



Bruxelles, den 15.7.2015  
SWD(2015) 136 final

**ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE**

**RESUME AF KONSEKVENSANALYSEN**

*Ledsagedokument til*

**Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv**

**om ændring af direktiv 2003/87/EF for yderligere at fremme omkostningseffektive emissionsreduktioner og lavemissionsinvesteringer**

{COM(2015) 337 final}  
{SWD(2015) 135 final}

## **1. PROBLEMAFGRÆNSNING**

Den overordnede problemanalyse af EU's klimapolitiske mål for 2030 og ETS blev udført i konsekvensanalysen<sup>1</sup> for klima- og energirammen for 2030<sup>2</sup>. I oktober 2014 nåede Det Europæiske Råd til enighed om 2030-rammen, herunder en bindende reduktion i EU på mindst 40 % frem til 2030 i forhold til 1990, og et tilsvarende reduktionsmål for EU's emissionshandelssystem (ETS) på 43 % i forhold til 2005, såvel som fortsat gratis kvoter til industrien og etablering af finansieringsordninger til sikring af EU's overgang til en lavemissionsøkonomi. Det problem, der skal løses, er, hvordan man skal tilpasse de respektive bestemmelser i ETS-direktivet for tiden efter 2020 og samtidig yderligere forbedre systemet på grundlag af de hidtidige erfaringer.

### **1.1. Gratis tildeling og håndtering af risikoen for carbon leakage**

Der tildeles gratis kvoter til industrisektorer for at modvirke den potentielle risiko for carbon leakage<sup>3</sup> i mangel af lignende klimapolitiske foranstaltninger i andre større økonomier. Det grundlæggende problem er, hvordan man kan fastlægge fremtidige regler for tildeling af gratis kvoter til industrien, så de ca. 6,3 mia. gratis kvoter, der er til rådighed, fordeles optimalt på grundlag af de principper, der er fastlagt af Det Europæiske Råd.

### **1.2. Finansieringsmekanismer til lavemissionsprojekter**

Som led i 2030-rammen besluttede Det Europæiske Råd at oprette tre finansieringsmekanismer for lavemissionsprojekter. Den første er en innovationsfond på 400 mio. kvoter til at støtte stærkt innovative, kulstoffattige nye pionerprojekter i europæisk industri og energi, der bygger på den eksisterende NER 300-facilitet. Derudover vil omkring 310 mio. kvoter blive anvendt til en moderniseringsfond, som skal yde støtte til EU-medlemsstater<sup>4</sup> med lav indkomst med henblik på at forbedre energieffektiviteten og modernisere energisystemerne. Endelig fortsættes muligheden for lavindkomstmedlemsstater til at give gratis kvoter til energisektoren, med en øvre grænse på højst 40 % af deres kvoter til auktionering inden omfordeling. I denne konsekvensanalyse gennemgås de optimale valg for udformningen af disse finansieringsmekanismer.

### **1.3. Yderligere forbedringer af det nuværende regelsæt**

De nuværende regler for EU ETS har været i kraft siden 2013 og er relativt nye, men det har vist sig, at visse begrænsede ændringer bør overvejes efter 2020 for centrale aspekter af ETS (kvoternes gyldighed, EU-registret og små emittenter).

## **2. MÅL**

Den overordnede målsætning for EU's klimapolitik og EU ETS som det vigtigste instrument er at bidrage til at begrænse den globale gennemsnitlige temperaturstigning til højst 2 °C over det førindustrielle niveau. Det specifikke mål er at forbedre EU ETS-reglerne efter 2020, så de bringes i overensstemmelse med emissionsreduktionsmålet for 2030. Operationelle mål

---

<sup>1</sup> Impact Assessment on A policy framework for climate and energy in the period from 2020 up to 2030, SWD(2014) 15 final.

<sup>2</sup> Meddelelse fra Kommissionen om en politikramme for klima- og energipolitikken i perioden 2020-2030.

<sup>3</sup> En øgning af drivhusgasemissioner i tredjelande, hvor industrien ikke er underkastet lignende kulstofbegrænsninger.

