



Dato
6. juni 2016

Samlenotat

Rådsmøde (miljø) den 20. juni 2016

| Dagsorden | Side |
|---|-------------|
| 1. Forslag til ændring af direktiv om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner, "kvotehandelsdirektivet" | 2 |
| – <i>Politisk drøftelse</i> | |
| 2. Erklæring om ratifikation af Parisaftalen | |
| – <i>Vedtagelse af erklæring</i> | |

Supplerende notat følger

**Energi-, Forsynings- og
Klimaministeriet**

Stormgade 2-6
1470 København K

T: +45 3392 2800
E: efkm@efkm.dk

www.efkm.dk



Forslag til ændring af direktiv om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner, ”kvotehandelsdirektivet”, KOM(2015) 337

Revideret notat. Ændringer er markeret med streg i margenen.

1. Resumé

Kommissionen fremlagde den 15. juli 2015 forslag til revision af kvotehandelsdirektivet for perioden efter 2020.

Forslaget medfører en ændring af loftet over den samlede kvotemængde for at tilpasse direktivet til målsætningerne vedtaget af Det Europæiske Råd i oktober 2014 om interne drivhusgasreduktioner i EU på mindst 40 pct. i 2030 i forhold til 1990. For at opfylde målet på 40 pct. omkostningseffektivitet besluttede Det Europæiske Råd, at sektorerne, der er omfattet af kvotehandelsdirektivet, skal reducere udledningerne med 43 pct. i 2030 i forhold til 2005. Forslaget medfører desuden ændringer til fordelingen af den samlede kvotemængde med oprettelsen af en moderniseringsfond (2 pct. af den samlede kvotemængde) og fortsættelse af innovationsfonden med 400 mio. kvoter. EU's regler for tildeling af gratiskvoter til beskyttelse af industrien mod udflytning af produktion fra EU (såkaldt CO₂-lækage) ændres væsentligt. Der indføres nye kriterier for beregning af, hvilke sektorer der vurderes som værende i risiko for CO₂-lækage. Vedtagelse af forslaget vil medføre behov for ændring af nuværende dansk ret, der implementerer kvotehandelsdirektivet. Forslaget vil desuden potentielt medføre økonomiske konsekvenser, særligt på grund af ændringer i reglerne for gratistildeling af hensyn til risiko for CO₂-lækage.

Regeringen arbejder overordnet for at fastholde og forbedre kvotehandelssystemet som det centrale instrument til at drive en markedsbaseret, omkostningseffektiv og teknologineutral drivhusgasreduktion i EU. Regeringen er positiv overfor den overordnede balance i Kommissionens forslag, der vurderes at være i overensstemmelse med DER-konklusionerne fra 2014.

Sagen er sat på dagsordenen for miljørådsmødet den 20. juni 2016 til en politisk drøftelse.

2. Baggrund

Det Europæiske Råd vedtog i oktober 2014 en ramme for klima- og energipolitikken frem mod 2030. 2030-rammen indeholder som et centralt element et bindende mål om intern reduktion af drivhusgasudledninger i EU på mindst 40 pct. i 2030 i forhold til 1990. For at opnå dette mål omkostningseffektivt vedtog Det Europæiske Råd i oktober 2014, at sektorerne omfattet af EU's kvotehandelssystem skal reducere udledningerne med 43 pct. i 2030 i forhold til 2005, mens sektorerne uden for EU's kvotehandelssystem skal reducere udledningerne med 30 pct. i 2030 i forhold til 2005. Det Europæiske Råd angav desuden en række overordnede principper for reduktionsindsatsen i sektorerne omfattet af kvotehandelssystemet. Forslaget om ændring af kvotehandelsdirektivet skal implementere de målsætninger og princip-



per for reduktionsindsatsen i de kvoteomfattede sektorer, som Det Europæiske Råd vedtog i oktober 2014.

Kommissionen har den 15. juli 2015 fremsat forslag om ændring af direktiv 2003/87/EF for at styrke omkostningseffektive emissionsreduktioner og investeringer i kulstoffattige teknologier, KOM(2015) 337. Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 192 (1) og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

3. Formål og indhold

Forslagets centrale dele ændrer kvotehandelsdirektivet på følgende måde:

Den samlede kvotemængde i Fællesskabet

For at opnå den fastsatte interne drivhusgasreduktion i EU på mindst 40 pct. i 2030 ændres den årlige lineære reduktionsfaktor af det samlede kvoteloft fra 1,74 pct. til 2,2 pct. fra 2021 og fremover, jf. tabel 1.

Auktionering af kvoter

Som udmøntning af Det Europæiske Råds beslutning fra oktober 2014, om at andelen af auktioneringskvoter ikke må falde, fastsætter forslaget, at andelen af auktioneringskvoter er 57 pct. fra 2021 og fremover.

2 pct. af den samlede kvotemængde skal auktioneres med henblik på oprettelse af en fond (Moderniseringsfonden) til forbedring af energieffektivitet og modernisering af energisystemerne i medlemsstater med et BNP pr. indbygger på under 60 pct. af EU-gennemsnittet.

Forslaget ændrer fordelingen af den samlede resterende kvotemængde, der skal auktioneres (altså 55 pct. af den samlede kvotemængde) blandt medlemslandene, således at 90 pct. heraf fordeles på baggrund af andele af de verificerede emissioner i 2005 eller gennemsnittet i perioden 2005-2007 (højeste tal) i stedet for 88 pct. som under det eksisterende direktiv. Basisåret for de verificerede emissioner til beregning af andelen er uændret. De resterende 10 pct. af de 55 pct. af den samlede kvotemængde fordeles blandt bestemte medlemsstater (Bulgarien, Tjekkiet, Estland, Grækenland, Spanien, Cypern, Letland, Litauen, Ungarn, Malta, Polen, Portugal) af hensyn til solidaritet og vækst som under det nuværende direktiv med den ændring, at Belgien, Sverige, Luxembourg og Italien ikke længere er blandt de tilgodesete medlemsstater. Danmark får hverken før eller efter ændringen andel i de 10 pct.

