



Dato
5. oktober 2016

Samlenotat

Rådsmøde (miljø) den 17. oktober 2016

Dagsorden	Side
3. Forslag om bindende årlige reduktioner af drivhusgasemissionerne fra medlemsstaterne fra 2021 til 2030 (byrdefordelingsforslaget)	2
– <i>Politisk drøftelse</i>	
4. Forslag om medtagelse af drivhusgassemissioner og optag fra arealanvendelse, ændringer i arealanvendelse og skovbrug i klima- og energirammen for 2030 (LULUCF)	14
– <i>Politisk drøftelse</i>	
5. Forslag til ændring af direktiv om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner ("kvotehandelsdirektivet")	23

**Energi-, Forsynings- og
Klimaministeriet**

Stormgade 2-6
1470 København K

T: +45 3392 2800
E: efkm@efkm.dk

www.efkm.dk



3. Forslag om bindende årlige reduktioner af drivhusgasemissionerne fra medlemsstaterne fra 2021 til 2030 (byrdefordelingsforslaget)

KOM(2016) 482

Revideret notat. Ændringer er markeret med streg i margenen.

1. Resumé

Kommissionens byrdefordelingsforslag sigter mod implementering af Det Europæiske Råds beslutning fra oktober 2014 om en reduktion af EU's ikke-kvotebelagte drivhusgasudledning i 2030 på 30 pct. i forhold til 2005. De ikke-kvotebelagte drivhusgasudledninger stammer i Danmark primært fra transport og landbrug.

Ifølge forslaget pålægges hvert enkelt medlemsstat nationale drivhusgasreduktionsmål for de ikke-kvotebelagte udledninger i 2030 indenfor spændet 0–40 pct. i forhold til 2005. Det foreslås, at Danmark får et reduktionsmål på 39 pct. i 2030 i forhold til 2005.

Forslaget lægger op til at videreføre to eksisterende fleksibilitetsmekanismer i form af ubegrænset adgang til at købe andre medlemsstaters overskydende udledningsrettigheder samt ubegrænset adgang til at købe EU-interne projektkreditter. Herudover indføres to nye fleksibilitetsmekanismer i form af hhv. en adgang til at anvende kvoter fra EU's kvotehandelssystem samt en adgang til at medregnesåkaldte "LU-LUCF-kreditter" fra forbedret kulstofbalance i jord og skov. Danmark får med forslaget adgang til begge nye fleksibilitetsmekanismer.

Regeringen er kritisk overfor, at Europa-Kommissionen ikke har sikret tilstrækkeligt hensyn til Danmarks begrænsede omkostningseffektive potentialer og tidlige indsats gennem en større nedjustering af det danske drivhusgasreduktionsmål, men ser positivt på de forbedrede muligheder for fleksibilitet.

Regeringen vil analysere forslaget nærmere, inden de økonomiske konsekvenser kan vurderes.

Det slovakiske formandskab har sat forslaget på dagsordenen til miljørådsmødet den 17. oktober 2016 til politisk drøftelse.

2. Baggrund

Kommissionen har den 20. juli 2016 fremsat et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om bindende årlige reduktioner af drivhusgasemissionerne fra medlemsstaterne fra 2021 til 2030 for en modstandsdygtig energiunion og for at opfylde forpligtelserne i henhold til Parisaftalen og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 525/2013 om en mekanisme til overvågning og rapportering af drivhusgasemissioner og rapportering af andre oplysninger vedrørende klimaændringer (byrdefordelingsforslag), KOM(2016) 482. Forslaget er fremsendt til Rådet i dansk sprogversion den 2. august 2016.



Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 192, stk. 1. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Frem til 2020 er medlemsstaterne pålagt at reducere den ikke-kvotebelagte drivhusgasudledning, jf. Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 406/2009/EF af 23. april 2009 om medlemsstaternes indsats for at reducere deres drivhusgasemissioner med henblik på at opfylde Fællesskabets forpligtelser til at reducere drivhusgasemissionerne frem til 2020. Kommissionen har den 20. juli 2016 offentliggjort en rapport med en evaluering af virkemåden af beslutning 406/2009/EF.

Med forordningsforslaget fremlægger Kommissionen forslag til medlemsstaternes fortsatte reduktionsforpligtelser i perioden 2021-30.

Baggrunden for forslaget er beslutningen fra Det Europæiske Råd i oktober 2014 om, at EU i 2030 skal reducere sin samlede interne drivhusgasudledning med mindst 40 pct. i forhold til 1990. Herunder skal kvotesektoren (el-producenter, store industrianlæg, offshore olie- og gasplatforme samt luftfartsoperatører) reducere udledningen med 43 pct., og de ikke-kvotebelagte sektorer (transport, landbrug, bygninger (primært udledninger fra opvarmning med olie- og gasfyr), F-gasser, affald og spildevand mv) skal reducere udledningen med 30 pct. Nærværende forslag sigter mod implementering af dette mål for ikke-kvotesektoren.

Kommissionens forslag tager desuden udgangspunkt i en række yderligere anvisninger fra Det Europæiske Råds konklusioner, herunder bl.a.:

1. EU's reduktionsmål skal opnås uden anvendelse af klimakreditter fra tredjelande.
2. Medlemsstaternes individuelle nationale reduktionsmål skal ligge indenfor spændet 0–40 pct. i 2030 i forhold til 2005, primært baseret på medlemsstaternes bruttonationalprodukt (BNP) pr. indbygger.
3. Reduktionsmålene for medlemsstater med et BNP pr. indbygger, der ligger over EU-gennemsnittet, skal justeres for at afspejle landenes omkostningseffektive reduktionspotentialer på en retfærdig og afbalanceret måde.
4. Tilgængeligheden og anvendelsen af de eksisterende fleksibilitetsmekanismer (handel med udledningsrettigheder mellem medlemsstaterne samt medlemsstaternes mulighed for at overføre udledningsrettigheder mellem år i forpligtelsesperioden) skal øges.
5. Der vil blive indført ny fleksibilitet for medlemsstater med nationale reduktionsmål, der ligger betydeligt over både EU-gennemsnittet og de pågældende landes omkostningseffektive reduktionspotentialer, ved en begrænset brug af kvoter fra EU's kvotehandelssystem, der skal besluttes inden 2020.
6. Der skal udarbejdes en politik for, hvordan arealanvendelse, ændringer i arealanvendelse og skovbrug kan medtages i EU's klimaregulering.

Tæt forbundet med forslaget har Kommissionen den 20. juli 2016 fremsat forslag om Integration af udledning og optag af drivhusgas i jord og skov, såkaldt LULUCF (Land-Use, Land-Use Change and Forestry), i EU's klimaregulering. Forslaget



lægger bl.a. op til opgørelsesregler samt en ny fleksibilitetsmekanisme, som vil tillade medlemsstater, der ud fra nærmere specificerede regnskabsregler opnår en positiv udvikling i kulstofbalancen i jord og skov, i begrænset omfang at modregne LULUCF-kreditter ved opfyldelse af deres reduktionsmål for drivhusgasudledningen i de ikke-kvotebelagte sektorer i perioden 2021-30. Dette forslag er nærmere beskrevet i dette notats punkt 2.

I sommeren 2015 fremsatte Kommissionen tillige et forslag til revision af kvotehandelsdirektivet, som er under behandling i Rådet.

Derudover har Kommissionen den 20. juli 2016 offentliggjort to meddelelser om hhv. EU's klimapolitik og en strategi for lav-emissions mobilitet i EU. Kommissionen oplyser i disse meddelelser, at Kommissionen agter at komme med nye initiativer på transportområdet. Kommissionen vil tillige inden udgangen af året ligeledes fremlægge de resterende initiativer, der skal afrunde EU's strategi for Energiunionen.

3. Formål og indhold

Forordningsforslaget omfatter alle drivhusgasudledninger, der ikke er omfattet af EU's kvotehandelssystem, med undtagelse af international skibsfart samt den meget begrænsede andel af luftfartens udledninger, der falder inden for de ikke-kvotebelagte sektorer. Desuden omfattes udledning og optag af drivhusgas i jord og skov ikke, idet dette område håndteres i et forslag til et særskilt forordningsforslag. I alt er ca. 55 pct. af EU's drivhusgasudledning omfattet.

Med henblik på at sikre, at EU's ikke-kvotebelagte drivhusgasudledning reduceres med 30 pct. i 2030 i forhold til 2005 pålægges hver enkelt medlemsstat nationale reduktionsmål for 2030. Medlemsstaternes individuelle reduktionsmål ligger inden for det af Det Europæiske Råd aftalte spænd på 0–40 pct. i forhold til 2005 og er primært baseret på BNP pr. indbygger. Danmark, som ifølge Eurostat har EU's næsthøjeste BNP pr. indbygger, pålægges et reduktionsmål på 39 pct. i 2030 i forhold til 2005, jf. kolonne 3 i tabel 1.

Kommissionen har offentliggjort en konsekvensanalyse af forslaget (SWD(2016) 248 final). Kommissionen har opstillet et referencescenarie for EU's og de enkelte medlemsstaters forventede fremtidige drivhusgasudledning, hvori udledningen samlet set forventes reduceret med 24 pct. i 2030 i forhold til 2005. Ifølge Kommissionen er det derfor nødvendigt at vedtage supplerende politikker og virkemidler, som kan bidrage til at reducere udledningen i de ikke-kvotebelagte sektorer med yderligere 6 procentpoint i 2030 for at indfri målet på 30 pct. reduktion. Kommissionen har desuden udviklet forskellige scenarier for, hvordan disse yderligere 6 procentpoint reduktion kan fordeles omkostningseffektivt på sektorer og medlemsstater. Heraf udleder Kommissionen estimater for de enkelte medlemsstaters omkostningseffektive reduktionspotentialer, der i forslaget anvendes til at fastlægge justeringen af de nationale reduktionsmål for omkostningseffektivitet for medlemsstater med et BNP pr. indbygger over EU-gennemsnittet.



Kommissionen har anvendt en beregningsmetode, hvor Danmarks BNP-baserede reduktionsmål ville have været 42 pct. Kommissionen har efterfølgende på baggrund af en vurdering af høj-BNP medlemsstaters omkostningseffektive reduktionspotentialer nedjusteret Danmarks reduktionsmål fra 42 pct. til 39 pct. De enkelte medlemsstaters BNP-baserede 2030-reduktionsmål, de justerede (og endeligt foreslåede) 2030-reduktionsmål samt gældende reduktionsmål i 2020 fremgår af tabel 1 nedenfor. Det kan bemærkes, at Det Europæiske Råd har vedtaget, at medlemsstaternes mål skal ligge indenfor intervallet 0–40 pct. Yderpunkterne udgøres af hhv. Sverige og Luxembourg, hvis reduktionsmål fastsættes til 40 pct., og Bulgarien, hvis reduktionsmål fastsættes til 0 pct.

Medlemsstaternes reduktionsmål indføres gradvist over årene i perioden 2021-30. Hver enkelt medlemsstat tildes hvert år i perioden 2021-30 et antal udledningsrettigheder svarende til reduktionsmålene. Udledningsrettighederne udgør medlemsstaternes "udledningsloft". Disse udledningsrettigheder kan anvendes i hele perioden 2021-30. Medlemsstaterne tillades at anvende op til 5 pct. af næstkommende års udledningsret i året forud for udstedelsen. Overskydende udledningsrettigheder fra de enkelte år kan ubegrænset overføres til kommende år indtil 2030.

