

**SAMLENOTAT**

Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet  
29. september 2015

**Rådsmøde (miljø) den 26. oktober 2015**

<b>Dagsorden</b>	<b>Side</b>
1. Forslag til ændring af direktiv om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner, "kvotehandelsdirektivet", KOM(2015) 337	2
- <i>Orienterende debat</i>	

# 1. 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. omkostningseffektivt 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 udvidelse af innovationsfonden (NER300) med 400 mio. kvoter. EU's regler for tildeling af gratiskvoter til beskyttelse af industrien mod udflytning af produktion fra EU (såkaldt CO<sub>2</sub>-lækage) ændres væsentligt. Der indføres nye kriterier for beregning af hvilke sektorer, der vurderes som værende i risiko for CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-lækage.

Det luxembourgiske formandskab har sat forslaget på dagsordenen for miljørådsmødet den 26. oktober 2015 med henblik på en orienterende debat.

## 2. Baggrund

EU's nuværende ramme for klima- og energipolitikerne – 20-20-20 målene om 20 pct. reduktioner i drivhusgasudledningerne, 20 pct. vedvarende energi og 20 pct. energieffektivisering – udløber i 2020. Kommissionen præsenterede den 22. januar 2014 meddelelsen om en ramme for klima- og energipolitikken i perioden 2021-2030. På baggrund af denne meddelelse vedtog Det Europæiske Råd 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 principper 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

På miljørådsmødet den 26. oktober forventes en første drøftelse blandt klimaministrene efter fremsættelse af Kommissionens forslag.

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.

### 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 bestemte medlemsstater (Bulgarien, Tjekkiet, Estland, Kroatien, Letland, Litauen, Ungarn, Polen, Rumænien og Slovakiet).

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.

Den nuværende omfordeling af 2 pct. af auktionkvotemængden til medlemslande, hvis drivhusgasemissioner lå mindst 20 pct. under deres emissioner i de respektive gældende basisår fjernes med forslaget. Denne bestemmelse omfattede Bulgarien, Tjekkiet, Estland, Ungarn, Letland, Litauen, Polen, Rumænien og Slovakiet.

Med forslaget overføres 250 mio. af de kvoter, som medlemsstaterne afsætter i den markedsstabiliserende kvoterreserve 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 ikke tildeles industrien op til 2020, og derfor ifølge de gældende regler skulle have været overført til den markedsstabiliserende kvoterreserve. Med disse to overførsler tilføres kvotebelagte anlæg ekstra gratiskvoter, mens medlemsstaternes auktionkvotepulje reduceres.

Tabel 1 i afsnit 7 søger at illustrere den ovennævnte fordeling af kvotemængden.

### 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 CO<sub>2</sub>-lækage på grund af indirekte omkostninger som følge af omkostninger i forbindelse med drivhusgasudledninger, der overvæltes i elpriserne. 2) Finansiering af klima-tiltag inklusive klimatilpasning i sårbare tredjelande. 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 gratisdeling (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 gratisdelingen i senere år. I tilfælde af at den maksimale mængde gratiskvoter nås, skal gratisdelingen 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 nyttilkomne anlæg.

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

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

### *Udfasning 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 CO<sub>2</sub>-lækage, jf. beskrivelse nedenfor, tildeles 30 pct. kvoter ift. benchmarks indtil 2030.

### Foranstaltninger til støtte i tilfælde af CO<sub>2</sub>-lækage

De nuværende kriterier for tildeling af gratiskvoter i tilfælde af CO<sub>2</sub>-lækage fjernes med forslaget. I forslaget vurderes en sektor eller undersektor at være i risiko for CO<sub>2</sub>-lækage, hvis produktet af at gange sektorens udenrigshandelsintensitet med 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 CO<sub>2</sub> divideret med bruttoværditilvækst (i Euro). Vurderes en sektor eller undersektor at være i risiko for CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-lækage på baggrund af en kvalitativ vurdering baseret på reduktionspotentialer, markedskaraktistik og profitmargener.

Øvrige sektorer vurderes ikke at være i risiko for CO<sub>2</sub>-lækage og tildeles gratiskvoter svarende til 30 pct. af de fastsatte produktionsbenchmarks.