Tabel 1: Fordeling af den samlede kvotemængde 2021-30

| | | Antal kvoter | % af kvotemængde |
|----------------------|---|-----------------|------------------|
| Auktionering: | | 8,8 mia. | 57 |
| - Heraf: | Til fordeling blandt alle medlemsstater | 7,6 mia. | 49,5 |
| | Til fordeling blandt lav-BNP lande | 0,8 mia. | 5,5 |



| | | | |
|------------------------|--------------------|------------------|-------------|
| | Moderniseringsfond | 0,3 mia. | 2 |
| Innovationsfond | | 0,4 mia. | 2,6 |
| Gratistildeling | | 6,3 mia. | 40,4 |
| Total | | 15,5 mia. | 100 |

Med forslaget overføres 250 mio. af de kvoter, som medlemsstaterne afsætter i den markedsstabiliserende kvotereserve til en fællesskabsreserve til brug for gratiskvotetildeling til nytillkomne anlæg og væsentlig produktionsforøgelse. Denne fællesskabsreserve tilføres herudover yderligere et ikke nærmere angivet antal kvoter, som ifølge de gældende regler skulle have været overført til den markedsstabiliserende kvotereserve. Dette tilfører kvotebelagte anlæg ekstra gratiskvoter, mens medlemsstaternes auktionkvotepulje reduceres.

Medlemsstaternes anvendelse af auktioneringsprovenu

Forslaget tilføjer tre punkter til den nuværende liste over områder, som medlemsstaterne bør anvende mindst 50 pct. af auktioneringsprovenuet på. Disse nye områder er: 1) økonomiske foranstaltninger i overensstemmelse med statsstøttereglerne til gavn for sektorer eller undersektorer, der er i risiko for CO₂-lækage på grund af indirekte omkostninger som følge af omkostninger i forbindelse med drivhusgasudledninger, som overvælttes i elpriserne, 2) finansiering af klimatiltag inklusive klimatilpasning i sårbare tredjelande, og 3) opkvalificering og re-allokering af arbejdskraft som led i overgangen til en lavemissionsøkonomi.

Midlertidige regler for harmoniseret gratistildeling af kvoter

Produktionsbenchmarks

Forslaget ændrer bestemmelserne for fastsættelse af de produktionsbenchmarks, der afgør, hvor mange gratiskvoter de enkelte anlæg får pr. produceret ton. De nuværende benchmarks for hver sektor er fastsat på baggrund af gennemsnittet af de 10 pct. mest effektive anlæg i den pågældende sektor i 2007-2008. For at afspejle den teknologiske udvikling siden 2007-2008 foreslås de nuværende benchmarks justeret på baggrund af tre kategorier: Standard, høj eller lav. Som udgangspunkt justeres alle produktionsbenchmarks med en standard 1 pct. årlig reduktion fra 2008 til midten af den pågældende femårige periode for gratistildeling (2023 for perioden 2021-2025 eller 2028 for perioden 2026-2030). For sektorer, som kun opnår en reduktion af drivhusgasintensiteten på under 0,5 pct. årligt, sættes reduktionsfaktoren ned til 0,5 pct. For sektorer, som opnår en reduktion af drivhusgasintensiteten på over 1,5 pct. årligt forbedringsgrad, øges reduktionsfaktoren til 1,5 pct. Kommissionen foretager vurderingen af sektorernes forbedringsgrader i lyset af data, som medlemsstaterne skal fremsende til Kommissionen senest den 30. september 2018.

For at sikre bedre overensstemmelse mellem tildelte kvoter og den faktiske produktion, skal kvotetildeling i perioden 2021-30 ske i to femårige perioder fremfor otte år i perioden 2013-2020.

Maksimalt niveau af gratiskvoter (reduktionsfaktor)



Som følge af Det Europæiske Råds beslutning om, at andelen af auktionerede kvoter ikke må falde, er der sat et loft for den maksimale mængde gratiskvoter. Hvis dette loft ikke nås i et år, skal den overskydende mængde gratiskvoter anvendes til at forhindre reduktioner i gratistildelingen i senere år. I tilfælde af at den maksimale mængde gratiskvoter nås, skal gratistildelingen justeres på en ensartet måde på tværs af sektorerne.

Fællesskabsreserve

Ligesom i perioden 2013-20 afsættes der i perioden 2021-30 kvoter i en fællesskabsreserve til nytilkomne anlæg.

I perioden 2021-30 skal reserven til nytilkomne anlæg ifølge forslaget tilføres uallokerede kvoter fra årene frem til 2020, ligesom der afsættes 250 mio. kvoter fra EU's markedsstabiliserende kvoterreserve.

Kvoter fra fællesskabsreserven til nytilkomne kan også tildeles ved væsentlig produktionsforøgelse. Dette er en ændring ift. de gældende regler, hvor der kun kan tildeles ekstra kvoter ved en kapacitetsforøgelse.

Videreførelse af gratiskvoter

Forslaget fjerner den nuværende formulering om udfasning af visse gratiskvoter i 2027. Alle anlæg, som ikke kommer på listen over sektorer, der vurderes som værende i risiko for CO₂-lækage, jf. beskrivelse nedenfor, tildeles 30 pct. kvoter ift. benchmarks indtil 2030.

Foranstaltninger til støtte i tilfælde af CO₂-lækage

De nuværende kriterier for tildeling af gratiskvoter i tilfælde af CO₂-lækage fjernes med forslaget. I forslaget vurderes en sektor eller undersektor at være i risiko for CO₂-lækage, hvis produktet af sektorens udenrigshandelsintensitet og udledningsintensiteten overstiger 0,2. Udenrigshandelsintensitet defineres som forholdet mellem sektorens værdi af eksport plus import til og fra tredjelande og den samlede omsætning plus import i det Europæiske Økonomiske Område. Udledningsintensitet defineres som udledninger i kg CO₂ divideret med bruttoværditilvækst (i Euro). Vurderes en sektor eller undersektor at være i risiko for CO₂-lækage, tildeles der gratiskvoter svarende til 100 pct. af de fastsatte produktionsbenchmarks.