Startpunktet for udledningsretten i 2021 baseres på medlemsstaternes udledning i 2016-18. Dette skyldes, at EU samlet set i 2016-18 ifølge Kommissionens referencfremskrivning forventes at reducere drivhusgasudledningen til et niveau under 2020-målet.

Medlemsstaternes tildeling af udledningsrettigheder skal fastlægges efterfølgende i en implementerende retsakt, når forudsætningerne herfor er til stede. Udledningsretten i årene 2021-30 skal beregnes på baggrund af opdaterede estimater for medlemsstaternes ikke-kvotebelagte udledning i 2005, baseret på medlemsstaternes indberetninger til Kommissionen om emissionskilder, der er omfattet af EU's kvotehandelssystem, idet kvotehandelssystemets dækningsområde har ændret sig siden 2005. Udledningsretten i 2030 skal fastlægges på baggrund af medlemsstaternes reduktionsmål i 2030, jf. kolonne 3 i tabel 1, der er fastsat i forhold til denne reviderede 2005-udledning. Hver enkelt medlemsstats udledningsret henover årene 2021-30 skal indføres lineært faldende fra 2020 med udgangspunkt i medlemsstaternes udledningsniveau i årene 2016-18. Medlemsstaternes udledningsret kan således først fastlægges endeligt, når udledningsniveauet i årene 2016-18 kendes, og når det reviderede estimat for 2005-udledningen er foretaget.

12 medlemsstater, som med den gældende lovgivning for perioden 2013-2020 har fået tilladelse til at øge drivhusgasudledningen i 2020 i forhold til 2005, får, tildelt i alt 39 mio. ekstra udledningsrettigheder i år 2021, jf. kolonne 4 i tabel 1. Dette sker for at kompensere disse medlemsstater for, at deres udledning lovligt kan stige frem mod 2020, samtidig med at deres udledningsret i 2021 strammes set i forhold til deres 2020-mål, idet der tages udgangspunkt i 2016-18-udledningen, som forventes at være lavere end deres 2020-mål.



Forslaget lægger op til at videreføre to eksisterende fleksibilitetsmekanismer samt at indføre to nye, mens muligheden for at anvende klimakreditter fra tredjelands bortfalder. Medlemsstaterne kan ved målopfyldelsen således supplere nationale reduktioner af drivhusgasudledningen med disse fleksibilitetsmekanismer:

Køb af andre medlemsstaters udledningsrettigheder

Alle medlemsstater kan i ubegrænset omfang købe andre medlemsstaters overskydende udledningsrettigheder. Dette er en fortsættelse af en fleksibilitetsmekanisme, der indgår i den gældende lovgivning i perioden 2013-20.

Køb af kreditter fra klimaprojekter i andre medlemsstater

Alle medlemsstater kan i ubegrænset omfang købe kreditter fra klimaprojekter i andre medlemsstater. Dette er en fortsættelse af en fleksibilitetsmekanisme, der indgår i den gældende lovgivning i perioden 2013-20, jf. kvotehandelsdirektivets artikel 24a, som dog indtil nu ikke har været aktiveret.

Anvendelse af kvoter fra EU's kvotehandelssystem

Ni medlemsstater kan vælge at anvende op til samlet set 100 mio. kvoter fra EU's kvotehandelssystem (ETS) til at opfylde reduktionsforpligtelser i de ikke-kvotebelagte sektorer. Medlemsstaterne skal i 2019 træffe endelig og uigenkaldelig beslutning om, hvor mange ETS-kvoter, der i alt ønskes anvendt i perioden 2021-30 til indfrielse af reduktionsmålet i de ikke-kvotebelagte sektorer (op til det for medlemsstaten angivne maksimale nationale loft). Kvoterne fratrækkes medlemsstaternes auktionskvoter i EU, ligeligt fordelt over årene 2021-30. De enkelte medlemsstaters maksimale årlige adgang (i procent af 2005-udledningen) til denne fleksibilitetsmekanisme i perioden 2021-30 kan ses i kolonne 5 i tabel 1 nedenfor. Samlet skønner Kommissionen, at 9 medlemsstater vil kunne anvende ca. 97 mio. kvoter, heraf ca. 7 mio. i Danmark. Den præcise mængde vil dog kunne ændre sig, når medlemsstaternes reviderede estimerede udledning i 2005 opgøres, ligesom adgangen kan blive justeret dog således, at medlemsstaternes adgang samlet set ikke overstiger 100 mio. kvoter. Kommissionen skal vedtage medlemsstaternes præcise brug af fleksibilitetsmekanismen i en implementerende retsakt.

Anvendelse af LULUCF-kreditter

Alle medlemsstaterne kan vælge at anvende såkaldte LULUCF-kreditter fra forbedret kulstofbalance i jord og skov. Adgangen hertil begrænses til 280 mio. kreditter på EU-niveau i perioden 2021-30, som er fordelt på de enkelte medlemsstater ud fra, hvor stor en andel udledninger af metan og lattergas fra landbruget udgør af medlemsstaternes samlede ikke-kvotebelagte udledninger. Begrundelsen herfor angives at være, at det kan være udfordrende for medlemsstaterne at reducere landbrugets udledning. Fire medlemsstater, herunder Danmark, med en landbrugsudledningsandel over 25 pct. af ikke-kvotatudledningerne får adgang til at anvende LULUCF-kreditter svarende til 15 pct. af landbrugsudledningen. 13 medlemsstater med en landbrugsudledningsandel over 15 pct. kan anvende 7,5 pct. 11 medlemsstater med en andel under 15 pct. kan anvende 3,75 pct.



Medlemsstaterne kan dog kun anvende deres individuelt tildelte adgang til LULUCF-kreditter, såfremt udledningen ligger over deres tilladte udledningsret. Derudover forudsættes det bl.a., at kulstofbalancen i jord og skov i den enkelte medlemsstat forbedres, før medlemsstaten kan komme i betragtning til at anvende LULUCF-kreditter til målopfyldelse. Opgørelsen af kreditmængder skal ske i overensstemmelse med de foreslåede LULUCF-opgørelsesregler, jf. en nærmere beskrivelse herom i dette notats punkt 2. De enkelte medlemsstaters maksimale adgang til denne fleksibilitetsmekanisme kan ses i kolonne 6 i tabellen nedenfor. Indtil videre vil der ikke kunne genereres LULUCF-kreditter fra forbedret kulstofbalance i kategorien "skovforvaltning". Kommissionen kan senere i en delegeret retsakt foreslå at inkludere denne kategori, såfremt opgørelsesmetoderne vurderes at være tilstrækkeligt valide. Danmark tillades anvendelse svarende til 4 pct. af 2005-udledningen i de ikke-kvotebelagte sektorer i hvert år i perioden 2021-30, hvilket ifølge forslaget modsvarer 14,6 mio. LULUCF-kreditter i perioden 2021-30 samlet set.

Tabel 1: Oversigt over medlemsstaternes reduktionsmål samt adgang til fleksibilitetsmekanismer.

Kolonne	1	2	3	4	5	6
	2020-reduktionsmål	2030-reduktionsmål baseret på BNP	Justeret og endeligt 2030-reduktionsmål	Ekstra udledningsret 2021 i mio. t	Årlig ETS fleksibilitet i perioden 2021-30 i % af 2005 (og i mio. t over hele perioden)*	LULUCF-fleksibilitet i mio. t over hele perioden 2021-30 (og årlig adgang i % af 2005)**
Luxembourg	-20%	-61%	-40%		4% (4 Mt)	0,25 Mt (0,2%)
Sverige	-17%	-42%	-40%		2% (9 Mt)	4,9 Mt (1,1%)
Danmark	-20%	-42%	-39%		2% (7 Mt)	14,6 Mt (4,0%)
Finland	-16%	-39%	-39%		2% (7 Mt)	4,5 Mt (1,3%)
Tyskland	-14%	-37%	-38%			22,3 Mt (0,5%)
Frankrig	-14%	-36%	-37%			58,2 Mt (1,5%)
Storbritannien	-16%	-36%	-37%			17,8 Mt (0,4%)
Holland	-16%	-39%	-36%		2% (24 Mt)	13,4 Mt (1,1%)
Østrig	-16%	-39%	-36%		2% (12 MT)	2,5 Mt (0,4%)
Belgien	-15%	-38%	-35%		2% (16 Mt)	3,8 Mt (0,5%)
Italien	-13%	-33%	-33%			11,5 Mt (0,3%)
Irland	-20%	-39%	-30%		4% (19 Mt)	26,8 Mt (5,6%)
Spanien	-10%	-26%	-26%			29,1 Mt (1,3%)
Cypern	-5%	-24%	-24%			0,6 Mt (1,3%)
Malta	+5%	-19%	-19%		2% (0,2 Mt)	0,03 Mt (0,3%)
Portugal	+1%	-17%	-17%	1,6 Mt		5,2 Mt (1%)
Grækenland	-4%	-16%	-16%			6,7 Mt (1,1%)
Slovenien	+4%	-15%	-15%	0,2 Mt		1,3 Mt (1,1%)



Tjekkiet	+9%	-14%	-14%	4,4 Mt		2,6 Mt (0,4%)
Estland	+11%	-13%	-13%	0,1 Mt		0,9 Mt (1,7%)
Slovakiet	+4%	-12%	-12%	2,2 Mt		1,2 Mt (0,5%)
Litauen	+15%	-9%	-9%	2,2 Mt		6,5 Mt (5%)
Polen	+14%	-7%	-7%	7,5 Mt		21,7 Mt (1,2%)
Kroatien	+11%	-7%	-7%	1,1 Mt		0,9 Mt (0,5%)
Ungarn	+10%	-7%	-7%	6,7 Mt		2,1 Mt (0,5%)
Letland	+17%	-6%	-6%	0,5 Mt		3,1 Mt (3,8%)
Rumænien	+19%	-2%	-2%	10,9 Mt		13,2 Mt (1,7%)
Bulgarien	+20%	+1%	0%	1,6 Mt		4,1 Mt (1,5%)
EU28 total	<-10%		-30%	39 Mt	97 Mt	280 Mt

*Forslaget fastsætter adgangen til at anvende kvoter fra EU's kvotehandelssystem (ETS) som procentdel af den reviderede 2005-udledning hvert år i perioden 2021-30. Tallene i parentes angiver Kommissionens estimat for hvor mange i mio. kvoter dette ca. kan svare til i perioden 2021-30

**Forslaget fastsætter adgangen til at anvende LULUCF-kreditter i mio. t. over hele perioden 2021-30. Tallene i parentes angiver Kommissionens estimat for hvor stor en andel af 2005-udledningen dette kan svare til årligt i hele perioden 2021-30.

Medlemsstaterne skal fortsat årligt rapportere drivhusgasudledningen som fastlagt i EU's forordning nr. 525/2013 af 21. maj 2013 om en mekanisme til overvågning og rapportering af drivhusgasudledninger og rapportering af andre oplysninger vedrørende klimaændringer på nationalt plan og EU-plan.

