



NOTAT

12. marts 2007
J.nr. 030205/30029-0017
Ref. ENS.JBE/MFS/SSJ

Side 1/8

Høringsnotat vedrørende forslag til lov om ændring af lov om CO₂-kvoter.

Lovudkast om ændring af lov om CO₂-kvoter blev den 17. januar 2007 sendt i høring sammen med miljøministerens udkast til allokeringsplan for perioden 2008-2012. Samtidig med høringen udsendtes Miljø- og Udenrigsministeriets strategi for Joint Implementation (JI) og Clean Development Mechanism (CDM). Høringsfristen udløb den 7. februar 2007.

Energistyrelsen har modtaget 30 eksterne høringssvar, som bliver resumeret og kommenteret i det følgende. Der er ved resumeringen lagt vægt på at gengive og kommentere spørgsmål af mere generel karakter, og der henvises derfor tillige til de vedlagte høringssvar. Det fremgår af lovfor-
slaget, hvem lovforslaget har været i høring hos, og af bilag 1 fra hvem Energistyrelsen har modtaget svar.

Miljøstyrelsen har modtaget en række svar, som vedrører den allokeringsplan, der danner grundlag for lovforslagets bestemmelser om kvotetildeling. Miljøministeren har orienteret Folketingets miljø- og planlægningsudvalg og det energipolitiske udvalg om disse høringssvar. Nedenfor er derfor alene kommenteret de høringssvar, der retter sig mod lovforslaget om ændring af lov om CO₂-kvoter.

1. Generelle bemærkninger.

En række høringssvar giver udtryk for synspunkter, som ikke direkte vedrører lovforslaget. Flere, f.eks. *Landbrugsrådet* og *Dansk Fjernvarme* peger således på, at det ikke er rimeligt, at kvoteomfattede virksomheder fortsat betaler CO₂-afgift. Det påpeges, at denne dobbeltbeskatning burde fjernes.

Hertil bemærkes, at problematikken omkring beskatning ikke indgår i lovforslaget, men undersøges af et udvalg under Skatteministeriet.

Langt de fleste høringssvar giver udtryk for forståelse for balancen i det forslag til kvotetildeling, som fremlægges med lovforslaget. *Dansk Energi* fremfører dog, at man finder, at der med forslaget lægges for store byrder på elsektoren.

Enkelte herunder *Haldor Topsøe*, *Aalborg Portland* og *Kalk- og Teglværksforeningen* giver udtryk for, at der burde afsættes flere kvoter til nye virksomheder.

Den overvejende holdning er endvidere, at man tilslutter sig, at der ikke sker salg eller bortauktionering af en del af kvoterne i 2. periode. Der er dog også høringsparter, som giver udtryk for det modsatte synspunkt, f.eks. *Greenpeace* og *Det Økologiske Råd*.

Hertil bemærkes, at for så vidt angår kvotetildelingen til elsektoren er potentialet for CO₂-reduktion stort i denne sektor. Den danske elsektor har et relativt stort CO₂-udslip som følge af den store anvendelse af kul i elproduktionen. Ved skift til brændsler, der udleder mindre CO₂, f.eks. naturgas eller biobrændsler, ville udledningen kunne mindskes markant. Hertil kommer, at elsektoren får dækket størstedelen af kvoteomkostningerne, fordi omkostningerne i et vist omfang kan overvæltet i elprisen. Elprisen på det nordiske og europæiske marked er steget som følge af kvoteordningen – uafhængigt af at hovedparten af kvoterne er tildelt gratis.

Med hensyn til auktionering eller statsligt salg af kvoter er det i lyset af Danmarks store reduktionsbyrde af hensyn til de kvoteomfattede virksomheders konkurrenceevne besluttet ikke at afsætte en pulje til auktionering i perioden 2008-12.

2. Basisperioden længde.

Efter lovforslaget tildeles de gratis kvoter ligesom i første periode på baggrund af den historiske udledning og el- og varmeproduktion i en nærmere fastsat årrække, de såkaldte basisår for tildelingen. For 2. periode er basisårene 1998- 2004. I forhold til 1. periode er perioden udvidet med årene 2003 og 2004 for at inddrage mere aktuelle år og dermed mere korrekte og opdaterede data.