Sektorerne defineres på baggrund af NACE-4 koder. Kommissionen skal inden 31. december 2019 udarbejde en liste over sektorer, der vurderes som værende i risiko for CO<sub>2</sub>-lækage baseret på data fra de tre seneste kalenderår.

Ændringen af kriterierne for tildelingen af gratiskvoter sker blandt andet 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 CO<sub>2</sub>-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 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 videretilført i perioden 2021-30 ved at tilføre 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 tiårs 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 nye beføjelser på følgende centrale 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 CO<sub>2</sub>-lækage, implementering af moderniseringsfonden, regler for overvågning og rapportering af udledninger, verifikation og akkreditering, sanktioner, fælleskabets kvoteregister samt ændringer af bilagene i direktivet. Der foretages en faktuel og præcis beskrivelse af forslagets centrale elementer. Tekniske udtryk kan benyttes, men skal forklares i almindeligt sprog. F.eks. skal angivelser i euro omregnes til danske kroner.

Hvis der foreligger kompromisforslag f.eks. fra formandskabet, der forventes at danne grundlag for Rådets beslutning, skal dette beskrives med angivelse af de vigtige ændringer i forhold til det oprindelige forslag.

Tildeles Kommissionen beføjelser til at udstede delegerede retsakter eller vedtage gennemførelsesretsakter (komitologi), skal det i relevant omfang oplyses.

## **4. Europa-Parlamentets udtalelser**

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF art. 294) medlovgiver. Der foreligger endnu ikke en udtalelse. Der er endnu ikke fastsat en dato for, hvornår Europa-Parlamentet forventes at behandle sagen.

## **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 dermed kun åbnes gennem 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 CO<sub>2</sub>-kvoter (LOV nr. 1095 af 28/11/2012) samt ved Lov om ændring af lov om CO<sub>2</sub>-kvoter og lov om kuldioksidafgift af visse energiprodukter (LOV nr. 1497 af 23/12/2014).

Lov om CO<sub>2</sub>-kvoter har følgende tilknyttede bekendtgørelser:

- BEK nr. 95 af 29/01/2015 - Bekendtgørelse om EU's CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-kvoter
- BEK nr. 1570 af 23/12/2014 - Bekendtgørelse om CO<sub>2</sub>-kvoter
- BEK nr. 1238 af 30/10/2013 - Bekendtgørelse om gennemførelse af visse af Kommissionens afgørelser, der vedrører aktiviteter omfattet af lov om CO<sub>2</sub>-kvoter
- BEK nr. 14 af 14/01/2013 - Bekendtgørelse om ophævelse af bekendtgørelse om konti i EU's CO<sub>2</sub>-kvoteregister og Det Danske Kyoto-register og bekendtgørelse om betaling af gebyr for konti i EU's CO<sub>2</sub>-kvoteregister og Det Danske Kyoto-register
- BEK nr. 1357 af 17/12/2012 - Bekendtgørelse om henlæggelse af visse beføjelser i lov om CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-kvoter
- BEK nr. 1182 af 12/12/2012 - Bekendtgørelse om bæredygtighed m.v. af biobrændstoffer og flydende biobrændsler, som anvendes til aktiviteter omfattet af lov om CO<sub>2</sub>-kvoter
- BEK nr. 1180 af 12/12/2012 - Bekendtgørelse om ophævelse af bekendtgørelse om verifikation og rapportering af CO<sub>2</sub>-udledning og tonkilometerdata m.v.
- BEK nr. 436 af 11/05/2012 - Bekendtgørelse om Energistyrelsens opgaver og beføjelser
- BEK nr. 1410 af 16/12/2009 - Bekendtgørelse om gebyr for ydelser efter lov om CO<sub>2</sub>-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 Energiklagenævnet (Energiklagenævnets forretningsorden)

## 7. Konsekvenser

### Lovgivningsmæssige konsekvenser

Vedtagelse af forslaget vil medføre behov for ændring af Lov om CO<sub>2</sub>-kvoter. Vedtagelse kan desuden medføre behov for ændring af de tilknyttede bekendtgørelser til Lov om CO<sub>2</sub>-kvoter.

### Økonomiske konsekvenser

Vedtagelse af forslaget vil potentielt have væsentlige økonomiske konsekvenser. Der kan på nuværende tidspunkt ikke foretages en specifik konsekvensvurdering af de økonomiske conse-

kvenser af ændringsforslaget, da en sådan er afhængig af bl.a. forventninger til kvotepris og udledningsniveauer i perioden 2021-2030, hvilke der er betydelige usikkerheder ved.

