhold til EU-kravet.

Hvis reduktionerne på landbrugsområdet indføres tidligere end 2030, er det muligt, at det kan lukke mankoen i forhold til EU-kravet også. Men det skal bemærkes, at elementerne i udviklingssporet kræver teknologisk udvikling og ikke er grydeklare.

Der er desuden adgang til at opfylde EU-kravet på to andre måder.

For det første har Danmark adgang til at opfylde EU-målet ved at annullere op til 8 mio.ton CO₂-kvoter.

For det andet åbner EU-aftalen mulighed for, at medlemslandene kan handle reduktionskrav indbyrdes. Det vil altså være muligt at lukke en del af mankoen, hvis andre lande har overskud i forhold til deres EU-krav.

Samlet set må det konkluderes, at Danmark risikerer ikke at opfylde EU-kravet, medmindre de meget ambitiøse mål for ikke-kvotenedledningerne i landbrugsaftalen opfyldes, og medmindre der er villighed til at anvende annullering af CO₂-kvoter mv.

Problemet med manko i enkeltårene 2028-30

Under de samme fremskrivningsprincipper som i tabellen ovenfor, kan der desuden opstå et problem med at opfylde EU-kravet til enkeltår. Den bindende restriktion er, at der ikke må lånes mere end 5 pct. af emissionsloftet fra andre år. Ifølge opgørelsen vil der mangle 0,4-1,0 mio. ton i 2028, 1,3-1,9 mio.ton. i 2029 og 2,3 - 2,9 mio. ton i 2030, som ikke må dækkes med overførsler mellem årene.

Hvis reduktionerne fra udviklingssporet i landbrugsaftalen bliver gennemført i 2030, vil det kunne dække mankoen dér. Hvis elementerne i udviklingssporet indføres gradvist, kan de i princippet også dække mankoen i tidligere år, men som nævnt er der betydelige udfordringer med blot at udmønte dem.

Problemet med manko i årene i slutningen af perioden frem mod 2030 forstærker behovet for at anvende retten til kvoteannullering og eventuelt også at handle med reduktioner i EU.

² Udover de 5 mio.ton i udviklingssporet indgår 2,4 mio.kr., som er indregnet i klimafremskrivningen, men som også må betegnes som ganske usikre.

EU-kravet gør 70 pct.-målet til et slag i luften uden væsentlig effekt europæisk eller globalt

Det er tidligere blevet påpeget (Brøns-Petersen 2020), at der var en stor risiko for, at 70 pct.-målet ikke vil få nogen effekt på de samlede europæiske udledninger. Virkningen kunne drukne i lækage. Den nye EU-aftale indebærer, at den risiko er blevet til en realitet. Hvis 70 pct.-målet skulle have haft en effekt, skulle det have været undgået, at andre EU-lande udleder tilsvarende mindre. Det havde på sin side krævet, at Danmark havde fået et reduktionskrav, som var *mindre* end den planlagte nationale reduktion i ikke-kvotesektoren. Vi skulle altså have haft et EU-krav, vi kunne overopfylde.

Men som opgørelsen viser, at har Danmark fået så stort et reduktionskrav, at det muligvis endda ikke kan opfyldes alene med initiativer til at opfylde 70 pct.-målet. Det afspejler to ting. For det første at lande med mindre ambitiøse nationale målsætninger har fået mindre EU-krav (jf. figuren) og derfor kan udlede tilsvarende mere. For det andet at en væsentlig del af klimainitiativerne for at realisere 70 pct.-målet i Danmark sker i kvote-sektoren frem for ikke-kvotesektoren. I kvotesektoren er der som udgangspunkt fuld lækage til andre EU-lande, fordi mængden af kvoter er givet på europæisk niveau. De danske mindre-udledninger i kvotesektoren har kun effekt på kvoteprisen, ikke mængden.

En lavere kvotepris kan dog have en beskedent negativ effekt på udledningerne uden for EU, men lækageraterne i kvotesektoren er generelt meget høje.

Den meget lille klimaeffekt af 70 pct.-målet er yderligere et vigtigt argument for at anvende adgangen til kvoteannullering, som begrænser de samlede EU-udledninger ved at sænke det effektive loft i kvotesektoren.