<sup>4</sup> 10 medlemsstater med et BNP pr. indbygger i markedspriser i 2013 på under 60 % af EU-gennemsnittet.

for de tre klynger (gratis tildeling, finansieringsmekanismer og yderligere forbedringer af de nuværende regler) sigter mod at løse de problemer, der er defineret i det foregående.

### 3. MULIGE LØSNINGSMODELLER OG DERES KONSEKVENSER

#### 3.1. Gratis tildeling og modvirkning af risikoen for carbon leakage.

Der blev udviklet flere politiske løsningsmodeller for hvert af elementerne i gratisvotesystemet og for kompensation af indirekte omkostninger efter de vejledende principper i Det Europæiske Råds konklusioner.

**Benchmarkværdier.** Der er forskellige muligheder for, hvordan og hvor hyppigt benchmarkværdierne ajourføres (kvoter pr. ton produkt). I forbindelse med konsekvensanalysen blev følgende overvejet: referencescenariet (baseret på nye data indberettet af operatørerne), ajourføring med en enhedssats, løbende ajourføring med en fast sats, ajourføring baseret på nye data kombineret med en ajourført fast sats, og en løbende ajourføring på grundlag af en komplet dataindsamling.

**Produktionsniveau og justeringer.** Produktionsniveauet ganges med benchmarkværdien for at bestemme mængden af kvoter pr. anlæg. Der er forskellige muligheder for, hvor mange år der anvendes for produktionsniveauer, hvor ofte antallet af år bør ajourføres, og for, hvordan man kan håndtere årlige ændringer i produktionsniveauet. I konsekvensanalysen indgår referencescenariet (produktionsniveauer fastsat én gang og de nuværende regler for produktionsændringer), et alternativ med den historiske produktion fastlagt én gang, og baseret på fem år (2013-17) for hele 10-årsperioden og et andet alternativ med produktionsniveauerne for to femårsperioder (hhv. 2013-17, 2018-22). Væsentlige produktionsstigninger og -fald håndteres ved hjælp af samme tærskler for øget og faldende produktion. Den øgede tildeling til øget produktion stammer fra reserven for nytilkomne, som er enten en fast mængde (referencescenariet) eller tilføres uudnyttede kvoter i løbet af perioden. Den kan opbygges med fase 4-kvoter, eller med 250 mio. kvoter, der ikke blev tildelt i fase 3.

**Carbon leakage-grupper og kriterier.** Sektorer, der anses for at være udsat for en betydelig risiko for carbon leakage på grund af kulstofintensiteten og kulstofhandelen, modtager flere gratis kvoter. Der er i øjeblikket en meget begrænset differentiering mellem sektorer, idet 97 % er opført på risikolisten for carbon leakage. I konsekvensanalysen gennemgås mulighederne for en mere målrettet tilgang baseret på differentiering af sektorer afhængigt af deres grad af eksponering for risikoen for carbon leakage — en mindre ændring af de nuværende kriterier, anvendelse af en ensartet faktor for alle og inddeling af sektorer i 4 grupper.

**Kompensation af indirekte omkostninger.** Indirekte kulstofomkostninger er omkostningerne ved CO<sub>2</sub>-emissioner i forbindelse med elproduktion, der videregives til industrielle elkunder. I øjeblikket kan medlemsstaterne yde tilskud til visse elintensive industrier for delvist at kompensere dem for disse indirekte omkostninger, under overholdelse af statsstøttereglerne. I konsekvensanalysen overvejes referencescenariet (fortsættelse af den nuværende tilgang), indførelse af en obligatorisk EU-dækkende kompensationsordning, der finansieres af nationale auktionsindtægter eller gratis tildeling, og en kombination af en EU-dækkende kompensationsordning, der finansieres gennem gratis tildeling plus en fakultativ kompensation på nationalt plan.