Sektorer eller undersektorer, hvor resultatet af ovenstående beregning er over 0,18, kan vurderes som værende i risiko for CO₂-lækage på baggrund af en kvalitativ vurdering baseret på reduktionspotentialer, markeds karakteristika og profitmargin.

Øvrige sektorer vurderes ikke at være i risiko for CO₂-lækage og tildeles gratiskvoter svarende til 30 pct. af de fastsatte produktionsbenchmarks.

Sektorerne defineres på baggrund af NACE-4 koder (branchekode, der først og fremmest er udarbejdet til statistisk brug). Kommissionen skal inden 31. december



2019 udarbejde en liste over sektorer, der vurderes som værende i risiko for CO₂-lækage baseret på data fra de tre seneste kalenderår.

Ændringen af kriterierne for tildelingen af gratiskvoter sker bl.a. af hensyn til Det Europæiske Råds beslutning om, at andelen af auktioneringskvoter ikke må falde. Dette medfører, at der er et loft over den samlede mængde gratiskvoter, hvilket nødvendiggør en mere fokuseret tilgang, hvor færre sektorer modtager den høje andel af gratiskvoter. Kommissionen vurderer, at ca. 6,3 mia. gratiskvoter vil blive tildelt i perioden 2021-2030.

Ovenstående kriterier er en ændring i forhold til de nuværende, hvor en sektor vurderes at være i risiko for CO₂-lækage, enten hvis omkostninger forbundet med kvotehandelsdirektivet udgør mindst 5 pct. af bruttoværditilvæksten og udenrigshandelsintensiteten overstiger 10 pct., eller hvis omkostningerne alene udgør mindst 30 pct., eller udenrigshandelsintensiteten alene overstiger 30 pct.

Midlertidige gratistildelinger til modernisering af elsektoren

Muligheden for gratistildeling til elsektoren med henblik på modernisering fortsætter efter 2020. Forslaget fastsætter, at det udelukkende er medlemsstater med et BNP pr. indbygger under 60 pct. af EU-gennemsnittet (i 2013), der har mulighed for dette. Forslaget fastsætter desuden en række nye kriterier, der skal sikre øget gennemsigtighed i tildeling af gratiskvoter til modernisering af elsektoren, herunder indførelse af budrunder og offentliggørelse af udvælgelseskriterier. Tildeling af gratiskvoter til modernisering af elsektoren fratrækkes medlemsstatens egen pulje af auktioneringskvoter og dermed deres eget auktioneringsprovenu. Tildelingen må maksimalt udgøre 40 pct. af medlemsstatens pulje af auktioneringskvoter.

Innovationsfond

I perioden 2013-20 var der afsat en pulje på 300 mio. kvoter til fremme af demonstrationsprojekter og innovation i kulstoffattige teknologier (NER 300). Med forslaget tilføres denne pulje yderligere 50 mio. kvoter fra EU's markedsstabiliserende kvoterreserve som supplement til eksisterende midler før 2021.

Innovationsfonden foreslås desuden videretiltørt i perioden 2021-30 ved at tilføje 400 mio. kvoter (Innovationsfonden/NER400).

Moderniseringsfond

2 pct. af den samlede kvotemængde skal auktioneres med henblik på oprettelse af en fond til forbedring af energieffektivitet og modernisering af energisystemerne i medlemsstater med et BNP pr. indbygger under 60 pct. af EU-gennemsnittet. Midlerne i fonden fordeles på baggrund af en fordelingsnøgle baseret 50 pct. på medlemsstaternes andel af de verificerede udledninger og 50 pct. på andel af BNP pr. indbygger. Fonden forvaltes af en bestyrelse, der fastsætter de overordnede retningslinjer, og en komité bestående af repræsentanter fra de begunstigede medlemsstater, Kommissionen, Den Europæiske Investeringsbank og tre valgte repræsentanter fra de øvrige medlemsstater, der varetager den daglige drift.



Øvrige bestemmelser

Internationale kreditter

Som følge af Det Europæiske Råds beslutning om et internt reduktionsmål for EU i 2030 kan der ikke længere anvendes internationale klimakreditter i rammerne af kvotehandelsdirektivet.

Kvoters gyldighed

Med forslaget ændres perioden for udstedte kvoters gyldighed således, at kvoter udstedt fra 1. januar 2013 har tidsubegrænset gyldighed i stedet for otte års gyldighed fra 2013. Kvoter udstedt fra 1. januar 2021 skal være mærket med, hvilken ti-års periode startende fra 2021 de er udstedt i. De vil være gyldige fra første år i den periode og er herefter tidsubegrænset.

Rapportering

Medlemsstaterne skal hvert femte år bl.a. fremsende lister med data om kvotebelagte virksomheders produktionsniveau, transmission af varme og gas, elproduktion og emissioner på delinstallationsniveau. Første indrapportering skal ske senest 30. september 2018.

Beføjelser

Forslaget tilpasser kvotehandelsdirektivet til Lissabon-traktaten, hvormed Kommissionen tildeles beføjelser til at vedtage delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter. Dette indebærer, at Kommissionen tildeles beføjelser på f.eks. følgende områder: Auktioners tidsmæssige og administrative forløb, fællesskabsregler for harmoniseret gratistildeling, udarbejdelse af produktionsbenchmarks, kriterier for tildeling af midler under Innovationsfonden, udarbejdelse af liste over sektorer i risiko for CO₂-lækage, implementering af moderniseringsfonden, regler for overvågning og rapportering af udledninger, verifikation og akkreditering, sanktioner, fælleskabets kvoteregister samt ændringer af bilagene i direktivet.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF artikel 294) medlovgiver.