Kommissionen skal overvåge medlemsstaternes årlige drivhusgasudledning. Såfremt medlemsstaternes udledning ikke reduceres tilstrækkeligt, er medlemsstaterne forpligtede til at fremsende en handlingsplan for, hvordan de vil rette op herpå. Kommissionen skal med assistance fra EU's Miljøagentur vurdere disse handlingsplaner. Dette element forventes indarbejdet i et kommende forslag fra Kommissionen om Energiunionens forvaltningssystem.

Medlemsstaterne skal hvert år overholde deres nationale reduktionsmål. Hvis det årlige udledningsloft overskrides reduceres antallet af udledningsrettigheder for det følgende kalenderår med overskridelsen plus en "straf" på 8 pct. af overskridelsen. Kommissionen vil hvert femte år, i 2027 og 2032 udføre kontrol af, om medlemsstaterne har overholdt de årlige udledningslofter. Kommissionen bemyndiges desuden til at overvåge, at der foregår en korrekt afregning i EU's kvoteregister.

Muligheden i den gældende lovgivning for, at medlemsstaterne unilateralt kan overflytte udledninger fra de ikke-kvotebelagte til kvotesektoren bevares. De nærmere betingelser for en sådan overflytning er dog ikke beskrevet nærmere i nærværende forslag og vil givet fald skulle forhandles på plads i EU. Samtidig opretholdes forpligtelsen til at implementere politikker for at reducere emissioner fra anlæg som unilateralt undtages fra EU's kvotehandelssystem.

Forordningen skal evalueres i 2024 og hvert femte år herefter. En evaluering i 2024 åbner bl.a. mulighed for at tilpasse forordningen i lyset af Parisaftalens globale statusopgørelse (om globale reduktioner af drivhusgasudledningen og parternes



bidrag hertil). Kommissionen skal i den forbindelse fremsende en rapport til Europa-Parlamentet og kan, hvis det vurderes hensigtsmæssigt, fremsætte forslag om at ændre forordningen.

Endelig indeholder forslaget en række ændringer til Rådets og Europa-Parlamentets forordning 525/2013 om en mekanisme til overvågning og rapportering af drivhusgasemissioner og rapportering af andre oplysninger vedrørende klimændringer på nationalt plan og EU-plan. Det indebærer bl.a., at medlemsstaterne skal indberette den historiske drivhusgasudledning samt den forventede fremtidige udledning i kvote- og ikke-kvotebelagte sektorer frem til 2030. Medlemsstaterne skal tillige indberette, hvilke nationale politikker og tiltag der er vedtaget med henblik på at reducere drivhusgasudledningen, og i hvilken grad medlemsstaterne forventer at anvende fleksibilitetsmekanismer i målopfyldelsen.

En række bestemmelser skal vedtages efterfølgende af Kommissionen via gennemførelsesretsakter og delegerede retsakter. Kommissionen assisteres i denne sammenhæng af EU's klimakomite. Medlemsstaternes udledningsret og medlemsstaternes ønskede anvendelse af kvoter fra EU's kvotehandelssystem vedtages ved gennemførelsesretsakter. Regler angående kvoteregisteret samt den samlede regnskabsføring i forhold til dette forordningsforslag samt LULUCF-forordningsforslaget, forslaget om ændring af EU's kvotehandelsdirektiv samt dette forslags ændringer til forordning 525/2013 om en mekanisme til overvågning og rapportering af drivhusgasemissioner skal vedtages ved implementerende retsakter. Kommissionen kan tillige tillade anvendelse af LULUCF-kreditter fra "skovforvaltning" i en delegeret retsakt.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF artikel 294) medlovgiver. Forslaget skal behandles i Europa-Parlamentets Udvalg for Miljø, Folkesundhed og Fødevarerikkerhed (ENVI). Der foreligger endnu ikke en udtalelse.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører, at nærhedsprincippet er overholdt, da EU samlet set bedre kan håndtere de globale klimaproblemer end medlemsstaterne hver for sig. Regeringen er enig i, at nærhedsprincippet er overholdt.

6. Gældende dansk ret

Den nuværende byrdefordelingsaftale for perioden 2013-20 er ikke omsat direkte til dansk lovgivning, hvilket heller ikke er påkrævet ifølge EU-retten, da der juridisk set er tale om en såkaldt aftale mellem medlemsstaterne. Da ikke-kvotesektoren omfatter en række forskellige sektorer og drivhusgasser, er Danmarks reduktionsmål i 2020 søgt opfyldt ved en række initiativer i relevante delsektorer – herunder f.eks. Energiaftalen fra 2012 og deraf følgende lovgivning, brancheaftaler mv.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser



Forslaget til den reviderede byrdefordelingsaftale er juridisk set en forordning med direkte retsvirkning, som derfor i udgangspunktet ikke skal implementeres i dansk lovgivning. Det er endnu for tidligt at sige, om det vil kræve lovgivning at indfri forslagens reduktionsmål.

Økonomiske konsekvenser

En vedtagelse af forslaget kan have væsentlige statsfinansielle, samfundsøkonomiske og erhvervsøkonomiske konsekvenser. Kommissionens forslag blev fremsat den 20. juli 2016. Regeringen er i gang med at analysere hele forslaget, herunder de økonomiske konsekvenser for Danmark.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Forslaget ventes at have en positiv indvirkning på miljøbeskyttelsesniveauet, idet forslaget må antages at øge medlemsstaternes indsats for at reducere drivhusgasudledningen i de ikke-kvotebelagte sektorer.

8. Høring

Forslaget har været sendt i høring i Specialudvalget for Energi-, Forsynings- og Klimapolitik. Der er indkommet følgende hørings svar:

DI støtter op om EU's 2030-klimaramme og ser samtidig Kommissionens forslag om et dansk ikke-kvotemål i 2030 på 39 pct. som en stor udfordring. DI opfordrer regeringen til en aktiv dialog med EU-Kommissionen om at optimere mulighederne for fleksibilitet og omkostningseffektivitet. Samtidig opfordrer DI regeringen til at igangsætte en udredning af de praktiske, økonomiske og konkurrencemæssige effekter for erhvervslivet og de økonomiske, realistiske muligheder og risici i de enkelte sektorer i Danmark. DI opfordrer endvidere regeringen til at se på mulighederne for en fælles EU-indsats på eksempelvis bygningsområdet, transportområdet, VE i transport og energieffektivisering mv., idet disse emner vil komme på bordet i ventede udspil fra Kommissionen som led i udmøntning af EU's Energiunion.

Dansk Erhverv mener, at Danmarks forpligtelser skal være balancerede i forhold til andre landes, og at såvel den europæiske og nationale opfyldelse af klimaforpligtelser skal ske på en omkostningseffektiv og så vidt muligt teknologineutral måde. Dansk Erhverv finder, at det foreslåede danske reduktionsmål er relativt højt og ligger noget over gennemsnittet for EU-landene. Dansk Erhverv mener, at den danske regering i de forestående forhandlinger om byrdefordelingen skal bestræbe sig på at opnå en mere jævn fordeling af forpligtelserne blandt landene end Kommissionen har lagt op til.

Landbrug & Fødevarer har fremsendt et længere og foreløbigt hørings svar, hvoraf følgende kan fremhæves som nogle af hovedpointerne. Landbrug & Fødevarer er skeptisk ift. fastsættelse af et højt dansk drivhusgasreduktionsmål på 39 pct. ift. 2005. Landbrug & Fødevarer finder, at differentierede nationale reduktionsmål bryder med princippet i EU om lige konkurrencevilkår mellem medlemslandene, hvor for landbrugets drivhusgasudledning bedst reguleres ved oprettelse af en landsøjle-



regulering for landbrugets drivhusgasudledning med ensartede drivhusgasreduktionskrav og vilkår på tværs af EU. Et højt nationalt reduktionsmål risikerer at medføre forringede konkurrencevilkår for dansk landbrug og udflytning af produktionen til andre lande. I fravær af en fælles landbrugssøjle anerkender Landbrug & Fødevarer, at Kommissionen har givet Danmark adgang til to nye fleksibilitetsmekanismer i form af køb af kvoter og medregning af LULUCF-kreditter. Men Landbrug & Fødevarer konstaterer, at de af Kommissionen foreslåede fleksibilitetsmekanismer ikke i tilstrækkeligt omfang løser skævvridningen af konkurrenceevnen mellem EU's medlemsstater, som byrdefordelingen medfører. Herunder nævnes bl.a., at 14 medlemslande ifølge Kommissionens konsekvensanalyse vil kunne opfylde deres reduktionskrav uden at foretage yderligere klimatiltag. Landbrug & Fødevarer ønsker derfor, at Danmark får større adgang til anvendelse af kvoter end foreslået af Kommissionen. Endelig foreslår Landbrug & Fødevarer etablering af en forsøgsordning med 'tillægflexibilitet for særlig klimavenlig landbrugsproduktion' som bør være tilgængelig for alle EU-lande.

Dansk Byggeri ser en risiko for, at Kommissionens forslag til fleksibilitetsmekanismer udvander EU-reduktionsmålet om at opnå en reduktion af drivhusgasudledningen i de ikke-kvotebelagte sektorer på 30 pct. i 2030. Dansk Byggeri opfordrer regeringen til at se kritisk på bl.a. forslaget om modregning af reduktioner ved brug af LULUCF-kreditter, muligheden for at overføre reduktioner fra år til år samt medlemsstaternes mulighed for at handle med udledningsrettigheder. Dansk Byggeri ser Kommissionens forslag om, at Danmark skal reducere udledningen med 39 % frem til 2030 som et vigtigt skridt på vejen mod uafhængighed af fossile brændsler i 2050. Dansk Byggeri mener derfor også, at Danmark bør prioritere sin indsats nationalt for at nå klimakravet, ellers er der en risiko for, at omstillingen til et fossilt uafhængigt Danmark forsinkes og fordyres. Dansk Byggeri ser mange potentialer for varmebesparelser især ved energirenovering af bygninger fra før 1980, og opfordrer regeringen til også at fokusere reduktionsindsatsen på dette område. Udskydes indsatsen er der en risiko for, at den fordyres, hvis energiforbedringer ikke foretages samtidig med, at bygningerne alligevel løbende reoveres.

Dansk Energi finder, at Kommissionens forslag på rimelig vis afspejler de mål og kriterier, som Det Europæiske Råd opsatte for forslaget i oktober 2014 og bekræftede i marts 2016. Dansk Energi bakker op om fortsættelse af modellen med årlige reduktionsmål, som vil understøtte tidlig indfasning af de nødvendige initiativer for at nå målet i 2030, men ønsker at Kommissionen allerede i 2024 skal foretage kontrol af, hvorvidt medlemslandene overholder deres årlige forpligtelser. Køb af kvoter fra EU's kvotehandelssystem eller medregning af LULUCF-kreditter kan være fornuftigt i et begrænset omfang, men ift. både Danmarks og EU's langsigtede målsætninger om dekarbonisering, vil anvendelse af disse fleksibilitetsmekanismer blot udskyde de nødvendige investeringer i de ikke-kvotebelagte sektorer til efter 2030. Endelig understreges vigtigheden af at vælge en opgørelsesmetode for LULUCF udledninger, der bevarer den miljømæssige integritet af systemet.

