



DANMARKS HØRINGSSVAR TIL KOMMISSIONEN

Danmarks høringssvar til Europa-Kommissionens offentlige høring om CO₂-lækage bestemmelserne under EU's kvotehandelssystem efter 2020.

27. august 2014

Om behovet for CO₂-lækageregler.

Med indførelsen af EU's Kvotehandelssystem er der sat en pris på CO₂-udledningen fra de kvotebelagte sektorer. Kvotehandelssystemet medfører i udgangspunktet stigende omkostninger for kvotebelagte virksomheder, både direkte som følge af prissætning af sektorernes CO₂-udledning og indirekte som følge af stigende elpriser ved overvæltning af CO₂-kvoteprisen i elprisen. Disse prisstigninger kan i princippet medføre udflytning af produktion fra EU til tredjelande, som ikke har indført tilsvarende klimapolitisk begrundet regulering. Denne udflytning betegnes ofte som "CO₂-lækage". For at modgå risikoen for CO₂-lækage har medlemslandene og Europa-Parlamentet vedtaget EU-regler, som sikrer tildeling af gratis CO₂-kvoter til industrielle sektorer, som vurderes at være i betydelig risiko for udflytning af produktion til tredjelande. Europa-Kommissionen har tillige vedtaget regler, der muliggør statsstøtte til elintensive virksomheder.

I Danmark modtager ca. 70 danske produktionsenheder ekstra kvoter, fordi de er omfattet af CO₂-lækage reglerne.

Den danske regering vurderer, at der fortsat fremover vil være behov for EU-regler til at modgå risikoen for CO₂-lækage men finder, at de nuværende regler bør revideres. Reglerne bør i højere grad rette sig mod de industrielle sektorer, som er i størst risiko for CO₂-lækage.

Vurdering af de nuværende CO₂-lækageregler i EU.

Flere studier samt Europa-Kommissionens konsekvensanalyser indikerer, at der ikke hidtil kan konstateres tegn på CO₂-lækage som følge af EU's kvotehandelssystem. Dette kan bl.a. hænge sammen med, at kvoteprisen p.t. er meget lav og at kvoteomfattede energitunge industrisektorer samtidig er blevet tildelt gratis CO₂-kvoter.

Der kan konstateres en række uhensigtsmæssigheder i de gældende CO₂-lækageregler, som bør adresseres ved fremtidige revisioner af bestemmelserne:

- Størstedelen af de sektorer, der med de gældende reglers kriterier vurderes at være i risiko for CO₂-lækage, kvalificerer sig alene i kraft af en høj udenrigshandelsintensitet. I mange tilfælde er disse sektorer kun i meget begrænset omfang påvirket af udgifter i forbindelse med, at kvotesystemet sætter en pris på udledningen af CO₂.
- I dag vurderes risikoen for CO₂-lækage for de enkelte sektorer og undersektorer på EU-niveau. Dermed tages der ikke højde for, at risikoen kan variere på tværs af EU alt efter, i hvor høj grad virksomhederne konkurrerer med virksomheder i tredjelande.
- De fleste af de energitunge sektorer har på EU-niveau, ifølge Europa-Kommissionens konsekvensanalyser, hidtil modtaget flere gratis kvoter end deres udledning, hvilket blandt andet skyldes, at kvotetildelingen er baseret på et historisk højere produktionsomfang i årene før finanskrisen. Ved en reduktion på mere end 50 pct. i forhold til virksomhedernes historiske produktionsniveau sker der dog med de nye regler i 3. kvoteperiode en reduktion af kvotetildelingen på mindst 50 pct. Virksomhederne skal derfor årligt angive deres aktivitetsniveau til de nationale kvotemyndigheder, hvorefter myndighederne skal afgøre, om der skal ske en regulering af kvotetildelingen. Det giver en vis sikkerhed for, at der ikke tildeles for mange kvoter, men det resulterer, som det er designet i dag, i et forholdsvis tungt administrativt reguleringssystem.
- Europa-Kommissionens vurdering af sektorernes omkostninger baseres i medfør af Kvotehandelsdirektivets bestemmelser på en forventet kvotepris på ca. 225 kr. Denne ligger langt over den aktuelle kvotepris på ca. 45 kr., hvilket må antages at føre til en overallokering af gratis kvoter.
- Kvotehandelsdirektivets regelsæt har i praksis medført omfattende tildeling af gratis kvoter til ca. 175 industrielle sektorer og undersektorer, hvilket mindsker antallet af kvoter, der auktioneres, hvormed medlemsstaternes statskassers indtægter fra kvotesalget også mindskes.