Kommissionens forslag behandles i både Europa-Parlamentets udvalg for Miljø, Folkesundhed og Fødevarerikkerhed (ENVI) og udvalget for Industri, Forskning og Energi (ITRE). ENVI har enekompetence på hele forslaget med undtagelse af en række artikler i forslaget, hvor ITRE er associeret udvalg, og hvor der således er fælles kompetence mellem ENVI og ITRE. Det angår bl.a. auktionering af kvoter til Moderniseringsfonden, midlertidig tildeling af gratiskvoter til modernisering af elsektoren, og visse bestemmelser relateret til gratistildeling, herunder kompensation for indirekte omkostninger. Der foreligger endnu ikke en udtalelse.

5. Nærhedsprincippet

For overholdelse af nærhedsprincippet henviser Kommissionen til, at det eksisterende kvotehandelsdirektiv er gældende EU-lovgivning, der fortsætter efter 2020.



En ændring af det eksisterende direktiv i overensstemmelse med målsætningerne i forslaget kan kun ske via et ændringsforslag fra Kommissionen på EU-niveau. Kommissionen henviser yderligere til, at klimaforandringer er et grænseoverskridende problem, hvorfor en koordineret indsats på EU niveau eller globalt niveau, hvor muligt, er nødvendig.

Regeringen vurderer, at nærhedsprincippet er overholdt, idet klimaforandringer er et grænseoverskridende problem, hvor regulering på EU-niveau har klare fordele frem for selvstændig regulering i de enkelte medlemslande. Regeringen finder desuden, at ændring af det eksisterende kvotehandelsdirektiv, der også er gældende efter 2020, kun kan ske på initiativ af Kommissionen gennem et ændringsforslag.

6. Gældende dansk ret

Kvotehandelsdirektivet er gennemført i dansk ret gennem lov om CO₂-kvoter (lov nr. 1095 af 28/11/2012) samt ved lov om ændring af lov om CO₂-kvoter og lov om kuldioxidafgift af visse energiprodukter (lov nr. 1497 af 23/12/2014).

Lov om CO₂-kvoter har følgende tilknyttede bekendtgørelser:

- BEK nr. 95 af 29/01/2015 - Bekendtgørelse om EU's CO₂-kvoteregister og Det Danske Kyoto-register.
- BEK nr. 1571 af 23/12/2014 - Bekendtgørelse om gennemførelse af visse af Kommissionens afgørelser vedrørende forhold omfattet af lov om CO₂-kvoter
- BEK nr. 1570 af 23/12/2014 - Bekendtgørelse om CO₂-kvoter
- BEK nr. 1238 af 30/10/2013 - Bekendtgørelse om gennemførelse af visse af Kommissionens afgørelser, der vedrører aktiviteter omfattet af lov om CO₂-kvoter
- BEK nr. 14 af 14/01/2013 - Bekendtgørelse om ophævelse af bekendtgørelse om konti i EU's CO₂-kvoteregister og Det Danske Kyoto-register og bekendtgørelse om betaling af gebyr for konti i EU's CO₂-kvoteregister og Det Danske Kyoto-register
- BEK nr. 1357 af 17/12/2012 - Bekendtgørelse om henlæggelse af visse beføjelser i lov om CO₂-kvoter til Erhvervsstyrelsen
- BEK nr. 1201 af 12/12/2012 - Bekendtgørelse om gennemførelse af visse af Kommissionens afgørelser samt berigtigelse, der vedrører aktiviteter omfattet af lov om CO₂-kvoter
- BEK nr. 1182 af 12/12/2012 - Bekendtgørelse om bæredygtighed m.v. af bio-brændstoffer og flydende biobrændsler, som anvendes til aktiviteter omfattet af lov om CO₂-kvoter
- BEK nr. 1180 af 12/12/2012 - Bekendtgørelse om ophævelse af bekendtgørelse om verifikation og rapportering af CO₂-udledning og tonkilometerdata m.v.
- BEK nr. 436 af 11/05/2012 - Bekendtgørelse om Energistyrelsens opgaver og beføjelser
- BEK nr. 1627 af 12/12/2015 - Bekendtgørelse om gebyr for ydelser efter lov om CO₂-kvoter
- BEK nr. 118 af 27/02/2008 - Bekendtgørelse om kvoteregisteret samt CDM- og JI-projekter og -kreditter



- BEK nr. 664 af 19/06/2006 - Bekendtgørelse om forretningsorden for Energitransmissionen (Energitransmissionsnetets forretningsorden)

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Vedtagelse af forslaget vil medføre behov for ændring af lov om CO₂-kvoter. Vedtagelse kan desuden medføre behov for ændring af de tilknyttede bekendtgørelser til lov om CO₂-kvoter.

Økonomiske konsekvenser

Vedtagelse af forslaget vil potentielt have væsentlige økonomiske konsekvenser.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Den øgede årlige reduktion af kvotemængden kan medføre en højere kvotepris. Det vil alt andet lige øge virksomhedernes omkostninger til kvotekøb. En øget kvotepris vil desuden medføre en forøget pris på elektricitet, mens støttebehovet til udbygning med vedvarende energi vil blive reduceret. Samtidig kan efterspørgslen efter klimateknologier i EU tænkes at stige, bl.a. til gavn for de erhverv, som producerer sådanne teknologier. Desuden vil en højere kvotepris gavne danske virksomheder, der ifølge en analyse fra 2013 generelt er mindre CO₂-intensive end deres europæiske konkurrenter på de største danske eksportmarkeder.

En højere kvotepris kan samtidig forringe europæiske virksomheders konkurrenceevne ift. konkurrenter i tredjelande udenfor EU, som ikke er underlagt tilsvarende klimaregulering, hvorfor Kommissionen foreslår fremover at fokusere kompensationsen i form af tildeling af gratiskvoter til de sektorer, der vurderes at være i størst risiko for CO₂-lækage. En række analyser har peget på, at der indtil videre ikke er tegn på CO₂-lækage fra EU som følge af EU's kvotehandelssystem. Dette kan formentlig forklares med, at kvoteprisen er meget lav pga. et stort kvoteoverskud, og at de fleste sektorer i EU hidtil har fået tildelt flere kvoter end deres drivhusgasudledning.

