

NOTAT

9. februar 2015
J.nr. 6501/6507-2588
Ref. jtj/
Klima og energiøkonomi

Danmarks høringssvar til Europa-Kommissionens offentlige høring om en reform af EU's kvotehandelssystem

Behovet for en reform af kvotehandelssystemet

Kvotehandelssystemets hovedformål er billigt og ensartet at sænke EU's udledning af drivhusgasser. Systemet giver mulighed for, at virksomheder selv udpeger de mest omkostningseffektive måder at reducere deres udledninger på kort, mellemlangt og lang sigt til gavn for den grønne omstilling i EU. På mødet i Det Europæiske Råd (DER) i oktober 2014 blev de overordnede mål og rammer for EU's klima- og energipolitik frem mod 2030 vedtaget. Vedtagelsen af et mål på mindst 40 pct. reduktion af EU's interne drivhusgasudledninger i 2030 i forhold til 1990 er et centralt element i EU's 2030-ramme. Med henblik på at opnå den fastsatte reduktion i udledningerne af drivhusgasser mest muligt omkostningseffektivt henviser konklusionerne fra DER til, at et reformeret kvotehandelssystem (ETS) også fremover skal være det centrale element i EU's reduktionsindsats. En øget reduktionsindsats nødvendiggør et reformeret ETS. Konkret fastslår konklusionerne, at ETS skal bidrage med en reduktion på 43 pct. i 2030 i forhold til 2005 for de omfattede sektorer, hvilket medfører at den årlige reduktionsfaktor for den lineært faldende kvotetildeling på EU-niveau øges¹. Udover den fastsatte reduktion i sektorerne, der er omfattet af ETS, er der behov for at analysere en række elementer, der er centrale for et fremtidigt velfungerende ETS, herunder særligt principperne for gratistildeling og auktionering af kvoter efter 2020 samt indførelsen af den af Kommissionen foreslåede kvotereserve til stabilisering af kvotemarkedet.

Den nuværende situation, hvor der er opstået en strukturel ulighed mellem udbud af, og efterspørgsel efter, kvoter på markedet, er uholdbar på lang sigt. Den strukturelle ulighed risikerer at medføre fortsatte investeringer i drivhusgas-intensive teknologier og fastlåsnings med drivhusgas-intensive teknologier på kort- og mellemlang sigt kan resultere i unødigt høje omkostninger forbundet med opfyldelse af de nødvendige langsigtede reduktioner frem mod 2050.

Regeringens generelle holdning

Danmark støtter kvotehandelssystemet som det centrale instrument til EU's fælles regulering af drivhusgasudledningerne. Danmark lægger vægt på, at kvotehandelssystemet styrkes gennem strukturelle reformer, der kan sikre det nødvendige prissignal til investeringer i lavemissionsteknologier.

¹ Reduktionsfaktoren øges fra 2021 fra 1,74 pct. til 2,2 pct., hvilket skønsmæssigt kan forventes at svare til en forøgelse af den årlige reduktion af kvotemængden fra ca. 38 til i størrelsesordenen ca. 48 mio. kvoter.

Danmark støtter, at EU øger sit drivhusgasreduktionsmål allerede i 2020 fra 20 pct. til 30 pct. og støtter i den forbindelse en permanent annullering af kvoter for at nå dette mål og for at bidrage til at løse kvotesystemets strukturelle problemer.

Som et første skridt støtter Danmark Kommissionens forslag om at indføre en markedsstabiliserende reserve. Reserven bør designes således, at den får størst mulig effekt på kvoteprisen – fx gennem tidligere ikrafttrædelse, overflytning af flere kvoter og strammere regler for tilbageførelse af kvoter og så for at medvirke til, at statens provenu ved salg af kvoter ikke påvirkes negativt. Desuden bør alle EU-lande bidrage til reserven jf. deres andel af auktionkvoter, som foreslået af Kommissionen.

Gratistildeling af kvoter

Det Europæiske Råd har vedtaget, at andelen af kvoter, der auktioneres, ikke må blive reduceret. Danmark lægger vægt på, at den samlede mængde af kvoter, der tildeles gratis, begrænses til et minimum. Andelen af gratiskvoter bør mindskes markant i forhold til de nuværende regler. Andelen af auktioneringskvoter bør tilsvarende øges. Tildelingen af gratiskvoter bør udelukkende fokuseres på sektorer og delsektorer, hvor der er størst risiko for udflytning af produktion til tredjelande som følge af EU's kvotehandelssystem (herefter benævnt CO₂-lækage).