Mulighederne for hvert element blev screenet på baggrund af de operationelle mål, som er knyttet til Det Europæiske Råds konklusioner, og mulighederne med de bedste resultater blev kombineret i løsningsmodelpakker:

- **"Referencescenarie A"** afspejler det uændrede ETS-direktiv, men svarer ikke til Det Europæiske Råds konklusioner og er ikke vurderet.
- **"Referencescenarie B"** forudsætter, at de nuværende regler forlænges til den næste fase, og alle pakker er vurderet i forhold til dette scenarie.
- **"Referencescenarie B1"** ligner meget "Referencescenarie B", med begrænsede tilpasninger af carbon leakage-kriterierne.
- Den **"enkle"** pakke er udformet med sigte på at mindske den administrative byrde og kompleksiteten.
- Den **"målrettede"** pakke er baseret på politiske løsningsmodeller, som skal sikre, at de mest effektive anlæg ikke pålægges unødige omkostninger, og samtidig undgå ekstraordinære gevinster.
- "Enkel" og "målrettet" er forskellige tilgange til at afveje modstående hensyn i de vejledende principper, idet de fleste løsningsmodeller i "målrettede" pakker kræver indsamling af data.
- Pakken **"begrænsede ændringer"** er en kombination af "enkel" og "målrettet".

## Konsekvenser

Gratis tildeling, som skal modvirke risikoen for carbon leakage, har direkte konsekvenser for industrielle anlæg, der er omfattet af ETS, og medlemsstaternes budgetter.

Størrelsesordenen af de økonomiske konsekvenser af reglerne om gratis tildeling er ca. 6,3 mia. kvoter, hvilket kan beløbe sig til omkring 150 mia. EUR<sup>5</sup>. Disse offentlige midler skal tildeles på en optimal måde, og det skal sikres, at de ikke undergraver princippet om, at forureneren betaler.

Overholdelsesomkostningerne for sektorerne er afhængige af kulstofprisen, niveauet for gratis tildeling og emissionerne fra produktionen. Kulstofprisen påvirkes ikke direkte af reglerne for gratis tildeling af kvoter, idet det samlede antal kvoter, der er til rådighed (loftet) er fastsat på forhånd. De samlede kulstofomkostninger på makroniveau beregnes på grundlag af emissionsreduktionsmålet på 40 % og det specifikke reduktionsmål på 43 % for ETS, som er analyseret i konsekvensanalysen for klima- og energirammen for 2030.

Der er ikke fundet nogen væsentlige forskelle mellem løsningsmodelpakkerne for så vidt angår de miljømæssige virkninger, fordi disse hovedsagelig afhænger af den samlede emissionsreduktion på 43 % i 2030, der følger af loftet.

Hvad angår sociale virkninger, er forskellene mellem pakkerne ret lille og vedrører kun fjernvarmepriser.

Med hensyn til de operationelle mål og deres forbindelse til elementerne i pakkerne kan følgende bemærkes:

- Jævnlig ajourføring af benchmarkværdier på grundlag af en komplet dataindsamling ("referencescenariet", "begrænsede ændringer" og "målrettet") vil give den bedste overensstemmelse af benchmarkværdierne med den teknologiske

---

<sup>5</sup> Beregnet med kvotepriser anslået i "EU Energy, Transport and GHG emissions Trends to 2050 – Reference scenario 2013" ([http://ec.europa.eu/clima/policies/2030/docs/eu\\_trends\\_2050\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/clima/policies/2030/docs/eu_trends_2050_en.pdf))

udvikling. Ajourføringer med en fast sats ("enkel") vil give en mere krævende benchmarkværdi for sektorer med en undergennemsnitlig teknologisk kapacitet end for sektorer med en overgennemsnitlig teknologisk kapacitet. En mere nuanceret tilgang, f.eks. med en ajourføring baseret på flere faste satser (f.eks. lav, middel, høj) og/eller suppleret med dataindsamling, kan give en tættere overensstemmelse med det opnåede teknologiske fremskridt i forskellige sektorer.