En vurdering af de erhvervsøkonomiske konsekvenser afhænger bl.a. af reglerne for gratisfordeling af kvoter. En vurdering af ændringerne i reglerne for gratisfordeling vil først kunne foretages endeligt, når Kommissionen ifølge forslaget senest 31. december 2019 skal udarbejde en liste over sektorer, der vurderes som værende i risiko for CO₂-lækage baseret på data for udledningsniveauer og udenrigshandel på sektorniveau i EU i årene 2016, 2017 og 2018.

En central regelændring i forslaget er, at sektorer skal vurderes på baggrund af produktet af to kriterier (udenrigshandel og udledningsintensitet), og at der derfor ikke er mulighed for at blive vurderet som værende i risiko for CO₂-lækage på baggrund af kun ét kriterium (enten omkostninger forbundet med kvotehandelsdirektivet eller udenrigshandel) som under de nuværende bestemmelser.

Kommissionen vurderer, at der med ovennævnte regelændring på EU-niveau vil være ca. 50 sektorer, der ser ud til fortsat at kunne klassificeres som værende i



risiko for CO₂-lækage, og som ifølge forslaget vil kunne modtage 100 pct. gratis kvoter i forhold til fastsatte benchmarks, i modsætning til de nuværende ca. 163 sektorer. Kommissionen har dog ikke fremlagt en liste over konkrete berørte sektorer. Hertil kommer, at flere sektorer vil kunne tilføjes listen efter en kvalitativ vurdering. Trods den betydelige reduktion i antal af sektorer, der vurderes i risiko for CO₂-lækage, vurderer Kommissionen, at ca. 94 pct. af industriens udledninger på EU-plan (i modsætning til 97 pct. i dag) med Kommissionens forslag fortsat vil være omfattet af 100 pct. gratis kvotetildeling ift. benchmark. De resterende ca. 6 pct. af de samlede industriudledninger vil modtage 30 pct. af benchmark.

Gratis kvotetildelingen til de enkelte anlæg og sektorer vil i øvrigt afhænge af, dels anlæggenes fremtidige produktionsniveau, dels aftrapningstakten for benchmarkværdierne frem mod 2030 og evt. ensartet justering. Kvotetildelingen kan desuden afhænge af, hvorvidt der på de enkelte anlæg sker en væsentlig produktionsforøgelse.

Vurderingen af, hvor mange sektorer der kan blive omfattet, er baseret på, at sektorerne fortsat i 2016, 2017 og 2018 vil have samme udledningsintensitet (målt som udledning relativt set i forhold til bruttoværditilvækst) og udenrigshandel på EU-sektorniveau, som det har været tilfældet historisk, hvorfor fremtidige ændringer i disse parametre, eller evt. i sektorernes opdeling i statistiske branchekoder, kan medføre enten en reduktion eller en forøgelse af antallet af potentielt omfattede sektorer.

– *Vurdering af gratis kvotetildeling til danske anlæg*

Der var i 2015 i alt 318 kvoteomfattede anlæg i Danmark. Af disse var 236¹ anlæg til produktion af el og/eller varme. De resterende 82 anlæg ligger i kategorien industri. Ift. emissionerne i 2014 udleder de 82 industrianlæg lidt under en tredjedel af de kvoteomfattede anlægs emissioner. En relativt stor andel af den danske industris emissioner er koncentreret på 10 anlæg.

Lidt under halvdelen af de ca. 61 kvotebelagte danske anlæg, der i 2020 er omfattet af CO₂-lækagereglerne vurderes fortsat at kunne komme i betragtning til at modtage 100 pct. gratis kvoter (set i forhold til benchmarks) efter 2020 med Kommissionens forslag til nye lækagevurderingskriterier, hvis de EU-sektorer, de pt. er kategoriseret i, fortsat har samme udenrigshandels- og udledningsintensitet fremover. Disse ca. 30 anlæg forventes i 2020 at modtage i størrelsesordenen 89 pct. af gratis kvotetildelingen til CO₂-lækageudsatte anlæg i Danmark. Øvrige industrianlæg samt fjernvarmeproducenterne kan forventes at modtage 30 pct. gratis kvoter set i forhold til benchmarks.

Det er vanskeligt at vurdere det potentielle omfang af gratis kvotetildeling til danske kvotebelagte anlæg i perioden 2021-30 ved Kommissionens forslag, da gratis kvotetildelingen blandt andet vil afhænge af fremtidige konjunkturer og produktionsniveauer samt aftrapningstakten for EU-benchmarks mm. Groft skønnet vurderes

¹ I dette antal er medregnet syv gartnerier, to produktionsenheder, som er oprettet af industrivirksomheder til at levere varme samt et gasbehandlingsanlæg.



det, at de 318 danske kvotebelagte anlæg samlet set under en række usikre beregningsforudsætninger vil kunne modtage op til ca. 47² mio. kvoter i tiårsperioden. I 2030 vurderes gratiskvotetildelingen til danske kvotebelagte anlæg som følge af bl.a. den overordnede reduktion af kvotemængden for EU samlet set at kunne blive reduceret til ca. 4,4 mio. eller derunder mod forventeligt ca. 7 mio. i 2020.

Tildelingen af gratiskvoter finder sted på grundlag af vilkår, der for hele EU er ens for anlæg inden for de samme sektorer. Der er dermed som udgangspunkt tale om en ensrettet reduktion uden konkurrenceforvridende effekter i de enkelte sektorer på tværs af EU.

– *Øvrige byrder*

Direktivet medfører mindre administrative byrder for dansk erhvervsliv. De nye administrative byrder består bl.a. i, at de 360 produktionsenheder omfattet af CO₂-kvoteordningen skal indberette informationer om produktionsenhedernes produktionsniveau, transmission af varme og gas, elproduktion og emissioner på delinstallationsniveau til Kommissionen hver 5. år.