Konkret bør Europa-Kommissionen overveje følgende forhold vedrørende gratistildeling af kvoter:

- Europa-Kommissionen bør overveje, hvordan reglerne for tildeling af gratiskvoter på baggrund af høj udenrigshandelsintensitet kan justeres. Størstedelen af de sektorer, der i dag vurderes at være i risiko for CO₂-lækage kvalificerer sig alene i kraft af udenrigshandelskriteriet, og er i meget lille omfang påvirket af udgifter forbundet med kvotehandelssystemet. Kriteriet om udenrigshandel bør derfor ikke kunne stå helt alene i en vurdering af en sektors risiko for CO₂-lækage, men bør ses i sammenhæng med graden af omkostninger forbundet med kvotehandelssystemet, så bestemmelsen kun anvendes i tilfælde, hvor der er reel risiko for CO₂-lækage. Det er dog klart, at der skal tages højde for, at virksomheder som i højere grad er i konkurrence med 3. lande vil være mere udsatte over for selv mindre meromkostninger som følge af kvotehandelssystemet.
- Det bør undersøges, om indførelse af gradueret tildeling af gratiskvoter med fordel kan medvirke til at sikre, at de mest udsatte sektorer modtager gratiskvoter, mens den samlede mængde af gratiskvoter mindskes. Gradueret tildeling af gratiskvoter vil medføre, at de sektorer og delsektorer, der vurderes at være i størst risiko for CO₂-lækage, tildeles en højere andel af gratiskvoter i forhold til sektorer, der vurderes at være i mindre risiko.
- 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. 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 i forhold til de udsatte sektorer mest omkostningseffektive tilgængelige teknologier og brændsler. Kriterier og benchmarks for tildelingen bør opdateres jævnlige, bl.a. i lyset af teknologiudvikling, 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 tredjelande indfører klimapolitiske virkemidler.

- Det Europæiske Råd har vedtaget, at indirekte kvoteomkostninger skal tages i betragtning i overensstemmelse med EU's statsstøttere regler for at sikre ligebehandling. Europa-Kommissionen bør overveje og analysere muligheden for harmoniseret tildeling af 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 kvotehandelssystem. Herved vil man kunne undgå eller mindske konkurrenceforvridende forskelle mellem medlemsstaternes muligheder for at give statsstøtte til el-intensive virksomheder efter de nuværende statsstøttere regler. 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 gratiskvoternes andel af den samlede kvotemængde reduceres.
- Det bør undersøges, om den anvendte kvotepris ved beregninger af sektorer eller delsektorerers risiko for CO₂-lækage bedre kan afspejle en realistisk forventet kvotepris.

Innovationsfond (NER400)

Det Europæiske Råd har vedtaget en udvidelse af den eksisterende innovationsfond fra 2021. Det bør sikres, at en sådan fond fungerer som en reel innovationsordning blandt andet gennem undersøgelse af muligheden for at sikre en hensigtsmæssig risikodeling og incitamentsstruktur eventuelt gennem en justering af tilbagebetalingskravene og/eller krav til medfinansiering. Derudover bør det undersøges, om der kan sikres bedre adgang for mindre projekter. Teknologier inden for vedvarende energi og energieffektivitet bør prioriteres og bør modtage den væsentligste andel af NER-400 midlerne.

Moderniseringsfond

Det Europæiske Råd har vedtaget en ny moderniseringsfond, som fra 2021 skal finansiere energieffektivitet og modernisering af energisektoren i lav-BNP medlemsstater. Kommissionen bør sikre, at de allokerede midler anvendes til bæredygtige, sikre teknologier og projekter, der er i overensstemmelse med EU's langsigtede klima- og energimål og med en reel effekt. Det bør yderligere overvejes om:

- Den Europæiske Investeringsbank skal have vetoret ved tildeling af midler.
- Der bør indføres miljøkrav og kriterier, der skal medvirke til, at kun projekter med reel effekt i forhold til opfyldelse af EU's langsigtede målsætninger udvælges.
- Der bør fastsættes en maksimumsgrænse for medfinansiering fra EU-kilder.

Modernisering af energisektoren i lav-BNP lande.

Det Europæiske Råd har vedtaget en fortsættelse af den eksisterende ordning, som tillader tildeling af gratiskvoter til modernisering af energisektoren i lav-BNP lande. Denne ordning bør udformes således, at der sker mindst mulig konkurrenceforvridning på elmarkedet.

- Kommissionen bør sigte mod at begrænse brugen af gratistildeling til modernisering af energisektoren til udelukkende at omfatte eksisterende anlæg eller nye anlæg baseret på vedvarende energikilder.
- Kommissionen bør undersøge mulighederne for fastsættelse af miljøkriterier for anvendelse af gratiskvoter til modernisering af energisektoren.

- Det bør overvejes at fastsætte en maksimal støtteandel til projekter.
- Kommissionen bør sigte mod at udfase anvendelsen af tildeling af gratiskvoter til modernisering af energisektoren frem mod 2030.

Administration

Kommissionen bør sikre en smidig administrationen af kvotehandelsystemet uden unødige administrative omkostninger. Derudover bør Kommissionen sikre at administrationen af Kvoteregistret er sikker og brugervenlig.