

NOTAT TIL FEU

Dato 16. maj 2011
J.nr. 3401/1001-2987
Ref. ETA/LAN/KRM

Komitésag - Kommissionens forordning om ændring af forordning (EU) nr. 2/2010 angående sektorer og delsektorer der anses for at være udsat for en betydelig risiko for carbon leakage (CO₂-lækage).

1. Resumé

Kommissionen har den 5.maj fremsendt forslag til ændring af forordningen angående en liste over sektorer og delsektorer der anses for at være udsat for en betydelig risiko for carbon leakage (nr. 2/2010). Kommissionen foreslår her, at listen udvides med tre delsektorer: Produktion af salt, produktion af kakao-smør mv. og produktion af mursten, teglsten mv. Forslaget har ikke betydning for miljøbeskyttelsesniveauet

På nuværende tidspunkt kendes andre landes positioner ikke, men baseret på tidligere diskussioner ventes der at være flertal for den foreslåede udvidelse af listen. Forslaget behandles i komitéprocedure efter reglerne i artikel 5a i komitologiforordningen (forskriftsprocedure med kontrol). Forslaget er sat til afstemning i klimakomiteen d. 19.maj. Regeringen agter at stemme imod forslaget i sin nuværende form. Hvis fremstilling af mursten og teglsten fjernes fra listen kan regeringen stemme for vedtagelse af listen.

2. Baggrund

Forslaget vedrører en revision af Kommissionens forordning (EU) nr. 2/2010 af 24. december 2009 om opstilling af en liste over, hvilke sektorer og delsektorer omfattet af Kvotedirektivet, der anses for at være udsat for en betydelig risiko for udflytning af produktion som følge af de omkostningsstigninger EU's kvotehandelssystem medfører – såkaldt carbon leakage. Virksomheder i brancher, der er optaget på denne liste, bliver tildelt gratiskvoter svarende til 100 % af et såkaldt "benchmark" for emissioner i den pågældende sektor i perioden 2013-20. Virksomheder i andre kvoteomfattede brancher modtager gratiskvoter svarende til 80 % af et benchmark i 2013 faldende til 30 % i 2020. Elproduktion modtager, med visse undtagelser for Østeuropa, ingen gratiskvoter.

Den i 2009 vedtagne liste rummer 164 sektorer eller delsektorer. Nu foreslår Kommissionen listen udvidet med 3 nye sektorer: Fremstilling af salt, fremstilling af kakao-pasta, -smør eller pulver samt fremstilling af mursten og teglsten.

Fremstilling af salt opfylder iflg. Kommissionens fornyede analyser nu de kvantitative krav, jf. kvotedirektivets paragraf 10a, for at komme på listen.

Delbranchen til fremstilling af kakao-pasta, kakao-smør og kakao-pulver uden sukker eller sødemiddel opfylder iflg. Kommissionens analyser kravet om udenrigshandelsintensitet (Artikel 10a(15 og 16).

Fremstilling af keramiske teglsten og gulvfliser kom allerede på listen i 2009, men analyser viste på det tidspunkt, at fremstilling af mursten og tagsten ikke opfyldte kriterierne. En ny analyse, med inddragelse af et større antal producenter, viser, at de kvantitative kriterier for CO₂-intensitet og udenrigshandelsintensitet ikke er opfyldt for fremstilling af mursten og tagsten. CO₂-intensiteten estimeres i den nye analyse til 9,8 %, hvilket er over kravet på 5 %. Men udenrigshandelsintensiteten som defineret i Kvotedirektivet er kun 2,7 % i 2008, hvor kravet er minimum 10 %. En kvalitativ analyse jf. Kvotedirektivets artikel 10a (17) indikerer dog iflg. Kommissionen, at fremstillingen af de to produkter alligevel må anses for at være udsat for en væsentlig risiko for carbon leakage. Her lægger Kommissionen især vægt på, at producenter i EU's geografiske udkant er mere udsatte end gennemsnittet, at der er høj priselasticitet for eksport af teglprodukter, at stigningen i importen i 2005-07 var større end stigningen i eksporten, at branchen i det mest udsatte Sydeuropa er præget af mange små producenter, mens den i Nordeuropa er præget af store producenter samt, at CO₂-omkostningerne kan udgøre op til 45 % af profitmarginen i branchen.

På det grundlag foreslår Kommissionen, at alle de tre brancher optages på carbon leakage-listen.

Forslaget foreligger kun på engelsk, og er fremsat med hjemmel i artikel 10a(13), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet (kvotedirektivet).

Sagen behandles i komitologiprocedure (forskriftsproceduren med kontrol), jf. art. 5a i Rådets afgørelse af 28. juni 1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen (1999/468/EF), som ændret ved Rådets afgørelse 2006/512/EF.