Det vurderes, at direktivet kan medføre administrative omkostninger for de administrerende myndigheder, hvis reglerne om regulering af tildeling som følge af stigende aktivitetsniveau skal medføre ændret tildeling. I den sammenhæng er det dog uklart, i hvilket omfang de nuværende tildelingsregler består. De administrative omkostninger dækkes via gebyrfinansiering af de omfattede virksomheder.

Statsfinansielle konsekvenser

Med Kommissionens forslag bevarer Danmark samme andel af kvoteauktionsprovenuet som under det nuværende direktiv. Dermed forventes den danske stat at få tildelt provenuet fra salg af forventeligt ca. 107 mio. kvoter, svarende til ca. 6-18 mia. kr. over perioden, afhængig af kvoteprisudviklingen. Provenuet fra salg af formentlig minimum 7 mio. af disse danske auktionskvoter kan dog forventes udskudt til efter 2030, fordi kvoterne forventes overført til EU's markedsstabiliserende kvoterreserve i starten af perioden 2021-30.

Kommissionens forslag til fordeling af provenuet fra kvoteauktioneringen mellem medlemslandene vurderes at være gunstigt for Danmark. For det første baseres fordelingen af størstedelen af provenuet fortsat på medlemslandenes andel af driv-

² Skønnet er baseret på følgende usikre beregningsforudsætninger:

- 30 anlæg antages at blive vurderet som værende i risiko for CO₂-lækage og modtage 100 pct. af benchmark
- øvrige anlæg antages ikke at blive vurderet som værende i risiko for CO₂-lækage og modtager 30 pct. af benchmark.
- Der er tvivl om hvorvidt gasudvinding vil forblive omfattet af lækagereglerne. Bliver gasudvinding ikke omfattet, kan gratiskvotetildelingen blive reduceret, men hvor meget vides ikke.
- For alle anlæg antages produktionsomfanget at forblive på 2013-15 niveauet frem til 2030. Ændres produktionsomfanget, kan gratiskvotetildelingen blive øget eller reduceret, alt efter hvilke tærskelværdier der anvendes. Hvis produktionsniveauet stiger meget på EU-niveau, kan det blive nødvendigt at justere alle EU-anlægs kvotetildeling ligeligt nedad, hvilket vil reducere tildelingen yderligere.
- Benchmarks antages som et regneeksempel aftrappet med 1 pct. årligt for alle anlæg. For kraftvarmeanlæg antages kvotetildelingen desuden reduceret med en lineær reduktionsfaktor, men det er uklart, hvorvidt ændringsforslaget også vil videreføre en reduktionsfaktor for al fjern- og kraftvarmeproduktion, hvorfor gratiskvotetildelingen kan blive mindre end antaget i det nævnte grove beregningseksempel).



husgasudledningen i basisårsperioden 2005-07. Denne periode tager højde for Danmarks særligt høje udledninger i 2006 samt Danmarks reduktionsindsats siden 2005. For det andet forventes Danmark at reducere ETS-udledningen mere end EU-gennemsnittet fremadrettet.

Kommissionen foreslår overførsel af 50 mio. kvoter fra den markedsstabiliserende kvotereserve til NER300-innovationspuljen inden 2021. Kommissionen foreslår desuden, at i alt ca. 400 mio. kvoter fra den markedsstabiliserende kvotereserve overføres til en pulje til brug for gratisuddeling i perioden 2021-30 til nye anlæg eller udvidelse af produktionsomfang på eksisterende anlæg. Isoleret set kan dette betyde, at ca. 6 mio. kvoter, den danske stat forventes at overføre til den markedsstabiliserende kvotereserve, videreføres til den europæiske industri, hvilket på længere sigt vil medføre tabt auktioneringsprovenu til den danske stat.

Forslaget kan medføre et mindre provenu fra energif afgifterne som følge af, at der anvendes mindre energi, når der kommer færre kvoter og kvoteprisen stiger.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Forslaget vurderes at have en positiv effekt på beskyttelsesniveauet, da forslaget medvirker til implementering af Det Europæiske Råds beslutning om et internt drivhusgasreduktionsmål på mindst 40 pct. i EU i 2030.

8. Høring

Kommissionens forslag har været i høring i specialudvalget for energi-, forsynings-, og klimapolitik. Der er i forbindelse hermed indkommet følgende skriftlige høringsvar fra 11 aktører:

Energi- og Olieforum (EOF) støtter ETS som det mest omkostningseffektive markedsbaserede redskab til CO₂-reduktioner i kraftværks- og industrisektoren. EOF støtter Kommissionens fokus på carbon leakage beskyttelse, men mener ikke, at Kommissionens forslag indeholder tilstrækkelige strukturelle forbedringer af de nuværende bestemmelser på området særligt i forhold til at sikre, at de mest effektive anlæg i de udsatte sektorer ikke pålægges unødige omkostninger. Dette gælder særligt i forhold til den europæiske raffinaderisektor. EOF mener, at de bedst præsterende i de udsatte sektorer skal modtage gratisuddeling på 100 pct. af benchmarkniveauerne uden anvendelse af korrektionsfaktor. Herudover bør gratisuddelingen baseres på aktivitet/præstation, der omfatter de seneste årlige aktivitetsniveauer. EOF mener, at benchmarks skal beregnes før starten af fjerde handelsperiode og forblive gyldige i hele perioden. For sektorer med en "stejl" benchmark kurve bør benchmark beregnes på baggrund af de 25 pct. bedste fremfor 10 pct. Yderligere mener Energi- og olieforum, at forslaget skal tage højde for kvotehandelsystemets negative virkninger på elpriser gennem en harmoniseret tilgang og at raffinering bør tilføjes til listen over sektorer, der er berettiget til kompensation på baggrund af elektricitets-intensitet. EOF mener, at alle tekniske detaljer, der er afgørende for beregning af gratisuddeling af kvoter fastsættes nu fremfor senere i form af delegerede- eller gennemførelsesretsakter. EOF støtter desuden, at de



administrative byrder ikke bør øges, og at dette bør være fokus for revisionen af kvotehandelsdirektivet.