92-Gruppen har indsendt et længere hørings svar på vegne af CARE, Danmarks Naturfredningsforening, Dansk Ornitologisk Forening/BirdLife Danmark, Det Økolo-



giske Råd, Greenpeace, Klimabevægelsen, Miljøorganisationen VedvarendeEnergi, Verdens Skove og WWF Verdensnaturfonden. 92-Gruppen efterspørger en opjustering af EU's reduktionsmål i de ikke-kvotebelagte sektorer i 2030 fra 30 pct. til 45 pct., således at målet flugter bedre med den høje ende af EU's målsætning om at reducere drivhusgasudledningen med 80 – 95 pct. i 2050. 92 Gruppen ønsker, at medlemslandenes reduktionsstier (udledningsretten i perioden 2021-30) skal fastlægges, så de ikke favoriserer lande, som ikke har opfyldt deres 2020 forpligtelse. 92-Gruppen ønsker ikke at tillade anvendelse af kvoter fra EU's kvotehandelssystem, bl.a. fordi det vil reducere reduktionsindsatsen i de ikke-kvotebelagte sektorer. Der er opstået et stort kvoteoverskud i EU's kvotehandelssystem, hvorfor kvotesystemet ikke vil sikre begrænsning af de kvotebelagte udledninger. 92 Gruppen påpeger store usikkerheder ved LULUCF-opgørelser og ønsker ikke anvendelse af reduktioner fra LULUCF (LULUCF kreditter) til modregning af udledninger fra afbrænding af fossile brændsler i de ikke-kvotebelagte sektorer. 92-Gruppen ønsker desuden årlig kontrol af medlemslandenes målopfyldelse fremfor blot hvert femte år.

Det Økologiske Råd (DØR) tilslutter sig høringssvar fremsendt af 92-gruppen og har herudover fremsendt et længere høringssvar, hvorfra yderligere hovedpointer kort kan opsummeres som følger. DØR ønsker ikke anvendelse af projektmekanismen fra kvotehandelsdirektivet i ikke-kvotebelagte sektorer. DØR ønsker heller ikke at medlemsstaterne gives mulighed for at "låne" reduktioner (udledningsrettigheder) fra kommende år. DØR ønsker, at medlemslandenes salg af reduktioner (udledningsrettigheder) til et andet land kun må finde sted, hvis landet overopfylder i forhold til egen reduktionssti og højst må udgøre 5 pct. DØR efterspørger desuden, at der skal foretages rapportering og grundig kontrol hvert år for at sikre reel overholdelse af reduktionskrav samt at der indføres sanktioner for lande, som ikke overholder deres fastlagte reduktionsstier.

NOAH tilslutter sig høringssvar fremsendt af 92-gruppen og har herudover fremsendt et længere høringssvar, hvorfra yderligere hovedpointer kort kan opsummeres som følger. NOAH finder Kommissionens forslag helt utilstrækkeligt og efterspørger bl.a. fastlæggelse af et eksponentielt (fremfor lineært) aftagende årligt drivhusgasbudget og herunder strammere mål i form af en væsentligt reduceret udledningsret i perioden 2021-30 samt afskaffelse af forslagens fleksibilitetsmekanismer i form af handel mellem medlemslandene med udledningsrettigheder samt benyttelse af kvoter fra EU's kvotehandelssystem og LULUCF-kreditter til målopfyldelse i ikke-kvotebelagte sektorer. Endelig stiller NOAH en række spørgsmål ved LULUCF-opgørelser, herunder ift. CO₂-udledning fra afbrænding af biomasse, og opfordrer bl.a. til at adressere "importerede udledninger", eksempelvis i form af importeret biomasse og foder fra tredjelande.

VedvarendeEnergi tilslutter sig høringssvar fremsendt af 92-gruppen og har herudover fremsendt et høringssvar, hvorfra yderligere hovedpointer kort kan opsummeres som følger. VedvarendeEnergi mener, at forslagens muligheder for at øge klimaambitionerne er for svage, at fleksibilitetsmekanismerne bør begrænses og at



evalueringen bør fremrykkes til første halvdel af 2023, da den så kan bruges til det internationale review og "stocktake" i 2023, som er aftalt med Paris-aftalen.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Kommissionen præsenterede forslaget på et møde i miljørådets arbejdsgruppe den 14. september 2016. Der er ikke detaljeret kendskab til andre landes holdninger til forslaget.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen hilser det velkomment, at forslaget samlet set sikrer opnåelsen af det klimamål for 2030 for de ikke-kvotebelagte sektorer, som Det Europæiske Råd vedtog i oktober 2014. Forslaget udgør en væsentlig del af implementeringen af EU's samlede reduktionsbidrag på mindst 40 pct. i 2030 i forhold til 1990 til den globale klimaaftale indgået i Paris 2015.

Regeringen er kritisk overfor, at Kommissionen ikke har taget tilstrækkeligt hensyn til Danmarks begrænsede omkostningseffektive reduktionspotentialer og tidlige indsats gennem en større nedjustering af det danske drivhusgasreduktionsmål. Danmark har gjort mere for at begrænse udledningerne i ikke-kvotesektoren end de fleste andre medlemsstater, og der resterer kun et begrænset omkostningseffektivt reduktionspotentiale.

Regeringen finder det positivt, at forslaget indeholder forbedrede muligheder for fleksibilitet, der kan bidrage til en mere omkostningseffektiv indfrielse af reduktionsforpligtelsen, herunder særligt, at danske forslag om anvendelse af kvoter fra EU's kvotehandelssystem og LULUCF-kreditter til at indfri reduktionsmålet for de ikke-kvotebelagte sektorer indgår i Kommissionens forslag. En vurdering af fleksibilitetsmulighedernes konkrete betydning kræver dog nærmere analyse.

Regeringen finder det ligeledes positivt, at startpunktet for udledningsretten i 2021 tager udgangspunkt i medlemsstaternes udledning i 2016-18, idet man herved undgår overallokering af udledningsrettigheder på EU-niveau, hvilket kunne svække reguleringens miljømæssige integritet.

Regeringen er i gang med at analysere hele forslaget og herunder de økonomiske konsekvenser for Danmark.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.



4. Forslag om medtagelse af drivhusgassemissioner og optag fra arealanvendelse, ændringer i arealanvendelse og skovbrug i klima- og energirammen for 2030 (LULUCF)

KOM(2016) 479

Revideret notat. Ændringer er markeret med streg i margenen.

1. Resumé

Kommissionens LULUCF-forslag sigter mod implementering af Det Europæiske Råds beslutning fra oktober 2014 om, at der skal udarbejdes en politik for, hvordan arealanvendelse, ændringer i arealanvendelse og skovbrug kan medtages i EU's klimaregulering.

Kommissionen foreslår, at medlemsstaterne i perioden 2021-30 skal sikre, at kulstofbalancen i jord og skov i hver enkelt medlemsstat ikke forringes med forøgede udslip af drivhusgasser til atmosfæren til følge. Samtidig lægges der op til, at medlemsstater, som ud fra nærmere specificerede regnskabsregler opnår en positiv udvikling i kulstofbalancen, i begrænset omfang får mulighed for at modregne LULUCF-kreditter ved målopfyldelse af deres reduktionsmål for drivhusgasudledningen i de ikke-kvotebelagte sektorer i perioden 2021-30.

Forslaget ventes at have en positiv indvirkning på miljøbeskyttelsesniveauet i EU.

Regeringen finder det positivt, at forslaget lægger op til en ny fleksibilitetsmekanisme, som vil tillade medlemsstater, der ud fra nærmere specificerede regnskabsregler opnår en positiv udvikling i kulstofbalancen i jord og skov, i begrænset omfang at modregne LULUCF-kreditter ved opfyldelse af deres reduktionsmål for drivhusgasudledningen i de ikke-kvotebelagte sektorer i perioden 2021-30.

Regeringen vil analysere forslaget nærmere, inden de økonomiske konsekvenser kan vurderes.

Det slovakiske formandskab har sat forslaget på dagsordenen for miljørådsmødet den 17. oktober 2016 til politisk drøftelse.

2. Baggrund

Kommissionen fremsatte den 20. juli 2016 forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om medtagelse af drivhusgasemissioner og optag fra arealanvendelse, ændringer i arealanvendelse og skovbrug i klima- og energirammen for 2030 (LULUCF-forslag), KOM(2016) 479. Forslaget er fremsendt til Rådet i dansk sprogversion den 2. august 2016.

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 192, stk. 1. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.



Forslaget lægger op til at inkludere udledninger og optag af drivhusgasser fra arealanvendelse, ændringer i arealanvendelse og skovbrug, såkaldt LULUCF (Land-Use, Land-Use Change and Forestry) i EU's klimaregulering fra 2021.

Frem til 2020 vil EU efter ratifikation og ikrafttrædelse af Doha-ændringen til Kyoto-Protokollen være forpligtet til at sikre, at EU's samlede drivhusgasreduktionsmål opfyldes i perioden 2013-2020. Denne forpligtelse gælder også for LULUCF-sektorerne, idet regnskabet for kulstofbalancen i jord og skov ud fra nærmere specificerede regnskabsregler indgår i EU's samlede forpligtelse.

Regler for opgørelse af kulstofbalancen fremgår af Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 529/2013/EU af 21. maj 2013 om regnskabsregler vedrørende drivhusgasemissioner og -optag i forbindelse med aktiviteter, der vedrører arealanvendelse, ændret arealanvendelse og skovbrug, og oplysninger om handlingsplaner, som vedrører disse aktiviteter.

Medlemsstaterne er i medfør af Rådets og Europa-Parlamentets forordning 525/2013 om en mekanisme til overvågning og rapportering af drivhusgasemissioner og rapportering af andre oplysninger vedrørende klimaændringer på nationalt plan og EU-plan forpligtet til at rapportere udledning og optag i LULUCF-sektorerne.

Udledninger og optag af drivhusgasser fra LULUCF-sektorerne er ikke inkluderet i de drivhusgasreduktionsmålsætninger, som medlemsstaterne er pålagt i Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 406/2009/EF af 23. april 2009 om medlemsstaternes indsats for at reducere deres drivhusgasemissioner med henblik på at opfylde Fællesskabets forpligtelser til at reducere drivhusgasemissionerne frem til 2020.

Baggrunden for forslaget er beslutningen i Det Europæiske Råd i oktober 2014 om, at EU inden 2020 skal udarbejde en politik for, hvordan LULUCF kan medtages i EU's klimaregulering i perioden efter 2020, hvor Kyoto-Protokollen udløber. Desuden skal forslaget ses på baggrund af Parisaftalen, som bl.a. efterspørger en balance mellem menneskeskabte udledninger og optag af drivhusgasser i anden halvdel af dette århundrede, og som inviterer parterne til at foretage handlinger, som kan medvirke til at forbedre kulstofbalancen, inklusive optag af CO₂ i skove.

Tæt forbundet med forslaget har Kommissionen den 20. juli 2016 fremsat forslag om medlemsstaternes bindende årlige drivhusgasreduktioner fra 2021 til 2030. Dette forslag er beskrevet nærmere under punkt 1. I sommeren 2015 fremsatte Kommissionen tillige et forslag til revision af kvotehandelsdirektivet, som er under behandling i Rådet og Europa-Parlamentet.