#### 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 CO<sub>2</sub>-intensive end deres europæiske konkurrenter på de største danske eksportmarkeder.

En højere kvotepris kan samtidig forringe europæiske virksomheders konkurrenceevne i forhold til konkurrenter i tredjelande udenfor EU, hvorfor Kommissionen foreslår fremover at fokusere kompensationen i form af tildeling af gratiskvoter til de sektorer, der vurderes at være i størst risiko for CO<sub>2</sub>-lækage. En række analyser har i øvrigt peget på, at der indtil videre ikke er tegn på CO<sub>2</sub>-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 gratistildeling af kvoter.

En vurdering af ændringerne i reglerne for gratiskvotetildeling 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 CO<sub>2</sub>-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 summen af to kriterier (udenrigshandel og udledningsintensitet), og at der derfor ikke er mulighed for at blive vurderet som værende i risiko for CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-lækage, og som ifølge forslaget vil kunne modtage 100 pct. gratis kvoter i forhold til fastsatte benchmarks. Kommissionen har dog ikke fremlagt en liste over konkrete berørte sektorer. Hermed reduceres antallet af sektorer på listen over CO<sub>2</sub>-lækageudsatte, idet der på den gældende liste er ca. 163 sektorer og undersektorer. Hertil kommer, at flere sektorer vil kunne tilføjes listen efter en kvalitativ vurdering, jf. beskrivelse af forslaget ovenfor.

Sektorer, der ikke vurderes at være i risiko for CO<sub>2</sub>-lækage, vil ifølge forslaget modtage gratis kvoter svarende til 30 pct. af fastsatte benchmarks.

Ligeledes vil forslaget medføre, at anlæg, hvis gratiskvotetildeling med de gældende regler var forventet udfaset i 2027, vil modtage gratis kvoter svarende til 30 pct. af fastsatte benchmarks frem til 2030.

Gratiskvotetildelingen til de enkelte anlæg og sektorer vil i øvrigt afhænge af, dels anlæggenes fremtidige produktionsniveau, dels aftrapningstakten for benchmark-værdierne frem mod 2030 og eventuelt ensartet justering. Desuden kan kvotetildelingen afhænge af, hvorvidt der på de enkelte anlæg sker en væsentlig produktionsforøgelse.



På baggrund af historiske data er det vurderingen, at ca. 50 sektorer på EU-niveau kan blive omfattet af de reviderede CO<sub>2</sub>-lækageregler. Herudover vurderes det, at enkelte yderligere sektorer eventuelt vil kunne blive underkastet kvalitative analyser. Sektorerne kan dermed potentielt få mulighed for at blive inkluderet på CO<sub>2</sub>-lækagelisten, såfremt de kvalitative analyser måtte begrunde dette.

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 eventuelt i sektorernes opdeling i statistiske branchekoder, kan medføre enten en reduktion eller en forøgelse af antallet af potentielt omfattede sektorer.

Med udgangspunkt i ovennævnte vurderes det, at lidt under halvdelen af de ca. 67 kvotebelagte danske anlæg, der i 2020 forventes omfattet af CO<sub>2</sub>-lækagereglerne vil forblive omfattet og modtage 100 pct. gratiskvoter efter 2020. De anlæg, som vurderes fortsat at kunne komme i betragtning til at modtage 100 pct. kvoter, forventes i 2020 at modtage i størrelsesordenen 86 pct. af gratiskvotetildelingen til CO<sub>2</sub>-lækageudsatte anlæg i Danmark. De øvrige anlæg (som forventes at repræsentere ca. 14 pct. af kvotetildelingen til CO<sub>2</sub>-lækageudsatte anlæg i 2020) kan forventes at overgå fra at modtage 100 pct. gratis kvoter til at modtage 30 pct. gratis kvoter. Ligeledes vil et stort antal danske anlæg kunne forventes at modtage 30 pct. gratis kvoter frem til 2030, fremfor, som ellers forventet, at få udfaset kvotetildelingen til 0 frem mod 2027.