- En for tæt overensstemmelse af gratis tildelinger med en sektors forhold (teknologisk udvikling, produktion eller emissionsniveauer) kan mindske incitamentet til at innovere.
- For bedre at kunne målrette den gratis tildeling mod de anlæg, der klarer sig bedst og er mest udsat for risikoen for carbon leakage, skal mængden af gratis kvoter bringes i overensstemmelse med graden af risiko for carbon leakage, som de pågældende sektorer er udsat for. "Referencescenarie"-pakkerne giver ingen målrettet tildeling, da korrektionsfaktoren — som kan stige til ca. 35 % i 2030 — reducerer gratis tildeling på tværs af sektorer, uanset risikoen for carbon leakage. Mulighederne i "begrænsede ændringer" og "målrettede" pakker tackler forskelle i risikoen for carbon leakage ved at inddele sektorerne i 4 carbon leakage-grupper og muligvis undgå korrektionsfaktoren.
- Reglerne for tilpasning til ændringer i produktionsniveauet og reserven for nyttilkomne kan forbedres (som i pakkerne "enkel", "begrænsede ændringer" og "målrettede"), og dermed bidrage til at mindske korrektionsfaktoren og tilvejebringe flere gratis kvoter til hurtigtvoksende virksomheder.
- En mere målrettet tildeling (som med pakkerne "begrænsede ændringer" og "målrettede") vil også mindske sandsynligheden for ekstraordinære gevinster, men ulempen ved et fuldt målrettet tildelingssystem er så, at det er uforholdsmæssigt kompliceret at administrere.
- En mere harmoniseret kompensering af indirekte kulstofomkostninger — finansieret af EU ETS-auktionsindtægterne for medlemsstaterne — giver større beskyttelse for elintensive industrier, men auktionen indtægterne kan så ikke anvendes til andre formål, f.eks. til støtte af elproduktion fra vedvarende energikilder, som kunne nedbringe kulstofomkostningerne yderligere på langt sigt.

I betragtning af fordelene og ulemperne ved de forskellige pakker kan en kombination også overvejes, f.eks. visse foranstaltninger fra "enkel"-pakken, der klarer sig godt med hensyn til økonomiske incitament og administrativ forenkling — f.eks. benchmarkværdier baseret på (flere) faste takster og tættere tilpasning til produktionsdata — kombineret med carbon leakage-regler (fra pakkerne "begrænsede ændringer" og "målrettede") for bedre at målrette de gratis kvoter mod de sektorer, som er mest udsatte for carbon leakage. Men det politiske valg afhænger i sidste ende af, hvilken vægt beslutningstagerne tillægger de forskellige mål.

### **3.2. Finansieringsmekanismer til lavemissionstiltag**

For **innovationsfondens** vedkommende overvejes ændringer af de nuværende NER 300-regler for screening af projekter og risikodelingstilgangen, navnlig for industriprojekter.

For så vidt angår screeningen af projekter, er den nuværende ramme baseret på en vurdering af støtteberettigelse på grundlag af innovationspotentiale og den tekniske og økonomiske levedygtighed samt en udvælgelse baseret på en resultatrangliste over omkostninger pr.

enhed. Dette kan bibeholdes eller ændres for industrien ved at tilføje kriterier for reproduktionsegnethed og prioritering af projekter baseret på innovation.

Potentielle ændringer i måden, hvorpå der ydes finansiel støtte, kunne være at øge den maksimale støttesats og at knytte en del af støtten til de tidlige faser i projektets livscyklus såsom milepæle i konstruktionsfasen. En mere vidtgående ændring er at erstatte det nuværende ikke-tilbagebetalingspligtige resultatbaserede tilskud med et finansielt instrument som f.eks. en garanti eller kapitalandele. På grundlag af disse aspekter er to pakker overvejet nærmere:

- **Model 1** — ændring af de nuværende regler, med en mere skræddersyet tilgang for industriprojekter og en forøgelse af støttesatsen. Virkningerne af en forhøjet finansieringssats behandles i denne konsekvensanalyse, men der er brug for en mere omfattende markedsundersøgelse i forbindelse med gennemførelseslovgivning for vedvarende energikilder, kulstofopsamling og -lagring samt industrien.
- **Model 2** — ændring af de gældende regler: støtte, der ydes af en permanent finansiel facilitet via et finansielt instrument.

Analysen af løsningsmodellerne viser, at der er modstående hensyn, som skal afvejes: opnåelse af banebrydende innovation og samtidig målretning af støtte med sigte på en optimal udnyttelse af begrænsede midler samt tackling af finansielle hindringer for lavemissionsinnovation og samtidig etablering af en effektiv og enkel forvaltningsstruktur. Model 1 ville være effektiv, når det gælder at fjerne specifikke finansielle hindringer for lavemissionsinnovation for projektsponsorer. Den kunne føre til en lavere gearing og færre projekter, der støttes, end hvis fortsættelsen af de nuværende regler eller model 2 vælges, men den har det største potentiale til at fjerne de specifikke hindringer og støtte kommercialiseringen af banebrydende innovation inden for CCS, vedvarende energikilder og industrien. Den kunne skabe en betydelig merværdi på EU-plan, hvis man tager hensyn til, at industrielle projekter kan reproducere andre steder. Lignende resultater kan også nås med først til mølle-udvælgelsesprocessen i model 2, men denne løsningsmodel ville begrænse sammenligningen af projektforslag og vil måske skulle kombineres med supplerende midler, hvis stærkt innovative projekter skal støttes.