Regeringens holdning

Danmark har under forhandlinger om revision af kvotehandelsdirektivet i 2008 arbejdet for mere restriktive kriterier for optagelse på CO₂-lækage listen.

Som led i udarbejdelsen af den nye klima- og energipolitiske ramme bør Europa-Kommissionen overveje nærmere, hvordan CO₂-lækagereglerne under EU's kvotehandelsdirektiv kan præciseres.

Europa-Kommissionen bør analysere nærmere hvilke sektorer, der kan være i reel risiko for CO₂-lækage, herunder også ift. hvorvidt ny-investeringer i produktionsanlæg kan tænkes at blive flyttet til tredjelande. Europa-Kommissionen bør samtidig fremlægge forslag om, hvordan denne risiko bedst modgås.

Danmark lægger vægt på, at andelen af den samlede mængde af CO₂-kvoter, der tildeles gratis bør mindskes markant ift. de p.t. gældende regler. Andelen af

kvoter, der auktioneres, bør tilsvarende forøges. Tildelingen af gratis kvoter bør fokuseres på sektorer i størst risiko for CO₂-lækage. Indenfor disse rammer bør Europa-Kommissionen analysere og overveje nedenstående elementer:

- Europa-Kommissionen bør analysere, hvordan overallokering af gratis kvoter til de enkelte sektorer kan undgås.
- Europa-Kommissionen bør overveje ændring af Kvotehandelsdirektivets bestemmelser, herunder om analyser af udsathed kan baseres på en realistisk forventet kvotepris.
- Europa-Kommissionen bør endvidere overveje, hvordan reglerne for tildeling af gratiskvoter på baggrund af høj udenrigshandelsintensitet kan justeres, så bestemmelsen kun anvendes i tilfælde, hvor der er reel risiko for CO₂-lækage.
- Europa-Kommissionen bør undersøge, om tildelingen af gratiskvoter indenfor rammerne af et harmoniseret system kan indrettes efter, at risikoen for CO₂-lækage indenfor den samme sektor eller undersektor kan variere på tværs af EU. Dette under forudsætning af, at det samlede antal gratiskvoter mindskes og med hensyntagen til at begrænse de administrative byrder.
- Det bør overvejes fortsat at basere benchmarks for tildeling af gratis kvoter på de udsatte sektorers mest effektive tilgængelige teknologier og brændsler. Kriterier og benchmarks for tildelingen bør opdateres jævnlige, bl.a. i lyset af teknologiudvikling og udviklingen i prisen på CO₂-kvoter og sektorernes konkurrencesituation. Herunder også i lyset af, om tildeling af gratis kvoter fortsat vil være nødvendigt for at modgå CO₂-lækage, såfremt tredje lande indfører klimapolitiske virkemidler.
- Europa-Kommissionen bør overveje og analysere muligheden for at tildele CO₂-kvoter til de mest CO₂-lækage-udsatte el-intensive sektorer med henblik på at kompensere for elprisstigninger, der opstår som følge af EU's kvotehandelsystem. Herved vil man kunne undgå eller mindske konkurrenceforvridende forskelle mellem medlemsstaterne, der kan følge af de nuværende statsstøtteregler, hvor medlemsstaterne har mulighed for at give statsstøtte. Et sådant initiativ vil isoleret set kunne øge tildelingen af gratis kvoter, hvorfor dette skal ske i kombination med en generel reduktion af antallet af sektorer, der kan modtage gratis kvoter, samt en reduktion af gratiskvotetildeling til de enkelte udsatte sektorer, således at gratiskvoterens andel af den samlede kvotemængde reduceres.

Kommissionen bør sigte efter at indføre mindre omfattende og mindre administrativt tunge rapporteringskrav i et i forvejen administrativt tungt kvotetildelingssystem. Et vigtigt designparameter må være, at minimere de administrative byrder for såvel virksomheder og kompetente myndigheder.