Kvotebelagte anlæg vil få udgifter til køb af kvoter i den udstrækning, de måtte blive tildelt færre gratis kvoter end deres udledning. Det vurderes ikke pt. muligt at fastsætte størrelsesordenen af danske kvotebelagte anlægs forventede behov for kvotekøb i perioden 2021-30.

Direktivet medfører nye administrative byrder for dansk erhvervsliv. De nye administrative byrder består bl.a. i, at de 360 produktionsenheder omfattet af CO<sub>2</sub>-kvoteordningen skal indberette informationer om produktionsenhedernes produktionsniveau, transmission af varme og gas, elproduktion og emissioner på del-installationsniveau hver 5. år (jf. artikel 11). Informationerne skal medlemsstaterne sende til Kommissionen første gang senest 30. september 2018. Disse informationer skal formentlig verificeres af en ekstern part.

Det er på nuværende tidspunkt ikke muligt at få klarhed over, om direktivet derudover vil medføre administrative konsekvenser for virksomhederne. Byrderne vil derfor blive kvantificeret, når den danske udmøntning af direktivet forelægges.

Det vurderes, at direktivet vil 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. Dertil kommer, at der allerede i dag er betydelige administrative omkostninger forbundet med administrationen af reglerne om kvotetildeling, overvågning og rapportering. De administrative omkostninger dækkes via gebyrfinansiering af de omfattede virksomheder, og dermed vil de administrative omkostninger være en ekstra omkostning for erhvervslivet. De yderligere administrative omkostninger, som forslaget vil medføre, såfremt der ikke på anden vis lempes på reglerne for administration af tildelingen af gratiskvoter, vil dermed blive pålagt de virksomheder, der opkræves gebyr i forholdet 1:1.

#### Statsfinansielle konsekvenser

Overførsel af 50 mio. kvoter fra den markedsstabiliserende kvotereserve til NER300 innovationspuljen inden 2021 vurderes at betyde, at op mod 0,7 mio. af de kvoter, Danmark overfører til

den markedsstabiliserende kvoterreserve, føres videre over i innovationspuljen. Herved mister staten et potentielt fremtidigt auktionsprovenu fra disse kvoter, som ellers med de gældende regler skulle forblive i den markedsstabiliserende reserve, indtil kvoteoverskuddet i cirkulation i EU engang i fremtiden bliver mindre end 400 mio. kvoter, hvorefter kvoterne skulle auktioneres på markedet.

Tabel 1 søger at illustrere den ovennævnte fordeling af kvotemængden (idet der tages forbehold for, at de præcise kvotemængder ikke fremgår af selve forslaget, hvilket vanskeliggør estimering).

Tabel 1: Anslået fordeling af kvotemængden i EU 2021-30 (mio. kvoter)

0	Allerede tildelte tiloversblevne kvoter fra perioden 2013-20 som bl.a. kvotebelagte virksomheder kan overføre til perioden 2021-30	? <sup>(1)</sup>
1	Gratis tildeling	6.265
2	Yderligere gratis tildeling som følge af overførsel af 250 mio. kvoter fra den markedsstabiliserende reserve til fællesskabsreserven (fratrækkes i række 6 nedenfor)	250
3	Yderligere gratis tildeling som følge af overførsel af et ukendt antal uallokerede kvoter fra perioden 2013-20 til fællesskabsreserven	? <sup>(2)</sup>
4	NER 400 pulje	400
5	Moderniseringsfond	310
6	90 pct. af resterende auktionskvoter (udover kvoter, der overføres til moderniseringsfonden) i perioden 2021-30, eksklusiv de 250 mio. kvoter, der overføres til fællesskabsreserven til gratis tildeling, men inklusiv et ukendt antal kvoter, der overføres til den markedsstabiliserende kvoterreserve i perioden 2021-30	7.423
7	10 pct. af resterende auktionskvoter (udover kvoter, der overføres til Moderniseringsfonden) i perioden 2021-30 omfordeles til visse lande	853
8	900 mio. backloadede kvoter fra perioden 2013-20 overføres til den markedsstabiliserende kvoterreserve	900
9	Resterende overskydende uallokerede kvoter fra perioden 2013-20 (udover de i række 3 nævnte) overføres til den markedsstabiliserende kvoterreserve	? <sup>(2)</sup>
10	Resterende kvoter overført fra medlemslandenes auktionspuljer til den markedsstabiliserende kvoterreserve i perioden 2013-20	? <sup>(3)</sup>

(1) Der kan blive tale om et meget stort antal overskydende kvoter, men størrelsesordenen kendes først efter 2020.