Derudover har Kommissionen den 20. juli 2016 offentliggjort to meddelelser om hhv. EU's klimapolitik og en strategi for lav-emissions mobilitet i EU. Kommissionen oplyser i disse meddelelser, at Kommissionen agter at komme med nye initiativer



på transportområdet. Kommissionen vil tillige inden udgangen af året ligeledes fremlægge de resterende initiativer som led i EU's strategi for Energiunionen.

3. Formål og indhold

Forordningsforslaget omfatter udledning og optag af drivhusgasserne kuldioxid (CO₂), metan (CH₄) og lattergas (N₂O) i jord og skov.

Forslaget lægger op til at inkludere udledninger og optag af drivhusgasser fra arealanvendelse, ændringer i arealanvendelse og skovbrug, såkaldt LULUCF (Land-Use, Land-Use Change and Forestry) i EU's klimaregulering fra 2021.

Kommissionen foreslår en separat LULUCF-regulering fremfor andre mulige optioner såsom eksempelvis inkludering af LULUCF i enten reguleringen af drivhusgasudledningen i de ikke-kvotebelagte sektorer eller oprettelsen af en ny separat land-søjle (hvor LULUCF integreres med landbrugets udledning af metan og lattergas).

Medlemsstaterne skal i perioden 2021-30 sikre, at kulstofbalancen i jord og skov i hver enkelt medlemsstat ud fra nærmere specificerede regnskabsregler ikke forringes med forøgede udslip af drivhusgasser til atmosfæren til følge.

Samtidig videreføres en regel om, at medlemsstaterne kan udelade emissioner som skyldes ikke-kontrollerbare naturlige forstyrrelser i form af skovbrande, skadedyrsinvasion, ekstreme vejrbegebenheder, geologiske forstyrrelser mv. fra opgørelsen af kulstofbalancen. Forslagets bilag udstikker detaljerede retningslinjer for definitioner heraf samt opgørelsesmetoder.

Medlemsstaterne skal sikre, at kulstofbalancen i jord og skov i hver enkelt medlemsstat ud fra nærmere specificerede regnskabsregler ikke samlet set forringes indenfor følgende områder: Skovrejsning, afskovning, landbrugsjord, græsarealer og forvaltede skovområder, som indtil nu har omfattet skove plantet før 1990. Medlemsstaterne kan desuden vælge at omfatte vådområder. Medlemsstaterne kan undlade at medregne kulstoflagre bortset fra biomasse over jorden samt høstede træprodukter fra skovforvaltede arealer.

Medlemsstaterne skal opgøre et regnskab for den nationale kulstofbalance. Opgørelsen skal ifølge forslaget ske i overensstemmelse med nye opgørelsesregler. De foreslåede opgørelsesregler tager udgangspunkt i regelsættet for opgørelse af kulstofbalancen i Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 529/2013/EU af 21. maj 2013 om regnskabsregler vedrørende drivhusgasemissioner og -optag i forbindelse med LULUCF-aktiviteter, men ændrer også opgørelsesreglerne på væsentlige punkter. Forslaget lægger op til at undlade at videreføre Kyoto-Protokollens opgørelses- og rapporteringsmetoder efter Kyoto-Protokollens udløb i 2020. I stedet overgås til at tage udgangspunkt i Klimakonventionens opgørelses- og rapporteringsmetoder. Hidtil har EU-landene været forpligtet til at rapportere både efter Kyoto-Protokollens og efter Klimakonventionens indbyrdes forskellige regler. Forslaget vil dermed afskaffe et dobbelt bogføringsregnskab.



Hvis medlemsstaternes samlede regnskab for kulstofbalancen går i plus, kan der genereres såkaldte LULUCF-kreditter. Hver enkelt medlemsstat kan opspare disse kreditter til anvendelse indtil 2030. Kreditterne kan enten anvendes til 1) at sikre, at medlemsstatens samlede LULUCF-regnskab ikke går i minus i perioden 2021-30, 2) sælges til andre medlemsstater, som ubegrænset vil kunne anvende disse til at modregne debets i deres samlede LULUCF-regnskaber eller 3) i nærmere begrænset omfang og under visse forudsætninger anvender LULUCF-kreditter fra kategorierne skovrejsning, -rydning, landbrugsjord og græsarealer til målopfyldelse af medlemsstatens forpligtelser til at indfri foreslåede reduktionsmål for drivhusgasudledningen i de ikke-kvotebelagte sektorer i medfør af Kommissionens forslag til byrdefordeling KOM(2016) 482, jf. beskrivelse under dette notats punkt 1.

Adgangen til at anvende LULUCF-kreditter fra skovrejsning og -rydning, landbrugsjord og græsarealer til målopfyldelse i ikke-kvotesektoren er betinget af, at følgende er overholdt: 1) Medlemsstatens samlede LULUCF-regnskab omfattende alle kategorier og uden nettoimport af LULUCF-kreditter må ikke gå i minus, jf. ovenfor. 2) Man kan kun anvende den del af et eventuelt netto-overskud af kreditter fra de nævnte kategorier, der overstiger eventuelle debets fra forvaltning af eksisterende skov. 3) Medlemsstaten skal overholde øvrige bestemmelser i LULUCF-forslaget.

Tilladelsen til en vis begrænset fleksibilitet for medlemsstaterne til at anvende LULUCF-kreditter til målopfyldelse i de ikke-kvotebelagte sektorer foreslås på EU-niveau begrænset til samlet set 280 mio. LULUCF-kreditter over hele perioden 2021-2030 for at sikre, at der derudover skal ske en yderligere reduktion af den ikke-kvotebelagte drivhusgasudledning i eksempelvis transportsektoren, husholdninger og landbrug. Denne nye fleksibilitetsmekanisme, fordelingen heraf på medlemsstaterne samt de nærmere kriterier for anvendelsen beskrives nærmere under dette notats punkt 1.

Kommissionen konstaterer, at medlemsstaternes hidtidigt fastsatte referenceniveauer for forventet optag og udledning fra skovforvaltede områder har afvejet betydeligt fra udledning og optag i 2013-14 ved at overestimere skovfældningen, hvormed der principielt ville kunne genereres et betydeligt antal LULUCF-kreditter. For at undgå at underminere markedet med LULUCF-kreditter kan der derfor ifølge Kommissionens forslag indtil videre ikke genereres LULUCF-kreditter fra forbedret kulstofbalance i kategorien "skovforvaltning" til brug for målopfyldelse i de ikke-kvotebelagte sektorer. Kommissionen kan senere i en delegeret retsakt foreslå at inkludere denne kategori, såfremt opgørelsesmetoderne vurderes at være tilstrækkeligt valide, og såfremt medlemsstaternes opgørelse af kulstofbalancen bl.a. reflekterer udledningen af CO₂ som følge af afbrænding af biomasse til energiformål. Hvis der opstår et plus på medlemsstatens opgørelse af kategorien skovforvaltning, kan dette plus derfor indtil videre kun anvendes i medlemsstaten samlede LULUCF-regnskab til at modregne eventuelle debets i andre LULUCF-kategorier (skovrydning, landbrugsjord, græsarealer mv) eller frasælges til brug i andre medlemsstaters LULUCF-opgørelser.



Hvis en medlemsstats regnskab for kulstofbalancen går i minus, skal medlemsstaten enten købe LULUCF-kreditter af andre medlemsstater eller annullere udledningsrettigheder, der foreslås tildelt medlemsstaterne i de ikke-kvotebelagte sektorer. Sidstnævnte option vil betyde, at medlemsstatens udledningsret i de ikke-kvotebelagte sektorer mindskes.

Som nævnt vil medlemsstaterne kunne modregne debets i en LULUCF-kategori med kreditter fra andre LULUCF-kategorier.

Medlemsstaterne forpligtes til at fremsende nationale skovopgørelser til Kommissionen. Disse planer skal i offentlig høring. Senest den 18. december 2018 og den 30. juni 2023 skal sådanne planer fremsendes, og de skal bl.a. indeholde forslag til fremskrevne forventede referenceniveauer for optag og udledninger fra skovforvaltede områder i perioderne 2021-25 og 2026-30. Forslagets bilag indeholder detaljerede anvisninger for indholdet af disse planer. Idet den relevante forvaltningsstruktur under Kyoto-Protokollen ikke gælder efter 2020, bemyndiges Kommissionen til at kunne ændre medlemsstaternes foreslåede referenceniveauer i en delegeret retsakt. Medlemsstaterne kan senest i slutningen af perioderne 2021-25 og 2026-30 fremsende forslag til tekniske korrektioner af referenceniveauerne til Kommissionen.

Medlemsstaterne skal fortsat årligt overvåge og rapportere drivhusgasudledningen som fastlagt forordning nr. 525/2013 af 21. maj 2013 om en mekanisme til overvågning og rapportering af drivhusgasemissioner og rapportering af andre oplysninger vedrørende klimaændringer på nationalt plan og EU-plan. Hvis medlemsstaterne forsømmer overvågningsforpligtelsen bortfalder deres ret til at generere, opspare eller overføre kreditter. Forslaget indeholder en række ændringer til forordning nr. 525/2013. Ændringsforslagene indebærer bl.a., at kravene til monitorering af udledninger og optag styrkes. Medlemsstaterne skal tillige indberette, hvilke nationale politikker og tiltag, der er vedtaget med henblik på at forbedre kulstofbalancen.

Medlemsstaterne skal i 2027 og 2032 fremsende rapporter til Kommissionen, som redegør for det samlede LULUCF-regnskab i perioderne 2021-25 og 2026-30. Kommissionen skal i samarbejde med Det Europæiske Miljøagentur vurdere disse rapporter.

Rent praktisk skal Kommissionen overvåge udstedelsen af LULUCF-kreditter og overførsler heraf i EU's kvoteregister, og Kommissionen kan udstede regler for kvoteregisteret i delegerede retsakter.

Forordningen skal evalueres i 2024 og hvert femte år herefter. En evaluering i 2024 åbner bl.a. mulighed for at tilpasse forordningen i lyset af Parisaftalens (om globale reduktioner af drivhusgasudledningen og parternes bidrag hertil) statusopgørelse. Kommissionen skal i den forbindelse fremsende en rapport til Europa-Parlamentet og kan - hvis det vurderes hensigtsmæssigt - fremsætte forslag om at ændre forordningen.