Dansk Fjernvarme savner regler for, hvordan kvoter allokeres til kraftvarmeanlæg for at undgå mulig indirekte statsstøtte i de enkelte medlemslande. I forbindelse med reglerne for benchmark anbefaler Dansk Fjernvarme, at værdierne justeres ved en afvigelse på 3-5 pct. fremfor 0,5 pct. Dansk Fjernvarme mener desuden, at reglerne for justering af kvotetildeling ved ændring i produktion bør forenkles.

Vedvarende Energi mener, at Danmark skal lægge vægt på, at ETS ikke er det centrale element i EU's regulering af drivhusgasudledninger grundet den lave kvotepris, og at øvrig regulering som VE-direktivet, ECO-design direktivet og nationale reduktionsmål i ikke-kvotesektoren er vigtigere. Vedvarende Energi mener, at Kommissionens forslag er utilstrækkeligt og foreslår et øget ambitionsniveau. Konkret mener Vedvarende Energi, at den årlige reduktion af kvoteloftet bør være omkring 5 pct. fremfor 2,2 pct., at kvoter skal devalueres med en faktor 2-3 efter hver handelsperiode, og at forslaget om, at udstedte kvoter skal være gyldige uendeligt, skal fjernes. Vedvarende Energi mener, at andelen af gratiskvoter er for stor og foreslår, at der gennemføres en ny vurdering af, hvilke brancher og virksomheder der i praksis er udsat for væsentlig, urimelig konkurrence fra ikke-EU lande på grund af kvotehandelssystemet. Vedvarende Energi bemærker, at da danske virksomheder generelt er mere energieffektive end deres konkurrenter, og da den danske elforsyning i stadig mindre omfang kommer fra fossil energi, påvirkes de mindre af stigende kvotepriser end deres konkurrenter og får dermed en konkurrencefordel. Vedvarende Energi foreslår, at de foreslåede fælles puljer reduceres mest muligt, og at der indføres fælles retningslinjer for anvendelse af auktioneringsprovenu med henblik på finansiering vedvarende energi, energibesparelser samt global klimafinansiering. Vedvarende Energi er imod uddeling af gratiskvoter til elproduktion efter 2020. Herudover mener Vedvarende Energi, at der skal sikres åbenhed i administrationen af kvotehandelssystemet ved overgang til regler baseret på Lissabontraktaten.

Det Økologiske Råd og Danmarks Naturfredningsforening tilslutter sig høringssvaret fra Vedvarende Energi.

Det Økologiske Råd og WWF Verdensnaturfonden påpeger desuden behovet for videre analyse af forslaget økonomiske effekter med henblik på at fastsætte en dansk holdning til forslaget.

WWF Verdensnaturfonden mener ikke, at Kommissionens forslag er vidtgående nok til at skabe en varig løsning og opfordrer regeringen til at arbejde for en permanent annullering af de overskydende kvoter. WWF Verdensnaturfonden mener desuden ikke, at den årlige reduktionsfaktor på 2,2 pct. er ambitiøs nok. Med hensyn til tildeling af gratiskvoter mener WWF Verdensnaturfonden, at reglerne for CO₂-lækage bør styrkes betydeligt, så det kun er virksomheder og brancher, der reelt udsættes for urimelig konkurrence på grund af kvotehandelssystemet, der inkluderes på listen. Herudover opfordrer WWF Verdensnaturfonden til, at en høje-



re andel af auktioneringsprovenuet øremærkes til investeringer i vedvarende energi og energieffektiviseringer.

Dansk Energi mener, at Danmark bør arbejde for en ambitiøs reform af kvotehandelssystemet med fokus på en stabil og højere kvotepris til at drive investeringer i omstilling og effektivisering af energisystemet. Dansk Energi finder det afgørende, at kompensationen til europæisk industri ikke undergraver kvotehandelssystemet og skaber behov for nationale subsidieordninger. Dansk Energi mener, at det er en udfordring, at elsektorerne i central- og østeuropæiske medlemslande fortsat tildeles gratiskvoter efter 2020, da det vil forvride markedet og mindske incitamentet til grøn omstilling i de pågældende lande. Dansk Energi mener, at det er væsentligt, at moderniseringsfonden støtter reel modernisering af energisektoren i form af både hardware og software til integration af den øgede mængde vedvarende energi i elsystemet. Vedrørende kompensation af el-intensive industri i Europa mener Dansk Energi, at det vil være gavnligt med en mere harmoniseret tilgang frem for nationale ordninger. Herudover mener Dansk Energi, at en udvidelse af kvotehandelssystemet udover EU's grænser fortsat bør være en prioritet.

Landbrug og Fødevarer finder de foreslåede ændringer vedrørende kvotetildeling ved produktionsændringer relevante og positive og støtter tiltaget med hyppigere tilpasning mellem gratiskvoter og produktionsdata. Landbrug og Fødevarer opfordrer regeringen til at arbejde for, at danske erhvervsvirksomheder i mindst mulig grad oplever nye omkostninger som følge af ændrede regler for gratisfordeling. Landbrug og Fødevarer efterspørger højere grad af fleksibilitet og sammenhæng mellem EU's indsats i sektorerne inden for og uden for kvotehandelssystemet og opfordrer regeringen til at forfølge dette i byrdefordelingen af reduktionsindsatsen i ikke-kvotesektorerne. Adgangen for brug af kvoter fra kvotehandelssystemet i de ikke-kvotebelagte sektorer kan fokuseres mod anvendelse i land- og arealanvendelsessektorerne. Yderligere fleksibilitet kunne også opnås gennem anvendelse af overskydende kvoter via Markedsstabiliseringsreserven i en ny landsektorsøjle. Landbrug og Fødevarer foreslår, at auktioneringsprovenu kan anvendes til omstilling til lavemissionsøkonomi inden for de ikke-kvotebelagte sektorer, eksempelvis landbruget, samt at midlerne under NER400-puljen i så høj grad som muligt gøres tilgængelige for danske projekter. Landbrug og Fødevarer opfordrer til, at EU's regler for CO₂-lækage suppleres med en regionaliseret tilgang for at tage højde for sektorer med væsentligt forskellige eksportmønstre på tværs af EU.