(2) Afhænger af, hvor mange kvoter der forbliver uallokerede i perioden 2013-20.

(3) Afhænger af, hvor stort et kvoteoverskud der opstår i perioden 2013-20.

Med Kommissionens forslag bevarer Danmark samme andel af kvoteauktioneringsprovenuet som under det nuværende direktiv svarende til ca. 1,4 pct. af de kvoter, der nævnes i rækkerne 6 og 10 samt ca. 1,2 pct. af de kvoter, der nævnes i rækkerne 8 og 9. Danmarks andel af ovennævnte kvoter kan således anslås til groft skønnet ca. 114 mio. kvoter plus yderligere et ukendt antal kvoter, jf. række. 9-10. Provenuet fra salg af en andel af de kvoter, der overføres til EU's markedsstabiliserende kvoterreserve, kan blive udskudt til efter 2030. Dette afhænger af, hvor lang tid det tager før kvoteoverskuddet i cirkulation på kvotemarkedet reduceres tilstrækkeligt til, at kvoter tilbageføres til markedet fra den markedsstabiliserende kvoterreserve. Provenuet fra kvotesalget kan dog samlet set tænkes at blive øget i perioden 2021-30 trods overførslen af kvoter til den markedsstabiliserende kvoterreserve, såfremt reduktionen i antallet af kvoter, der auktioneres på markedet, opvejes af en deraf følgende stigende kvotepris.

Det er vanskeligt at estimere værdien af kvoteauktioneringsprovenuet, særligt fordi kvoteprisen er meget vanskelig at forudsige, og fordi det ikke på nuværende tidspunkt er muligt at forudsige, hvor mange kvoter der vil blive auktioneret i perioden 2021-30.

#### 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 er i perioden 16. juli 2015 til 27. juli 2015 sendt i høring i EU-specialudvalget for Energi-, Forsynings-, og Klimapolitik. Regeringens rammenotat og samlenotat har desuden været sendt i høring i EU-specialudvalget for Energi-, Forsynings-, og Klimapolitik. I høringerne er der indkommet følgende skriftlige høringssvar fra nedenstående 11 aktører:

Energi- og Olieforum (EOF) støtter ETS som det mest omkostningseffektive markedsbaserede redskab til CO<sub>2</sub>-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 gratistildeling på 100 pct. af benchmarkniveauerne uden anvendelse af korrektionsfaktor. Herudover bør gratistildelingen 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 kvotehandelssystemets 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 gratistildeling 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-designdirektivet 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 gratis kvoter mener WWF Verdensnaturfonden, at reglerne for CO<sub>2</sub>-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 højere 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 gratis kvoter 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 gratis kvoter 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 gratistildeling. 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 CO<sub>2</sub>-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 klimaindsats 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 konkurrencebeskyttelse og ønsker, at konsekvenserne heraf for danske virksomheder afdækkes hurtigst muligt. Dansk Industri mener i den sammen-

hæng, at det er problematisk, at Kommissionens konsekvensanalyse af forslaget ikke indeholder analyse af den valgte model for gratistildeling. Med hensyn til forslagens 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 forvridding 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 forslagens 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 tilgodese 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 CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub> fra egenproduktion af el-offshore ikke medtages i grundlaget for tildeling af gratiskvoter.

## **9. Forventninger til andre landes holdninger**

Der er ikke kendskab til andre landes holdninger til forslaget.

## **10. Regeringens generelle holdning**

Grundlæggende støtter Danmark kvotehandelssystemet som det centrale instrument til EU's fælles regulering af drivhusgasudledningerne. Danmark lægger vægt på, at kvotehandelssystemet styrkes gennem strukturelle reformer. Danmark støtter desuden en smidig administration af kvotehandelssystemet uden unødige administrative omkostninger, der bl.a. kan sikre, at administrationen af Kvoteregistret er sikker og brugervenlig. Regeringen vil undersøge forslaget nærmere med henblik på at tage stilling til forslaget.

## **11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg. Grund- og nærhedsnotat om sagen er oversendt den 23. september 2015.