Konklusion

De nye EU-krav til de danske ikke-kvotesektorudledninger frem til 2030 kan næppe opfyldes uden væsentlige reduktioner i landbrugets udledninger eller uden at anvende retten til at annullere CO₂-kvoter. Selv ved en reduktion i landbruget svarende til det forudsatte udviklingsspor i landbrugsaftalen, vil det sandsynligvis være nødvendigt at anvende kvoteannullering.

Selv om 70 pct.-målet bliver opfyldt, er det altså ingen garanti for, at Danmark opfylder EU-kravene. Ifølge beregningerne i notatet udestår 2½-5 mio.ton CO₂e i 2021-2030 i forhold til EU-målet, hvis den nuværende manko i forhold til 70 pct.-målet lukkes inden for ikke-kvotesektoren. Det er i sig selv ambitiøst og kræver reduktioner svarende til hele udviklingssporet i landbrugsaftalen.

Det viser samtidig, at 70 pct.-målet stort set er et slag i luften, som ikke bidrager nævneværdigt til at sænke de samlede udledninger i hverken EU eller globalt. Det ville have krævet, at Danmark kunne overopfylde sit EU-krav. I stedet har vi fået et stort EU-krav, mens mindre ambitiøse lande har fået et tilsvarende mindre. Samtidig ligger en stor del af klimainitiativerne til at nå 70 pct.-målet i kvotesektoren.

Adgangen til at annullere CO₂-kvoter vil derimod have fuld effekt på CO₂-udledningen inden for EU, fordi det effektive loft over udledningerne falder tilsvarende. Det bidrager dog ikke umiddelbart til det nationale 70 pct.-mål, men i lyset af de meget dårlige resultater i forhold til klimaet hidtil, må det anbefales at justere i definitionen.

Det er vigtigt, at Danmark ikke på forhånd afskriver sig at anvende adgange til at annullere CO₂-kvoter.

Boks 1

Kvotesektoren og ikke-kvotesektoren

EU varetager medlemslandenes forpligtelser i forhold til bl.a. Parisaftalen. Drivhusgasudledninger i EU er opdelt i to typer: Kvotesektoren og ikke-kvotesektoren.

EU har selv ansvaret for kvotesektoren. Der er et fælles loft over udledningerne, og en kvoteomfattet virksomhed skal købe en CO₂-kvote for hvert ton, den udleder. EU sikrer, at loftet bliver overholdt ved at lægge loft over antallet af kvoter. Kvoteprisen fastsættes af markedet, så efterspørgslen svarer til det fastlagte udbud. Kvotesektoren omfatter især industrien, elproduktion og flytrafik. EU-kommissionen ønsker at udvide kvote-sektoren, men er foreløbig ikke kommet igennem med det.

Ansvaret for udledningerne i ikke-kvotesektoren er derimod pålagt medlemslandene, som i byrdefordelingsaftalen har fået et landespecifikt reduktionskrav. Dette krav er som nævnt 50 pct. for Danmark. Landene skal selv sørge for at implementere politiske tiltag, som realiserer kravet. Ikke-kvotesektoren omfatter primært varme, transport bortset fra fly samt udledninger fra husdyr og planteavl i landbruget.

Det danske 70 pct.-mål omfatter både kvote- og ikke-kvotesektoren, selv om EU har ansvaret for kvotesektoren. Det skyldes et politisk valg i Danmark.

Referencer

- Brøns-Petersen, Otto. 2020. "Sådan kan grøn omstilling ende med nul effekt". *Finans*, 16. marts 2020. <https://finans.dk/debat/ECE12013529/saadan-kan-groen-omstilling-ende-med-nul-effekt/>.
- Det Europæiske Råd. 2022. "Fit for 55': EU styrker medlemsstaternes emissionsreduktionsmål". <https://www.consilium.europa.eu/da/press/press-releases/2022/11/08/fit-for-55-eu-strengthen-emission-reduction-targets-for-member-states/>.
- Energistyrelsen. 2022. "Klimastatus og -fremskrivning". https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Basisfremskrivning/kf22_-_samlet_rapport.pdf.