En række bestemmelser skal vedtages efterfølgende af Kommissionen via delegerede retsakter. Det drejer sig om regler angående:

- 1) kvoteregisteret,
- 2) den samlede regnskabsføring i forhold til dette forordningsforslag samt øvrige forslag om medlemsstaternes bindende årlige drivhusgasreduktioner fra 2021 til 2030, forslag om ændring af EU's kvotehandelsdirektiv samt dette forslags ændringer til forordning nr. 525/2013 om en mekanisme til overvågning og rapportering af drivhusgasemissioner,
- 3) regler om forskellige tekniske aspekter,
- 4) fastsættelse af referenceniveauer for medlemsstaternes forventede fremtidige udledninger og optag fra skovforvaltning,
- 5) ændringer til forslagets bilag omfattede drivhusgasser og LULUCF-kategorier samt regler relateret til definitioner og beregninger af ikke-kontrollerbare naturlige forstyrrelser, såfremt IPCC's guidelines herom ændres, og
- 6) tilladelse til anvendelse af LULUCF-kreditter fra "skovforvaltning" til modregning ved medlemsstaternes målopfyldelse af deres foreslåede reduktionsmål for drivhusgasudledningen i de ikke-kvotebelagte sektorer i perioden 2021-30 i medfør af Kommissionens forslag til forordning, KOM(2016)482.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF artikel 294) medlovgiver. Forslaget skal behandles i Europa-Parlamentets Udvalg for Miljø, Folkesundhed og Fødevarerikkerhed (ENVI). Der foreligger endnu ikke en udtalelse.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører, at nærhedsprincippet er overholdt, da EU samlet set bedre kan håndtere de globale klimaproblemer end medlemsstaterne hver for sig. Regeringen er enig i, at nærhedsprincippet er overholdt.

6. Gældende dansk ret

Regler for opgørelse af kulstofbalancen fremgår af Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 529/2013/EU af 21. maj 2013 om regnskabsregler vedrørende drivhusgasemissioner og -optag i forbindelse med aktiviteter, der vedrører arealanvendelse, ændret arealanvendelse og skovbrug, og oplysninger om handlingsplaner, der vedrører disse aktiviteter.

Medlemsstaterne er i medfør af Rådets og Europa-Parlamentets forordning 525/2013 om en mekanisme til overvågning og rapportering af drivhusgasemissioner og rapportering af andre oplysninger vedrørende klimændringer på nationalt plan og EU-plan forpligtet til at rapportere udledning og optag i LULUCF-sektorerne.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser



Forslaget er juridisk set en forordning med direkte retsvirkning, som derfor i udgangspunktet ikke skal implementeres i dansk lovgivning. Det er endnu for tidligt at sige, om det vil kræve lovgivning at indfri forslagets mål om at kulstofbalancen i jord og skov i Danmark som minimum opretholdes eller forbedres.

Økonomiske konsekvenser

En vedtagelse af forslaget kan have væsentlige statsfinansielle, samfundsøkonomiske og erhvervsøkonomiske konsekvenser. Kommissionens forslag blev fremsat den 20. juli 2016. Regeringen er i gang med at analysere hele forslaget, herunder de økonomiske konsekvenser for Danmark.

Det bemærkes i den forbindelse, at monitorering af udledninger og optag fra LU-LUCF samt opgørelsesregler for LULUCF-debets og -kreditter er teknisk kompliceret. De foreslåede ændringer af LULUCF-opgørelsesreglerne vil have konsekvenser for Danmarks mulighed for at medregne LULUCF-kreditter i klimaregnskabet, som vil skulle være nærmere udboret, førend det er muligt at foretage en vurdering af de økonomiske konsekvenser.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Forslaget ventes at have en positiv indvirkning på miljøbeskyttelsesniveauet i EU, idet forslaget må antages at øge medlemsstaternes indsats for at sikre, at kulstofbalancen i jord og skov i hver enkelt medlemsstat som minimum opretholdes eller forbedres.

8. Høring

Forslaget har været sendt i høring i Specialudvalget for Energi-, Forsynings- og Klimapolitik. Der er indkommet følgende høringsvar:

Dansk Skovforening bakker op om, at LULUCF holdes i en separat søjle med afgrænset fleksibilitet til at overføre LULUCF-kreditter både mellem medlemslandene og til brug for målopfyldelse af medlemslandenes reduktionsmål i ikke-kvotebelagte sektorer. Dansk skovforening henviser til, at skovrejsning har begrænset potentiale for at optage CO₂, mens potentialet er større ved forvaltning af bæredygtigt drevet skovbrug. Der henvises til, at medlemsstaterne bør gives incitament til bæredygtigt skovbrug med forøget optag af CO₂ samt bidrag til omstillingen til et biobaseret samfund, hvor skoven leverer tømmer, fibre og bioenergi, der kan erstatte fossile og energitunge materialer. På den baggrund finder Dansk Skovforening det vigtigt, at regnskabsreglerne understøtter aktivt skovbrug med lange omdriftstider. Dansk Skovforening efterspørger endvidere, at der etableres en fælles global LULUCF-bogføring, således at biomasse, der importeres fra lande udenfor EU, også indgår i et forpligtende klimaregnskab. Skovforeningen finder det vigtigt, at medlemslandene fastsætter retvisende referenceniveauer for skovens udvikling. Dansk Skovforening opfordrer til, at EU's klima- og energipolitik understøtter europæiske skovejeres fortsatte investeringer ved at skabe tiltro til omstillingen til et biobaseret samfund er på vej, bl.a. ved at indtænke lokale og regionale biomasseressourcer i råvareforsyningen.



Landbrug & Fødevarer har fremsendt et længere og foreløbigt hørings svar, hvoraf følgende kan fremhæves som hovedpointer. I fravær af en fælles landbrugs søjle anerkender Landbrug & Fødevarer, at Kommissionen i sin udformning af LULUCF-forslaget har været lydhør overfor bekymringer fra lande som Danmark og Irland, hvor landbruget udgør en relativt stor del af CO₂ udledningerne uden for kvotesektoren. Dette er i LULUCF-forslaget kommet til udtryk i etableringen af en 'hybridform' hvor LULUCF-kreditter indenfor faste rammer kan benyttes til målopfyldelse i de ikke-kvotebelagte sektorer. Denne fleksibilitetsmekanisme byder Landbrug & Fødevarer velkommen og finder det endvidere positivt, at fordelingsnøglen lægger op til en progressiv model, hvor lande, hvor landbrugets udledninger udgør en stor andel af udledningen, får en høj adgang til fleksibilitetsmekanismen, som Landbrug & Fødevarer mener bør benyttes fuldt ud. Overordnet finder Landbrug & Fødevarer, at dansk landbrug før 2005 har gennemført store CO₂ reduktioner, hvorfor 2005-2007 som baseline udgør en udfordring som samlet set bør imødegås gennem opnåelse af tilstrækkelig adgang til fleksibilitetsmekanismer for Danmark mhp. at imødegå negative effekter af den overordnede byrdefordeling, samt medvirke til at opfylde art. 2 1b i Parisaftalen. Endelig fremhæver Landbrug & Fødevarer behovet for at klarlægge metodologier for overvågning, rapportering samt regnskabsregler for ens opgørelse af medlemslandenes kulstofbalance med henblik på at undgå evt. under/over-implementering i EU-landene.

I øvrigt kan henvises til en række hørings svar på en parallel høring om Kommissionens forslag til bindende årlige reduktioner af drivhusgasemissionerne fra medlemsstaterne fra 2021 til 2030 (KOM (2016) 482). En række af disse hørings svar omhandler forslaget om at give medlemslandene mulighed for at anvende LULUCF-kreditter til målopfyldelse i ikke-kvotebelagte sektorer. Disse hørings svar beskrives i et separat grund- og nærhedsnotat om forslaget.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Kommissionen præsenterede forslaget på et møde i miljørådets arbejdsgruppe den 14. september 2016. Der er ikke detaljeret kendskab til andre landes holdninger til forslaget.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen hilser det velkomment, at forslaget sigter mod implementering af Det Europæiske Råds beslutning fra oktober 2014 om, at der skal udarbejdes en politik for, hvordan arealanvendelse, ændringer i arealanvendelse og skovbrug kan medtages i EU's klimaregulering.

Regeringen finder, at EU's klimaregulering skal understøtte landbrugets muligheder og incitamenter til at bidrage til EU's reduktionsindsats under hensyn til landbrugets konkurrenceudsathed, og at dette bedst ville være sikret gennem en landsøjle for landbruget og landbrugsrelateret LULUCF med et fælles EU-reduktionsmål og -tiltag. I fraværet af en egentlig landsøjle, finder regeringen det dog positivt, at forslaget lægger op til en ny fleksibilitetsmekanisme, som vil tillade Danmark i nærmere bestemt omfang at modregne LULUCF-kreditter ved målopfyldelse af det natio-



nale reduktionsmål for drivhusgasudledningen i de ikke-kvotebelagte sektorer i perioden 2021-30 som forventes fastsat i EU.

Regeringen er i gang med at analysere hele forslaget, herunder de potentielle økonomiske konsekvenser for Danmark.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.



5. Forslag til ændring af direktiv om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner ("kvotehandelsdirektivet")

KOM(2015) 337

Revideret notat. Ændringer 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. omkostningseffektivitet 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 i fordelingen af den samlede kvotemængde med oprettelsen af en moderniseringsfond (2 pct. af den samlede kvotemængde) og fortsættelse af innovationsfonden med 400 mio. kvoter. EU's regler for tildeling af gratiskvoter til beskyttelse af industrien mod udflytning af produktion fra EU (såkaldt CO₂-lækage) ændres væsentligt. Der indføres nye kriterier for beregning af, hvilke sektorer der vurderes som værende i risiko for CO₂-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 CO₂-lækage.

Regeringen arbejder overordnet for at fastholde og forbedre kvotehandelssystemet som det centrale instrument til at drive en markedsbaseret, omkostningseffektiv og teknologineutral drivhusgasreduktion i EU. Regeringen er positiv overfor den overordnede balance i Kommissionens forslag, der vurderes at være i overensstemmelse med DER-konklusionerne fra 2014. Regeringen arbejder for, at kvotehandelssystemet fortsat giver incitament til anvendelsen af energieffektiv teknologi samt sikrer tilstrækkelig ligebehandling på tværs af EU samt beskyttelse af virksomheder, der er i risiko for CO₂-lækage. Regeringen arbejder desuden for strukturelle reformer af EU's kvotehandelssystem.

2. Baggrund

Det Europæiske Råd vedtog 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

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, jf. tabel 1.

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 medlemsstater med et BNP pr. indbygger på under 60 pct. af EU-gennemsnittet.

Forslaget ændrer fordelingen af den samlede resterende kvotemængde, der skal auktioneres (altså 55 pct. af den samlede kvotemængde) blandt medlemsstaterne, 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.

Tabel 1: Fordeling af den samlede kvotemængde 2021-30

		Antal kvoter	% af kvotemængde
Auktionering:		8,8 mia.	57
- Heraf:	Til fordeling blandt alle medlemsstater	7,6 mia.	49,5



	Til fordeling blandt lav-BNP lande	0,8 mia.	5,5
	Moderniseringsfond	0,3 mia.	2
Innovationsfond		0,4 mia.	2,6
Gratistildeling		6,3 mia.	40,4
Total		15,5 mia.	100

Med forslaget overføres 250 mio. af de kvoter, som medlemsstaterne afsætter i den markedsstabiliserende kvoterreserve til en fællesskabsreserve til brug for gratiskvotetildeling til nyttilkomne anlæg og væsentlig produktionsforøgelse. Denne fællesskabsreserve tilføres herudover yderligere et ikke nærmere angivet antal kvoter, som ifølge de gældende regler skulle have været overført til den markedsstabiliserende kvoterreserve. Dette tilfører kvotebelagte anlæg ekstra gratiskvoter, mens medlemsstaternes auktionskvotepulje reduceres.