For **moderniseringsfonden** vedrører de vigtigste overvejede alternativer forvaltningsstrukturen og de forskellige roller, som medlemsstaterne, Kommissionen og EIB kan spille for at fremme virkeliggørelsen af fondens mål.

Især to faktorer kan ændres med hensyn til medlemsstaternes og Kommissionens rolle: i hvilket omfang støtteberettigelses-, udvælgelses- og investeringsretningslinjer er fastlagt i Kommissionens gennemførelsesbestemmelser og sammensætningen af det styringsudvalg, der definerer regler og retningslinjer yderligere.

Styringsudvalget kan omfatte de støtteberettigede medlemsstater, eller alle medlemsstater (både støttegivere og -modtagere) og Kommissionen. EIB kan enten nøjes med at gennemføre "due diligence" og have en rådgivende rolle, eller den kan fungere som forvalter af midlerne på vegne af de støttemodtagende medlemsstater og Kommissionen. Modellerne i det følgende afspejler forskellige kombinationer:

**Model 1:** Omfattende skønsbeføjelser og stort ansvar for de støttemodtagende medlemsstater, moderniseringsfonden skræddersyes til specifikke nationale behov. Et styringsudvalg af støttemodtagende medlemsstater fastlægger kriterier for støtteberettigelse og projekter. Gennemførelseslovgivningen omfatter generel vejledning, og mere detaljerede beslutninger træffes af styringsudvalget. Kommissionen bidrager ved administrationen, EIB gennemfører due diligence.

**Model 2:** Mere samarbejde. Investeringsretningslinjerne vedtages af styringsudvalget, som består af alle medlemsstaterne og Kommissionen. Kommissionen bidrager ved administrationen, EIB gennemfører due diligence. EIB har en fremtrædende rolle som fondsforvalter og er ansvarlig over for styringsudvalget, vurderer individuelle programmer, projekter og finansielle instrumenter samt overvåger resultatindikatorer.

**Model 3:** Støttemodtagende medlemsstater udpeger en pipeline af projekter, der skal finansieres via finansielle instrumenter, og som opfylder kriterierne for støtteberettigelse og de generelle principper for udvælgelse af projekter, der er fastsat i gennemførelsesbestemmelserne. Kommissionen bidrager ved administrationen, EIB gennemfører due diligence.

Moderniseringsfonden forventes at udløse investeringer, som afhængigt af, hvilken type projekter der støttes, kunne skabe beskæftigelsesmuligheder, mindske drivhusgasemissionerne og forbedre luftkvaliteten lokalt. De tre modeller sammenlignes med hensyn til effektivitet, sammenhæng, konkurrenceforvridning og administrativ byrde, og der er modstående hensyn, som skal afvejes. "Effektivitet" er afgørende for at sikre, at forvaltningsstrukturen bidrager til virkeliggørelsen af fondens mål. Model 3 har en enkel forvaltningsstruktur, men fører eventuelt til, at der mobiliseres færre private investeringer. Model 1 tackler de nationale prioriteter, men afspejler måske ikke fuldt ud europæiske prioriteter. Der kan være en risiko for forvridninger af det indre energimarked og en byrdefuld markedsopsplitning for investorer, som kan føre til en ringere effektivitet. Model 2 er en afbalanceret tilgang, der giver et maksimum af private investeringer og tager hensyn til både nationale og europæiske prioriteter.

For fakultative **gratiskvoter, der skal fremme investeringer i modernisering af energisektoren**, er de vigtigste vurderede aspekter timing, valg af investeringer og rapportering, da disse i øjeblikket varierer mellem medlemsstater, der benytter denne mulighed, hvilket påvirker mængden og timingen af kvoter, der skal auktioneres, eller har en negativ indvirkning på operationelle mål (gennemsigtighed, enkelhed og potentiel forvridning af energimarkedet).