3. Formål og indhold

Hovedformålet med forslaget er at sikre, at sektorer, der skønnes udsat for en væsentlig risiko for udflytning af produktionen, som følge af de omkostningsstigninger kvotesystemet medfører, kompenseres i højere grad end mindre udsatte sektorer ved tildeling af flere gratis kvoter.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet inddrages i overensstemmelse med forskriftsproceduren med kontrol, jf. art. 5a i Rådets afgørelse af 28. juni 1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen (1999/468/EF), som ændret ved Rådets afgørelse 2006/512/EF.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant, da der er tale om et forordningsudkast, som udmønter en hjemmel i direktiv 2003/87/EF. Der er således i forbindelse med vedtagelsen af direktivet taget stilling til spørgsmålet om nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Den gældende carbon leakage forordning nr. 2/2010 ændres ved forordningsudkastet, som træder i kraft dagen efter offentliggørelsen i EU-tidende. En vedtagelse af forordningen vil ikke nødvendiggøre yderligere dansk lovgivning, idet en forordning er gældende dansk ret.

7. Forslagets konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet eller beskyttelsesniveauet

Forslaget vil medføre udstedelse af flere gratiskvoter, og det medfører en tilsvarende formindskelse af den mængde kvoter, der tildeles medlemsstaterne til auktionering. Indtægterne fra auktionering tilfalder medlemsstaterne. Forslaget sætter ikke tal på den forventede ekstra mængde gratiskvoter som forslaget vil medføre.

Forslaget har ikke betydning for miljøbeskyttelsesniveauet, da mængden af kvoter på EU-niveau forbliver uforandret.

Forslaget skønnes kun i meget begrænset omfang at forbedre teglværksbranchens konkurrencemæssige situation, ved optagelse af teglværksbranchen på carbon leakage listen, da branchen kun i ringe omfang konkurrerer med lande udenfor EU. Alle teglværker i EU vil få samme vilkår i relation til kvotetildeling fra 2013.

8. Høring

Sagen har været i høring i specialudvalget for klima og energi i perioden 13. maj-16. maj 2011.

Der er indkommet høringssvar fra Dansk Fjernvarme, Økologisk Råd, Danmarks Naturfredningsforening, WWF Verdensnaturfonden, Dansk Energi, Dansk Industri samt Kalk- og Teglværksforeningen.

Dansk Fjernvarme har ingen bemærkninger.

Det Økologiske Råd, Danmarks Naturfredningsforening (DN), WWF Verdensnaturfonden, Vedvarerende Energi og Dansk Energi støtter regeringens foreløbige generelle holdning om ikke at inkludere produktion af mursten og teglsten på listen over sektorer i risiko for CO2 leakage. DN finder desuden, at Danmark i forhandlingerne bør fremhæve, at der bør være skrappe kriterier for at brancher kan komme på listen.

WWF fremhæver i høringssvaret, at Kommissionens kvalitative analyse af murstens- og teglstenssektoren ikke er god nok ud fra følgende betragtninger. 1) Kommissionens kvantitative analyse af sektoren viste, at der ikke er stor risiko for carbon leakage ifølge de kriterier for produktionsomkostninger og handelsintensitet, som er fastsat i ETS-direktivet. 2) Udenrigshandelsintensiteten er lav i denne sektor pga. høje transportomkostninger ift. bruttoværditilvæksten pr. ton produkt, og markederne er derfor typisk regionale (selv inden for EU). 3) Forskning viser, at efterspørgslen efter mur- og teglsten i højere grad drives af (makro) indkomstfaktorer end af prisen, og betydningen af omkostningsstigninger som følge af kvotehandelsystemet må derfor forventes at være begrænset.

Dansk Energi mener som udgangspunkt, at CO2-kvotehandelsdirektivet skal styrkes for at være det centrale omdrejningspunkt i omstilling mod et CO2-fattigt samfund. Samtidig skal det sikres, at der i fravær af en global aftale, ikke skabes ulige konkurrence for de europæiske virksomheder. Dette kan fx gøres ved at opretholde tildeling af gratiskvoter til virksomheder udsat for særlig konkurrence udenfor Europa. Gratiskvotetildelingen må dog ikke udvikle sig til at være et indirekte støttesystem til CO2-intensive europæiske virksomheder, da det vil svække troværdigheden og effektiviteten af hele CO2-reguleringen. Derfor er det væsentligt, at tildelingen af gratiskvoter maksimalt kompenserer for de øgede omkostninger påført europæiske virksomheder i forhold til de lande, der eksporteres til uden for EU. Kommissionens har opstillet kriterier for at dette sikres. Hvis en branche eller delbranche ikke opfylder disse kriteri-

er, så er det Dansk Energis udgangspunkt, at de så heller ikke skal på listen over virksomheder, der anses for en betydelig risiko for carbon leakage.

