



Bruxelles, den 14.7.2021
SWD(2021) 602 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF RAPPORTEN OM KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV

om ændring af direktiv 2003/87/EF om et system for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Unionen, afgørelse (EU) 2015/1814 om oprettelse og drift af en markedsstabilitetsreserve i forbindelse med Unionens ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner og forordning (EU) 2015/757

{COM(2021) 551 final} - {SEC(2021) 551 final} - {SWD(2021) 557 final} -
{SWD(2021) 601 final}

DA

DA

Resumé
Konsekvensanalyse, der ledsager forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2003/87/EF og afgørelse (EU) 2015/1814 med henblik på at styrke EU's emissionshandelssystem og udvide det i overensstemmelse med Unionens øgede klimaambitioner for 2030
A. Behov for handling
Hvad er problemet, og hvorfor udgør det et problem på EU-plan?
Der findes tre typer problemer. For det første dem, der er forbundet med behovet for at styrke EU's eksisterende emissionshandelssystem (ETS) på en måde, der svarer til det øgede mål for reduktion af nettodrivhusgasemissioner inden 2030 på mindst 55 % i forhold til 1990, samtidig med at ubalancer mellem udbud og efterspørgsel undgås. For det andet bidrager visse sektorer ikke i tilstrækkelig grad til at nå det forhøjede mål. Endelig vil både den nødvendige styrkelse af det eksisterende emissionshandelssystem og den mulige udvidelse af emissionshandelen til yderligere sektorer kræve øgede investeringer og større kapacitet til at håndtere fordelingen af virkningerne af emissionsreduktionsforanstaltninger, mens midlerne fortsat er begrænsede.
Hvilke resultater skal der opnås?
Målet er at revidere ETS på en omkostningseffektiv og sammenhængende måde i overensstemmelse med det øgede klimamål, samtidig med at der tages hensyn til behovet for en retfærdig omstilling og behovet for, at alle sektorer bidrager til EU's klimaindsats.
Hvad er merværdien ved at handle på EU-plan?
Klimaændringer er et grænseoverskridende problem. Som et kulstofmarked tilskynder ETS til emissionsreduktioner ved hjælp af de mest omkostningseffektive løsninger først på tværs af de aktiviteter og lande, som den dækker, og opnår større effektivitet i kraft af sin størrelse. Gennemførelse af en lignende foranstaltning på nationalt plan ville føre til mindre, fragmenterede kulstofmarkeder, risiko for konkurrenceforvridning og sandsynligvis føre til højere samlede reduktionsomkostninger. Den samme logik gælder for udvidelsen af CO ₂ -prissætning til nye sektorer.
B. Løsninger
Hvilke løsninger er der overvejet for at nå målene? Foretrakkes en bestemt løsning frem for andre? Hvis ikke, hvorfor?
Et centralt element er en styrkelse af den eksisterende ETS for at øge dens ambitioner i overensstemmelse med nettomålet på mindst -55 % i 2030. Mulighederne er forskellige med hensyn til, hvornår den lineære reduktionsfaktor strammes, og om stramningen starter med det nuværende loft eller fra et nyt grundlag. Alle løsningsmodeller vil være effektive og virkningsfulde med hensyn til at nå 2030-målet. Valget mellem de forskellige muligheder for at styrke ETS og relaterede pakker med andre muligheder, f.eks. om markedsstabilitetsreserven, er derfor fortsat et politisk valg. Der er behov for en mere målrettet beskyttelse mod risikoen for kulstoflækage, samtidig med at der tilskyndes til innovation, som kan tage form af styrkede benchmarks for gratistildeling. Der er fire hovedmuligheder for at udvide de klimapolitiske rammer til også at omfatte søtransport: Integration i det eksisterende emissionshandelssystem, som også kan kombineres med en kulstofintensitetsstandard, et særskilt emissionshandelssystem og en emissionsafgift. Den foretrukne løsning er integrationen i det nuværende emissionshandelssystem, som afhængigt af politiske valg kan omfatte emissioner fra sejlads inden for EØS eller kan udvides yderligere