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 CO₂-lækage på grund af indirekte omkostninger som følge af omkostninger i forbindelse med drivhusgasudledninger, som overvæltet i elpriserne, 2) finansiering af klimatiltag inklusive klimatilpasning i sårbare tredjelande, og 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 gratistildeling (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 gratistildelingen i senere år. I tilfælde af at den maksimale mængde gratiskvoter nås, skal gratistildelingen 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 nytilkomne anlæg.

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

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

Videreførelse 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 CO₂-lækage, jf. beskrivelse nedenfor, tildeles 30 pct. kvoter ift. benchmarks indtil 2030.

Foranstaltninger til støtte i tilfælde af CO₂-lækage

De nuværende kriterier for tildeling af gratiskvoter i tilfælde af CO₂-lækage fjernes med forslaget. I forslaget vurderes en sektor eller undersektor at være i risiko for CO₂-lækage, hvis produktet af sektorens udenrigshandelsintensitet og 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 CO₂ divideret med bruttoværditilvækst (i Euro). Vurderes en sektor eller undersektor at være i risiko for CO₂-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 CO₂-lækage på baggrund af en kvalitativ vurdering baseret på reduktionspotentialer, markeds karakteristika og profitmargin.

Øvrige sektorer vurderes ikke at være i risiko for CO₂-lækage og tildeles gratiskvoter svarende til 30 pct. af de fastsatte produktionsbenchmarks.

Sektorerne defineres på baggrund af NACE-4 koder (branchekode, der først og fremmest er udarbejdet til statistisk brug). Kommissionen skal inden 31. december



2019 udarbejde en liste over sektorer, der vurderes som værende i risiko for CO₂-lækage baseret på data fra de tre seneste kalenderår.

Ændringen af kriterierne for tildelingen af gratiskvoter sker bl.a. 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 CO₂-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 dermed deres eget auktioneringsprovenu. Tildelingen 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 videretført i perioden 2021-30 ved at tilføje 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 ti-års 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 beføjelser på f.eks. følgende 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 CO₂-lækage, implementering af moderniseringsfonden, regler for overvågning og rapportering af udledninger, verifikation og akkreditering, sanktioner, fælleskabets kvoteregister samt ændringer af bilagene i direktivet.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF artikel 294) medlovgiver.

Kommissionens forslag behandles i både Europa-Parlamentets udvalg for Miljø, Folkesundhed og Fødevarerikkerhed (ENVI) og udvalget for Industri, Forskning og Energi (ITRE). ENVI har enekompetence på hele forslaget med undtagelse af en række artikler i forslaget, hvor ITRE er associeret udvalg, og hvor der således er fælles kompetence mellem ENVI og ITRE. Det angår bl.a. auktionering af kvoter til Moderniseringsfonden, midlertidig tildeling af gratiskvoter til modernisering af elsektoren, og visse bestemmelser relateret til gratistildeling, herunder kompensation for indirekte omkostninger. Der foreligger endnu ikke en udtalelse.

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 kun ske via 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 medlemsstater. 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 CO₂-kvoter (lov nr. 1095 af 28/11/2012) samt ved lov om ændring af lov om CO₂-kvoter og lov om kuldioxidafgift af visse energiprodukter (lov nr. 1497 af 23/12/2014).

Lov om CO₂-kvoter har følgende tilknyttede bekendtgørelser:

- BEK nr. 95 af 29/01/2015 - Bekendtgørelse om EU's CO₂-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 CO₂-kvoter
- BEK nr. 1570 af 23/12/2014 - Bekendtgørelse om CO₂-kvoter
- BEK nr. 1238 af 30/10/2013 - Bekendtgørelse om gennemførelse af visse af Kommissionens afgørelser, der vedrører aktiviteter omfattet af lov om CO₂-kvoter
- BEK nr. 14 af 14/01/2013 - Bekendtgørelse om ophævelse af bekendtgørelse om konti i EU's CO₂-kvoteregister og Det Danske Kyoto-register og bekendtgørelse om betaling af gebyr for konti i EU's CO₂-kvoteregister og Det Danske Kyoto-register
- BEK nr. 1357 af 17/12/2012 - Bekendtgørelse om henlæggelse af visse beføjelser i lov om CO₂-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 CO₂-kvoter
- BEK nr. 1182 af 12/12/2012 - Bekendtgørelse om bæredygtighed m.v. af bio-brændstoffer og flydende biobrændsler, som anvendes til aktiviteter omfattet af lov om CO₂-kvoter
- BEK nr. 1180 af 12/12/2012 - Bekendtgørelse om ophævelse af bekendtgørelse om verifikation og rapportering af CO₂-udledning og tonkilometerdata m.v.
- BEK nr. 436 af 11/05/2012 - Bekendtgørelse om Energistyrelsens opgaver og beføjelser
- BEK nr. 1627 af 12/12/2015 - Bekendtgørelse om gebyr for ydelser efter lov om CO₂-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 Energitransmissionen (Energitransmissionsnetets forretningsorden)

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Vedtagelse af forslaget vil medføre behov for ændring af lov om CO₂-kvoter. Vedtagelse kan desuden medføre behov for ændring af de tilknyttede bekendtgørelser til lov om CO₂-kvoter.

Økonomiske konsekvenser

Vedtagelse af forslaget vil potentielt have væsentlige økonomiske konsekvenser.

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 CO₂-intensive end deres europæiske konkurrenter på de største danske eksportmarkeder.

En højere kvotepris kan samtidig forringe europæiske virksomheders konkurrenceevne ift. konkurrenter i tredjelande udenfor EU, som ikke er underlagt tilsvarende klimaregulering, hvorfor Kommissionen foreslår fremover at fokusere kompensationsen i form af tildeling af gratiskvoter til de sektorer, der vurderes at være i størst risiko for CO₂-lækage. En række analyser har peget på, at der indtil videre ikke er tegn på CO₂-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 gratisfordeling af kvoter. En vurdering af ændringerne i reglerne for gratisfordeling 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 CO₂-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 produktet af to kriterier (udenrigshandel og udledningsintensitet), og at der derfor ikke er mulighed for at blive vurderet som værende i risiko for CO₂-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 CO₂-lækage, og som ifølge forslaget vil kunne modtage 100 pct. gratis kvoter i forhold til fastsatte benchmarks, i modsætning til de nuværende ca. 163 sektorer. Kommissionen har dog ikke fremlagt en liste over konkrete berørte sektorer. Hertil kommer, at flere sektorer vil kunne tilføjes listen efter en kvalitativ vurdering. Trods den betydelige reduktion i antal af sektorer, der vurderes i risiko for CO₂-lækage, vurderer Kommissionen, at ca. 94 pct. af industriens udledninger på EU-plan (i modsætning til 97 pct. i dag) med Kommissionens forslag fortsat vil være omfattet af 100 pct. gratiskvotetildeling ift. benchmark. De resterende ca. 6 pct. af de samlede industriudledninger vil modtage 30 pct. af benchmark.

Gratiskvotetildelingen til de enkelte anlæg og sektorer vil i øvrigt afhænge af, dels anlæggenes fremtidige produktionsniveau, dels aftrapningstakten for benchmarkværdierne frem mod 2030 og evt. ensartet justering. Kvotetildelingen kan desuden afhænge af, hvorvidt der på de enkelte anlæg sker en væsentlig produktionsforøgelse.

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

– *Vurdering af gratiskvotetildeling til danske anlæg*

Der var i 2015 i alt 318 kvoteomfattede anlæg i Danmark. Af disse var 236¹ anlæg til produktion af el og/eller varme. De resterende 82 anlæg ligger i kategorien industri. Ift. emissionerne i 2014 udleder de 82 industrianlæg lidt under en tredjedel af de kvoteomfattede anlægs emissioner. En relativt stor andel af den danske industris emissioner er koncentreret på 10 anlæg.

Lidt under halvdelen af de ca. 61 kvotebelagte danske anlæg, der i 2020 er omfattet af CO₂-lækagereglerne vurderes fortsat at kunne komme i betragtning til at modtage 100 pct. gratiskvoter (set i forhold til benchmarks) efter 2020 med Kommissionens forslag til nye lækagevurderingskriterier, hvis de EU-sektorer, de pt. er kategoriseret i, fortsat har samme udenrigshandels- og udledningsintensitet fremover. Disse ca. 30 anlæg forventes i 2020 at modtage i størrelsesordenen 89 pct. af gratiskvotetildelingen til CO₂-lækageudsatte anlæg i Danmark. Øvrige industrianlæg samt fjernvarmeproducenterne kan forventes at modtage 30 pct. gratis kvoter set i forhold til benchmarks.

Det er vanskeligt at vurdere det potentielle omfang af gratiskvotetildeling til danske kvotebelagte anlæg i perioden 2021-30 ved Kommissionens forslag, da gratiskvotetildelingen blandt andet vil afhænge af fremtidige konjunkturer og produktionsniveauer samt aftrapningstakten for EU-benchmarks mm. Groft skønnet vurderes

¹ I dette antal er medregnet syv gartnerier, to produktionsenheder, som er oprettet af industrivirksomheder til at levere varme samt et gasbehandlingsanlæg.



det, at de 318 danske kvotebelagte anlæg samlet set under en række usikre beregningsforudsætninger vil kunne modtage op til ca. 47² mio. kvoter i tiårsperioden. I 2030 vurderes gratiskvotetildelingen til danske kvotebelagte anlæg som følge af bl.a. den overordnede reduktion af kvotemængden for EU samlet set at kunne blive reduceret til ca. 4,4 mio. eller derunder mod forventeligt ca. 7 mio. i 2020.

Estimatet for gratiskvotetildelingen til danske anlæg er bl.a. baseret på fastholdelse af produktionsomfanget på 2013-15 niveauet samt aftrapning af gældende benchmarks med 1 pct. årligt.

Såfremt produktionen stiger eller falder, vil omfanget af gratiskvoter tillige stige eller falde, dog afhængigt af hvordan de nærmere regler herfor fastsættes.

Såfremt det måtte blive vedtaget at opdatere gældende benchmarks ift. teknologiuudviklingen ved brug af data fra de seneste år, vil gratiskvotetildelingen til mange sektorer formentlig falde, mens den måske vil stige for nogle sektorer set ift. Kommissionens forslag. Det er dog vanskeligt at kvantificere den mulige effekt heraf, bl.a. fordi benchmarks vil blive fastsat ift. CO₂-intensiteten fra de 10 pct. mest effektive anlæg i EU indenfor hver enkelt sektor. Det kan ikke udelukkes, at opdatering af fall-back benchmarks for sektorer, hvor der ikke er fastsat produktbenchmarks, også kan blive ændret væsentligt. Hvis det vedtages at opdatere benchmarkværdierne for gratiskvotetildeling vil dette skulle ske efterfølgende i komiteprocedure på baggrund af en dataindsamling i EU. Ændring af fall-back benchmarks vil potentielt kunne få stor betydning for danske kvotebelagte anlæg, idet størstedelen af gratiskvotetildelingen tildeles på baggrund af fall-back benchmarks i Danmark.

Tildelingen af gratiskvoter finder sted på grundlag af vilkår, der for hele EU er ens for anlæg inden for de samme sektorer. Der er dermed som udgangspunkt tale om en ensrettet reduktion uden konkurrenceforvridende effekter i de enkelte sektorer på tværs af EU.