VedvarendeEnergi mener at mængden af gratisvoter bør begrænses og er derfor enig med regeringens foreslåede holdning om at stemme nej til forslaget om at tilføje tre sektorer mere til listen over sektorer, der kan modtage gratisvoter p.g.a. risiko for udflytning af produktionen til lande udenfor EU. Generelt mener VedvarendeEnergi at uddeling af gratisvoter skal kombineres med, at brancher og virksomheder skal opstille og gennemføre strategier for udfasning af fossilt energiforbrug.

Dansk Industri (DI) og Kalk- og Teglværksforeningen (KTF) har begge indsendt omfattende hørings svar, som kan opsummeres som følger:

DI og KTF kan ikke støtte regeringens foreløbige generelle holdning om ikke at inkludere produktion af mursten og teglsten m.fl. på listen over sektorer i risiko for CO₂ lækage. DI og KTF er tværtimod glade for Kommissionens forslag om at inkludere 3 ekstra sektorer på listen. DI og KTF opfordrer regeringen til at respektere de kriterier for vurdering af CO₂-lækage, som er vedtaget ifm. vedtagelsen i december 2008 af det reviderede Kvotedirektiv.

DI mener at have dokumentation for at produktionen af mursten og teglsten er konkurrenceudsatte og henviser bl.a. til en analyse foretaget af den europæiske brancheorganisation. DI henviser til, at analyser bør foretages på et vist aggregationsniveau. DI henviser tillige til, at en analyse udarbejdet af Copenhagen Economics, viser, at en der er betydelig carbon leakage i EU.

KTF finder det yderst beklageligt, at regeringen ikke vil støtte teglbranchen, som ifølge KTF er udsat for carbon leakage og i stigende grad konkurrerer med lande udenfor EU. KTF henviser bl.a. til en rapport fra Price Waterhouse Coopers, som ifølge KTF konkluderer, at branchen i EU konkurrerer med anlæg i Tyrkiet, Ukraine, Rusland, Algeriet, Tunesien og Marokko. KTF påpeger, at der er en højere carbon leakage rate i Danmark end i andre EU lande. Endelig henviser KTF til at 11 teglværker er lukket i de seneste ca. 10 år som følge af en urimelig konkurrencesituation.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Forslaget har kort været præsenteret på et arbejdsgruppemøde. Præsentationen gav ikke anledning til megen debat, men indtrykket var, at et flertal af lande vil støtte Kommissionens forslag. Spørgsmålet om inddragelse af fremstilling af mursten og tagsten på carbon leakage listen var også til debat ved vedtagelsen af den oprindelige liste i 2009, og her var der næsten et blokerende mindretal, som krævede denne delbranche optaget på listen. Grundet sen modtagelse af forslaget har det i skrivende stund ikke været muligt at få andre landes endelige holdninger oplyst.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen arbejdede under forhandlingerne om revision af Kvotedirektivet i 2008 for væsentligt mere restriktive kriterier for optag på carbon leakage listen end de vedtagne. Baggrunden var bl.a. en vurdering af, at mange brancher ikke er særligt udsatte for udflytning af produktionen som følge af Kvotedirektivet, jf. eksempelvis en analyse foretaget af Økonomi- og Erhvervsministeriet i 2008. I forlængelse heraf søgte Regeringen at begrænse antallet af brancher på listen ved vedtagelsen af denne i 2009.

Regeringen er ikke overbevist om, at Kommissionens analyser bag nærværende forslag for alle de tre brancher leder til de korrekte konklusioner.

F.s.a. fremstilling af mursten og tagsten opfylder denne delbranche langt fra kravet om minimum 10 % udenrigshandelsintensitet. I vurderingen af udsathed lægger Kommissionen tilsyneladende betydelig vægt på, at virksomheder i EU's randområder er væsentlig mere udsatte. Desuden lægges der tilsyneladende vægt på, at virksomhederne i de mest udsatte lande i Sydeuropa er små, mens den er præget af store virksomheder i Nordeuropa. Ingen af disse kriterier er nævnt i den relevante bestemmelse i Kvotedirektivet (Artikel 10a (17)), og der vurderes derfor ikke at være grundlag for at inddrage dem i den kvalitative vurdering. Regeringen frygter, at en så bred anvendelse af den kvalitative analyse jf. artikel 10a (17) vil kunne bruges til at sætte stort set alle brancher på carbon leakage listen.

Regeringen agter at stemme imod forslaget i sin nuværende form. Hvis fremstilling af mursten og teglsten fjernes fra listen, kan regeringen stemme for vedtagelse af listen.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg. Den gældende carbon leakage forordning blev forelagt udvalget den 16. september 2009 (EUV alm. del 2008-09).