til at omfatte halvdelen af emissionerne fra sejladser uden for EØS. Med henblik på en eventuel udvidelse til andre sektorer er oprettelsen af et særskilt emissionshandelssystem enten for bygninger og transport eller for alle emissioner fra forbrænding af fossile brændstoffer de to vigtigste muligheder, der er valgt som supplement til andre politikker i "Fit for 55"-pakken, som er rettet mod teknologistøtte, ikke-prisrelaterede hindringer og fortsatte incitamentet til nationale foranstaltninger, der afspejler nationale forhold. Den største fordel ved et anvendelsesområde, der kun omfatter bygninger og vejtransport i forhold til en udvidelse til al forbrænding af fossile brændstoffer, er økonomisk effektivitet, navnlig fordi det vil forhindre, at der skabes en ny ordning for beskyttelse mod risikoen for kulstoflækage. Der er behov for at støtte lavemissionsteknologier ved at øge innovationsfonden. Den valgte mængde er imidlertid i sidste ende et politisk valg, der hænger sammen med beslutningerne om de eksisterende ETS-ambitioner og med beslutningen om at udvide emissionshandelssystemet til nye sektorer. Solidaritetsbestemmelserne til håndtering af de fordelingsmæssige udfordringer mellem medlemsstaterne kan udvikles yderligere, uden at det berører et bidrag fra ETS til nye egne indtægter i EU. Alle angivelser af de foretrukne foranstaltninger skal betragtes som vejledende, uden at dette berører tilpasninger for at bevare den overordnede effektivitet og sammenhæng i "Fit for 55"-pakken.

Hvad er de forskellige interessenters synspunkter? Hvem støtter hvilken løsning?

De interesserede parter, der deltog i den offentlige høring, støtter styrkelsen af det eksisterende ETS for at øge dets ambitioner i overensstemmelse med det nye 2030-mål. Et stort flertal af respondenterne er enige i markedsstabilitetsreserven som instrument og går ind for at ændre rammen for kulstoflækage, men med blandede synspunkter om de forskellige politiske løsningsmodeller. Med hensyn til en eventuel udvidelse til andre sektorer er der en vis støtte til at medtage søtransport i det nuværende ETS, mens respondenter, og navnlig aktører i den private sektor, foretrækker, at der oprettes et særskilt ETS suppleret med andre politikker, enten for bygninger og transport eller for alle forbrændingsudledninger fra fossile brændstoffer. Aktører i den private sektor, fagforeninger og NGO'er er temmelig skeptiske over for en integration i det eksisterende ETS, EU's arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer er generelt skeptiske over for en udvidelse af emissionshandelen, mens borgerne og den akademiske verden er tilbøjelige til at gå ind for det. Et stort flertal af respondenterne gav udtryk for støtte til en forhøjelse af innovationsfonden.

C. Den foretrukne løsnings virkninger

Hvilke fordele er der ved den foretrukne løsning ((hvis en bestemt løsning foretrækkes — ellers fordelene ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

Alle løsningsmodeller vil sikre, at der opnås de nødvendige yderligere emissionsreduktioner for at nå -55 % senest i 2030 sammenlignet med 1990 på en omkostningseffektiv måde og med større sikkerhed end andre instrumenter. De årlige indtægter kan anvendes til at øge innovations- og moderniseringsfondene, fremme lavemissionsinvesteringer, herunder i industrien, håndtere fordelingsmæssige virkninger mellem medlemsstaterne, sociale konsekvenser for husholdningerne og bidrage til EU's egne indtægter. Det styrkede og udvidede ETS bidrager takket være reduceret luftforurening til at undgå sundhedsskader svarende til et beløb på mellem 17,6 og 35,2 mia. euro i 2030 og til forbedret energisikkerhed. Konsekvensanalysen til meddelelsen om intensivering af Europas klimaændring 2030 (konsekvensanalyse fra 2030)¹ har kvantificeret fordelene for vækst og beskæftigelse.

Hvilke omkostninger er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes — ellers omkostningerne ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

¹ SWD(2020) 176.