Dansk Industri støtter kvotehandelssystemet som det centrale element i EU's klimainsats og ser Kommissionens forslag som et vigtigt første skridt i den udvikling. Dansk Industri lægger vægt på, at de mest effektive installationer ikke oplever unødige omkostninger som følge af kvotehandelssystemet og ser i den forbindelse ændringer i reglerne for benchmark og korrektionsfaktoren som usikkerheder. I stedet bør anvendelse af markedsstabiliseringsreserven sikre, at de bedst præsterende installationer modtager 100 pct. af deres kvotebehov uden anvendelse af en korrektionsfaktor. Dansk Industri opfordrer desuden regeringen til at undersøge grundlaget for fastsættelsen af andelen af auktioneringskvoter til 57 pct. Dansk Industri ser forslaget som en umiddelbar svækkelse af reglerne for konkurrencebe-



skyttelse og ønsker, at konsekvenserne heraf for danske virksomheder afdækkes hurtigst muligt. Dansk Industri mener i den sammenhæng, at det er problematisk, at Kommissionens konsekvensanalyse af forslaget ikke indeholder analyse af den valgte model for gratistildeling. Med hensyn forslagets konkurrencemæssige effekt på danske virksomheder mener Dansk Industri, at det skal vurderes ud fra en samlet betragtning på baggrund af danske virksomheders samlede energiomkostninger. Dansk Industri ser positivt på en mere dynamisk tilgang til kvotetildeling med større fleksibilitet i forhold til ændringer i produktionsomfang og konjunkturmæssige udsving. Dansk Industri mener, at nationale støtteordninger vedrørende indirekte omkostninger potentielt kan skabe forvriddning mellem medlemslandene og opfordrer regeringen til at analysere dette element nærmere. Herudover mener Dansk Industri, at det er positivt med nye fonde, der inkluderer projekter i industrien og i energisektoren. Dansk Industri fremhæver behovet for videre analyse af forslagets tekniske elementer og økonomiske implikationer.

Bryggeriforeningen fremhæver behovet for, at det samlede regelsæt, herunder særligt de administrative krav, forenkles og reduceres betydeligt. Bryggeriforeningen kan ikke støtte forslaget om fast reduktion af benchmarks med hhv. 0,5 pct., 1 pct. og 1,5 pct. men mener, at reglerne for fastsættelse af benchmarks skal tilgodeses de virksomheder, der har investeret mest i at reducere sine udledninger og ikke belønne de sektorer, der ikke har ydet samme reduktionsindsats. Bryggeriforeningen mener, at auktioneringsprovenuet i højere grad skal tilbageføres til de kvoteomfattede virksomheder med henblik på bedre rammevilkår for fremtidige CO₂-reduktioner.

Olie Gas Danmark opfordrer til, at den nuværende anvendelse af NACE koder til registrering af sektorer til brug for gratistildeling fastholdes for at mindske de administrative omkostninger. Olie Gas Danmark opfordrer til, at de økonomiske konsekvenser belyses mest muligt før vedtagelse af forslaget. Olie Gas Danmark finder det bekymrende, at udledning af CO₂ fra egenproduktion af el offshore ikke medtages i grundlaget for tildeling af gratiskvoter.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Medlemslandene ventes at være delte på en række områder, herunder særligt i forhold til mængden af kvoter, der afsættes til gratistildeling, udformningen af de harmoniserede regler for gratistildeling samt vedrørende finansieringsmekanismer. Enkelte medlemslande har foreslået, at der afsættes en lavere andel af den samlede kvotemængde til auktionering blandt medlemslandene for dermed at kunne afsætte en større andel som kompensation i form af gratiskvoter til industrien, hvilket dog umiddelbart strider mod DER-konklusionerne fra 2014. En række medlemslande har foreslået en alternativ tilgang til vurdering af, hvilke sektorer, der vurderes at være i risiko for CO₂-lækage med mere differentierede tildelingskriterier end foreslået af Kommissionen. De forventes, at en række af de medlemslande, der er begunstigede af den foreslåede Moderniseringsfond, vil fremsætte ønske om større grad af kontrol med anvendelsen af midlerne uden indblanding fra de øvrige medlemslande.



10. Regeringens generelle holdning

Regeringen arbejder overordnet for at fastholde og forbedre kvotehandelssystemet som det centrale instrument til at drive en markedsbaseret, omkostningseffektiv og teknologineutral drivhusgasreduktion i EU. Regeringen er positiv overfor den overordnede balance i Kommissionens forslag, der vurderes at være i overensstemmelse med DER-konklusionerne fra 2014.

Regeringen arbejder for, at kvotehandelssystemet fortsat giver incitament til anvendelsen af energieffektiv teknologi samt sikrer tilstrækkelig beskyttelse af virksomheder, der er i risiko for CO₂-lækage. Regeringen er fortsat ved at analysere Kommissionens forslag til kriterier for tildeling af gratiskvoter. Dog foretrækker regeringen i udgangspunktet Kommissionens forslag for tildeling af gratiskvoter fremfor såkaldt differentieret kvotetildeling.

Regeringen arbejder for, at der ved fastlæggelsen af produktionsbenchmarks tages hensyn til både behovet for retvisende benchmarks og proportionalitet i de administrative byrder.

Regeringen arbejder for, at finansieringsmekanismerne til modernisering og innovation samt midlertidig gratistildeling til modernisering af elsektoren bidrager til opfyldelse af EU's klimamålsætninger, samt at der sikres tilstrækkelig transparens i deres udmøntning. Regeringen arbejder desuden for i at sikre integriteten af den markedsstabiliserende kvotereserve.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har senest været forelagt for Folketingets Europaudvalg på mødet den 22. oktober 2015 til orientering.