– Øvrige byrder

Direktivet medfører mindre administrative byrder for dansk erhvervsliv. De nye administrative byrder består bl.a. i, at de 360 produktionsenheder omfattet af CO₂-kvoteordningen skal indberette informationer om produktionsenhedernes produkti-

² Skønnet er baseret på følgende usikre beregningsforudsætninger:

- 30 anlæg antages at blive vurderet som værende i risiko for CO₂-lækage og modtage 100 pct. af benchmark
- øvrige anlæg antages ikke at blive vurderet som værende i risiko for CO₂-lækage og modtager 30 pct. af benchmark.
- Der er tvivl om hvorvidt gasudvinding vil forblive omfattet af lækagereglerne. Bliver gasudvinding ikke omfattet, kan gratiskvotetildelingen blive reduceret, men hvor meget vides ikke.
- For alle anlæg antages produktionsomfanget at forblive på 2013-15 niveauet frem til 2030. Ændres produktionsomfanget, kan gratiskvotetildelingen blive øget eller reduceret, alt efter hvilke tærskelværdier der anvendes. Hvis produktionsniveauet stiger meget på EU-niveau, kan det blive nødvendigt at justere alle EU-anlægs kvotetildeling ligeligt nedad, hvilket vil reducere tildelingen yderligere.
- Benchmarks antages som et regneeksempel aftrappet med 1 pct. årligt for alle anlæg. For kraftvarmeanlæg antages kvotetildelingen desuden reduceret med en lineær reduktionsfaktor, men det er uklart, hvorvidt ændringsforslaget også vil videreføre en reduktionsfaktor for al fjern- og kraftvarmeproduktion, hvorfor gratiskvotetildelingen kan blive mindre end antaget i det nævnte grove beregningseksempel).



onsniveau, transmission af varme og gas, elproduktion og emissioner på del-installationsniveau til Kommissionen hver 5. år.

Det vurderes, at direktivet kan 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. De administrative omkostninger dækkes via gebyrfinansiering af de omfattede virksomheder.

Statsfinansielle konsekvenser

Med Kommissionens forslag bevarer Danmark samme andel af kvoteauktionsringsprovenuet som under det nuværende direktiv. Dermed forventes den danske stat at få tildelt provenuet fra salg af forventeligt ca. 107 mio. kvoter, svarende til ca. 6-18 mia. kr. over perioden, afhængig af kvoteprisudviklingen. Provenuet fra salg af formentlig minimum 7 mio. af disse danske auktionskvoter kan dog forventes udskudt til efter 2030, fordi kvoterne forventes overført til EU's markedsstabiliserende kvoterreserve i starten af perioden 2021-30.

Kommissionens forslag til fordeling af provenuet fra kvoteauktioneringen mellem medlemsstaterne vurderes at være gunstigt for Danmark. For det første baseres fordelingen af størstedelen af provenuet fortsat på medlemsstaternes andel af drivhusgasudledningen i basisårsperioden 2005-07. Denne periode tager højde for Danmarks særligt høje udledninger i 2006 samt Danmarks reduktionsindsats siden 2005. For det andet forventes Danmark at reducere ETS-udledningen mere end EU-gennemsnittet fremadrettet.

Kommissionen foreslår overførsel af 50 mio. kvoter fra den markedsstabiliserende kvoterreserve til NER300-innovationspuljen inden 2021. Kommissionen foreslår desuden, at i alt ca. 400 mio. kvoter fra den markedsstabiliserende kvoterreserve overføres til en pulje til brug for gratistildeling i perioden 2021-30 til nye anlæg eller udvidelse af produktionsomfang på eksisterende anlæg. Isoleret set kan dette betyde, at ca. 6 mio. kvoter, den danske stat forventes at overføre til den markedsstabiliserende kvoterreserve, videreføres til den europæiske industri, hvilket på længere sigt vil medføre tabt auktioneringsprovenu til den danske stat.

Forslaget kan medføre et mindre provenu fra energifgifterne som følge af, at der anvendes mindre energi, når der kommer færre kvoter og kvoteprisen stiger.

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 har været i høring i specialudvalget for energi-, forsynings-, og klimapolitik. Der er i forbindelse hermed indkommet følgende skriftlige høringsvar fra 11 aktører:



Energi- og Olieforum (EOF) støtter ETS som det mest omkostningseffektive markedsbaserede redskab til CO₂-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 kvotehandelsystemets 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-design direktivet 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 kvotehandelsystemet. 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 glo-



bal 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 høringsvaret 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 gratiskvoter mener WWF Verdensnaturfonden, at reglerne for CO₂-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 tildelles gratiskvoter 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 gratiskvoter 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 CO₂-lækage suppleres med en regionaliseret tilgang for at tage højde for sektorer med væsentligt forskellige eksportmønstre på tværs af EU.

Dansk Industri støtter kvotehandelsystemet 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 kvotehandelsystemet 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 sammenhæng, at det er problematisk, at Kommissionens konsekvensanalyse af forslaget ikke indeholder analyse af den valgte model for gratisdeling. Med hensyn forslagets 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 forvriddning 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 forslagets 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 tilgodeses 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 kvotefattede virksomheder med henblik på bedre rammevilkår for fremtidige CO₂-reduktioner.

Olie Gas Danmark opfordrer til, at den nuværende anvendelse af NACE koder til registrering af sektorer til brug for gratisdeling fastholdes for at mindske de admi-



nistrative 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 CO₂ fra egenproduktion af el offshore ikke medtages i grundlaget for tildeling af gratiskvoter.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Drøftelserne mellem medlemsstaterne angår en flere forskellige emner, hvoraf særligt følgende kan fremhæves:

Enkelte medlemsstater har foreslået, at der afsættes en lavere andel af den samlede kvotemængde til auktionering blandt medlemsstaterne for dermed at kunne afsætte en større andel som kompensation i form af gratiskvoter til industrien, hvilket dog umiddelbart strider mod DER-konklusionerne fra 2014. Enkelte medlemsstater har desuden foreslået, at en andel af medlemsstaternes samlede provenu fra auktionkvoterne i EU øremærkes til EU-harmoniseret støtte til visse elintensive kvotebelagte anlæg/sektorer på tværs af EU for at kompensere for en højere elpris som følge af overvæltning af kvoteprisen i elprisen.

En række medlemsstater har foreslået en alternativ tilgang til vurdering af, hvilke sektorer der vurderes at være i risiko for CO₂-lækage med tildelingskriterier, der differentierer graden af gratiskvotetildeling mellem forskellige sektorer yderligere end foreslået af Kommissionen og herunder udfasning af gratiskvotetildelingen til sektorer, der ikke lever op til kriterierne for udsathed for CO₂-lækage.

En stor gruppe medlemsstater argumenterer for forskellige muligheder for at ændre og/eller supplere kriterierne for, om sektorer vurderes at være i risiko for CO₂-lækage, bl.a. ved i højere grad at tillade kvalitative analyser for sektorer eller undersektorer potentielle risiko for CO₂-lækage.

En stor gruppe medlemsstater synes ligeledes at foretrække opdatering af de gældende benchmarks for gratiskvotetildelingen, så de reflekterer den faktiske teknologiske udvikling. Nogle medlemsstater har også foreslået at fastlægge benchmarks for flere typer af produkter.

En række medlemsstater, der er begunstigede af den foreslåede Moderniseringsfond, har fremsat ønske om større grad af kontrol med anvendelsen af midlerne uden indblanding fra de øvrige medlemsstater og Kommissionen.

Nogle medlemsstater ønsker at undlade at overføre kvoter fra den markedsstabiliserende kvoterreserve til den reserve, der fra 2021 foreslås oprettet til brug for gratiskvotetildeling til nye anlæg og stigende produktionsomfang.

Enkelte medlemsstater har foreslået at styrke prissignalet fra EU's kvotehandelssystem ved eksempelvis at indføre mindste- og maksimumspriser på kvoter eller ved at styrke funktionaliteten af EU's markedsstabiliserende kvoterreserve eller lignende.



10. Regeringens generelle holdning

Regeringen arbejder overordnet for at fastholde og forbedre kvotehandelssystemet som det centrale instrument til at drive en markedsbaseret, omkostningseffektiv og teknologineutral drivhusgasreduktion i EU.

Regeringen er positiv overfor den overordnede balance i Kommissionens forslag, der vurderes at være i overensstemmelse med DER-konklusionerne fra 2014.

Regeringen arbejder for, at kvotehandelssystemet fortsat giver incitament til anvendelsen af energieffektiv teknologi samt sikrer ligebehandling på tværs af EU samt tilstrækkelig beskyttelse af virksomheder, der er i risiko for CO₂-lækage.

Regeringen foretrækker Kommissionens forslag om tildelingskriterier for gratiskvoter ved tildeling af enten 100 pct. eller 30 pct. gratiskvoter ift. reducerede benchmarkværdier fremfor kvotetildelingskriterier, som differentierer tildelingen yderligere mellem forskellige sektorer. Regeringen vil desuden arbejde for, at sektorer og undersektorer i potentiel risiko for CO₂-lækage ikke undtages fra CO₂-lækagereglerne pga. manglende statistiske data, eller på baggrund af, at potentielt lækageudsatte undersektorer statistisk set er kategoriseret sammen med andre ikke-lækageudsatte sektorer.

Regeringen arbejder for, at der ved fastlæggelsen af produktionsbenchmarks samt regler for ændring af kvotetildelingen ved øget eller reduceret produktionsomfang tages hensyn til behovet for en retvisende kvotetildeling ift. sektorernes faktiske teknologiske udvikling og ændrede produktionsomfang, men samtidig under hensyn til proportionalitet i de administrative byrder for myndigheder og kvotebelagte anlæg, samt forudsigelighed for sidstnævnte.

Regeringen arbejder for, at finansieringsmekanismerne til modernisering og innovation samt midlertidig gratistildeling til modernisering af elsektoren bidrager til opfyldelse af EU's klimamålsætninger, samt at der sikres tilstrækkelig transparens i deres udmøntning.

Regeringen arbejder for at sikre integriteten af den markedsstabiliserende kvotereserve, hvortil der forventes overført et stort antal af medlemsstaternes auktionskvoter fra 2019 og fremover.

Regeringen arbejder desuden for yderligere strukturelle reformer af EU's kvotehandelssystem, idet der er opstået et meget stort overudbud af kvoter. En strukturel reform af kvotehandelssystemet bør sigte på, at kvotehandelssystemet kan virke fuldt ud efter hensigten. Regeringen finder, at der ideelt set – ved et givent reduktionsmål – bør være balance mellem reduktionsomkostningerne inden for og uden for kvotehandelssystemet, og at den samlede mængde kvoter skal korrespondere med EU's reduktionsmål. Konkret vurderes det derfor hensigtsmæssigt, at arbejde for reformer, der indskrænker overudbuddet af kvoter - fx gennem annullering af kvoter eller forøgelse af den årlige aftrapningstakt af kvotemængden fra 2021 - eller ved at udvide kvotehandelssystemet til at dække flere sektorer, så det relative kvo-



teoverskud bliver mindre (fx ved inklusion af transportsektoren i kvotehandelssystemet).

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har senest været forelagt for Folketingets Europaudvalg på mødet den 14. juni 2016 til orientering.