Mulige ændringer kunne være at erstatte de nuværende nationale planer med en åben konkurrence baseret på målrettede resultater (et udbud eller en budprocedure, hvor de investeringer, der repræsenterer den bedste værdi for pengene, udvælges/prioriteres), eller Kommissionen foretager offentliggørelse i stedet for, at medlemsstaterne aflægger beretning. Man kunne vælge at have den samme mængde gratis kvoter pr. år i stedet for den nuværende fremgangsmåde med et faldende udbud af gratis kvoter, der påvirker fordelingen af investeringer i perioden og forsyningen af kvoter til markedet. Endelig kan konsekvente regler om auktionering, hvis kvoterne ikke gratistildeles, mindske de nuværende forskelle mellem medlemsstaterne og fastsætte en klar tidsplan for auktionering af uudnyttede kvoter. På grundlag af disse aspekter er tre pakker overvejet nærmere:

**Model 1:** En strømlinet tilgang med mere konsekvente regler og procedurer, som begrænser forsinkelser for investeringer, og rapporter offentliggjort af Kommissionen. Dette ville mindske forskellene mellem medlemsstaternes metoder og samtidig overholde de fleste principper.

**Model 2:** Ændringer, der fokuserer på en åben og konkurrencebaseret udvælgelse af investeringer. En åben konkurrence mindsker den potentielle risiko for markedsforvridninger for store investeringer, som bedømmes på grundlag af "værdi for pengene"-princippet. Mindre investeringer vil eventuelt kunne godkendes som led i en kommende generel

gruppefritagelse fra statsstøtteregler. Auktionering af uudnyttede kvoter kan blive forsinket i 1 eller 2 år.

**Model 3:** Mest omfattende standardiseringsniveau med en fast procentdel af gratis kvoter på årsbasis. Tilgangen er fuldt ud forudsigelig for markedet. Udvalgelse af alle støtteberettigede investeringer gennem en åben udvælgelsesprocedure baseret på "mest værdi for pengene"-princippet.

Der er visse afvejsler af modstående hensyn for de modeller, der overvejes: Den strømlinede tilgang i model 1 giver begrænsede forbedringer af gennemsigtigheden og mindsker den administrative byrde, men den ændrer ikke ved udvælgelsen af investeringer, så effektiviteten ændrer sig ikke væsentligt. Ændring af forløbet for gratis tildeling, herunder en konkurrencepræget udvælgelsesprocedure, kan føre til en større administrativ byrde, men har også større potentiale for at forbedre effektiviteten og gennemsigtigheden. For alle tre muligheder kunne det overvejes at give medlemsstaterne mulighed for at "overdrage" deres kvoter fra gratis tildeling til moderniseringsfonden, og dermed skabe en samlet struktur for potentielle investorer.

Tre vigtige forbindelser kan konstateres mellem finansieringsmekanismerne for lavemissionsprojekter: Behovet for velafvejet monetarisering af kvoter for at muliggøre en rettidig start, samtidig med at virkningerne på kulstofmarkedet (innovationsfonden og moderniseringsfonden) minimeres, de målrettede investeringer i energieffektivitet og modernisering af energisektoren, som ligner hinanden, understreger, at det er nødvendigt at tage hensyn til potentiel akkumulering (moderniseringsfonden og fakultative gratis kvoter til energisektoren), og virkningen af gennemførelsen og gennemførelsesbestemmelser for de medlemsstater, der modtager støtte fra moderniseringsfonden, og fakultative gratis kvoter til elsektoren.

### **3.3. Yderligere forbedringer af det nuværende regelsæt**

Den nuværende EU ETS-struktur er forholdsvis ny, men ud fra de hidtidige erfaringer bør visse begrænsede ændringer overvejes efter 2020.

Det kunne f.eks. være:

- kvoternes gyldighed i alle ETS-faser
- medlemsstaternes mulighed for at udelukke visse små anlæg fra EU ETS og lade dem være underlagt tilsvarende foranstaltninger
- bæredygtig finansiering af det EU-dækkende fælles register for EU ETS.