<p>De forventede CO₂-priser i 2030 varierer mellem 50 EUR, hvis man antager stærke komplementære politikker under den grønne pagt samt fuld foregribelse af fremtidige dekarboniseringskrav, og 85 EUR med mindre stærke supplerende politikker. De øger de gennemsnitlige brændstofpriser for industrien, transportsektoren og husholdningerne med større relative stigninger for bygninger end for transport og industri. Hvis der gennemføres omkostningseffektive investeringer for at nå -55 %, vil andelen af brændselsudgifter til bygninger i husholdningerne ikke stige og kan falde med mere end 0,1 procentpoint for lavindkomsthusholdninger. Stigninger i de omkostningseffektive årlige kapitalomkostninger kan imidlertid blive fordoblet i husholdninger med lavere indkomster og stige med op til 1,4 procentpoint af forbrugsudgifterne. For sårbare husholdninger rejser dette et spørgsmål om prisoverkommelighed. Analysen i konsekvensanalysen af klimamålplanen for 2030 har vist, at fordelingsforanstaltninger kan kompensere herfor. Analysen kvantificerede også negative sektorspecifikke aktivitets- og beskæftigelseseffekter, især inden for udvinding af fossile brændstoffer og i begrænset omfang inden for visse fossilbrændselsintensive industrier.</p>
<p>Hvordan påvirker den foretrukne løsning SMV'er og konkurrenceevnen?</p>
<p>Konkurrenceevnevirkningerne for industrien afbødes af mere målrettede gratistildelinger. For de fleste løsningsmodellers vedkommende er behovet for en anvendelse af den tværsektorielle korrektionsfaktor, der reducerer gratistildelingen for alle støttemodtagere, begrænset. Små udledere, der stadig er omfattet af ETS (om end ikke nødvendigvis SMV'er), kan stadig undtages fra det eksisterende ETS, hvis de respektive medlemsstater træffer tilsvarende foranstaltninger. Den påtænkte udvidelse til at omfatte søtransport vil bygge på eksisterende overvågnings-, rapporterings- og kontrolmekanismer, som fritager små skibe. Det nye emissionshandelssystem for andre sektorer vil finde anvendelse i tidligere omsætningsled på grundlag af eksisterende bestemmelser om afgiftsoplæg eller brændstofleverandører. De ekstra administrative omkostninger vil være moderate for gas og olie. For kul, der kun anvendes til opvarmning i nogle få medlemsstater, vil de administrative omkostninger være højere, da det ofte er mindre reguleret, og der er mange små leverandører.</p>
<p>Vil den foretrukne løsning få væsentlige virkninger for de nationale budgetter og myndigheder?</p>
<p>Under det eksisterende ETS tilfalder de fleste auktionsindtægter medlemsstaterne. Der er potentielt betydelige positive virkninger for de nationale budgetter, hvis der indføres et nyt ETS for vejtransport og bygninger. Den direkte indvirkning på de nationale budgetter afhænger også af, i hvilket omfang yderligere indtægter vil blive overført til EU's egne indtægter. For det eksisterende ETS er der ingen yderligere administrative konsekvenser for de nationale forvaltninger. Virkningerne af udvidelserne/det nye ETS kan begrænses ved at anvende de samme administrative infrastrukturer.</p>
<p>Vil den foretrukne løsning få andre væsentlige virkninger?</p>
<p>Afhængigt af det geografiske anvendelsesområde kan en udvidelse af EU's klimapolitikker til også at omfatte søtransport påvirke tredjelande og handels- og investeringsstrømme.</p>
<p>Proportionalitet?</p>
<p>Alle de vigtigste politiske løsningsmodeller står i et rimeligt forhold til, hvad der er nødvendigt for at nå målet om en emissionsreduktion på mindst -55 %. De gør dette på en så omkostningseffektiv måde som muligt.</p>
<p>D. Opfølgning</p>

Hvornår vil foranstaltningen blive taget op til fornyet overvejelse?

Som det er tilfældet i øjeblikket, er der fastsat en regelmæssig revision i lovgivningen. Det er i overensstemmelse med revisionen af anden lovgivning, f.eks. i forslaget til forordningen om indsatsfordeling og CO₂-standarderne for personbiler og varevogne.