I flere høringssvar fra bl.a. *Dansk Industri*, *Haldor Topsøe* og *Landbrugsrådet* påpeges, at en udvidelse af basisperioden vil "straffe" virksomheder, der har foretaget CO₂-reducerende foranstaltninger i basisperioden. Disse virksomheder har haft mindre CO₂-udledning i basisperioden pga. af tiltagene, og modtager derfor færre gratis kvoter, end hvis tiltagene ikke var gennemført.

Hertil bemærkes, at det ved fremsættelsen af den gældende kvotelov blev tilkendegivet af regeringen, at det ved fastlæggelsen af principper for kvotetildeling i kommende perioder ikke skulle komme virksomheder til skade, at de som følge af en aktiv indsats i perioden 2005-07 nedsatte CO₂-udledningen.

Lovforslaget tilstræber at leve op til denne tilkendegivelse, idet CO₂-udledningen i basisperioden er udvidet med årene 2003 og 2004 men ikke med årene 2005 og 2006. Ved forslaget er der tilstræbt en balance. Det er hensigtsmæssigt at inddrage de mest aktuelle tal i vurderingen for bl.a. at kompensere produktionsenheder, der som følge af produktionsforøgelse har haft en større CO₂-udledning. Ved at bibeholde basisår helt tilbage til 1998 tages der i et vist omfang højde for produktionsenheder, der i løbet af perioden har gjort en aktiv indsats for at reducere udledningen.

Hvis 2005 blev inddraget, kunne det give færre kvoter til produktionsenheder, der som følge af kvoteordningen har reduceret udledningerne.

3. Grænsen for anvendelse af kreditter i kvoteordningen.

I lovforslagets § 1 nr. 20 er der i overensstemmelse med kvotedirektivet fastsat en grænse for driftsledernes mulighed for at anvende JI- og CDM-kreditter til opfyldelse af deres forpligtelser til returnering af kvoter.

Loftet foreslås fastlagt således, at driftslederne ved returnering kan anvende en mængde kreditter, som svarer til 7 % af de tildelte kvoter. Dog har driftsledere for kraft- og kraft-varme-produktionsenheder mulighed for at anvende en mængde kreditter svarende til ca. 32 % af de tildelte kvoter. Hvis de tildelte kvoter og den maksimalt tilladte kreditmængde ikke er tilstrækkelig til at opfylde pligten til returnering, må driftslederen erhverve en mængde kvoter, som er nødvendig for at opfylde pligten til returnering. I modsat fald udløses en afgift.

Det mere lempelige loft for elproduktion skyldes, at kvotetildelingen til el er reduceret betydeligt mere end til anden produktion. Det er derfor rimeligt, at elsektoren får adgang til at anvende en større mængde kreditter ved returneringen. Loftet er endvidere fastsat med baggrund i de modeller, som EU-Kommissionen har anvendt i forbindelse med stillingtagen til andre landes allokeringsplan 2. Det forventes derfor, at Kommissionen vil kunne godkende loftet.

Loftet er udformet som et individuelt loft for hver produktionsenhed og sikrer dermed, at driftslederne kender deres loft og derfor kan erhverve kreditter med sikker viden om, at disse kan anvendes som returnering af kvoter. Hvis der anvendes fælles loft eller andre puljeordninger, må der nødvendigvis gælde et ”først til mølle” princip, og driftsledere har derfor ingen sikkerhed for at kunne anvende kreditter, navnlig ikke kreditter fra projekter som igangsættes eller kreditter som først godkendes på et senere tidspunkt. Et individuelt loft skønnes derfor at give driftslederen den største sikkerhed og dermed stimulere anvendelsen af kreditter mest muligt.

I en række høringssvar er der udtrykt ønsker om ændringer på dette punkt.

Dansk Industri foreslår, at der etableres mulighed for, at uudnyttede muligheder for kreditanvendelse kan overføres til andre gennem en puljeordning.

Dansk Energi anbefaler, at der etableres en ordning, der sikrer at interesserede kvoteomfattede virksomheder kan overtage muligheder for at anvende kreditter, som andre virksomheder ikke udnytter. *N.S.O.C – D* (offshoresektoren) ønsker, at der fastsættes samme grænse for alle omfattede produktionsenheder.

Hertil bemærkes, at kreditter er fuldt omsættelige på markedet, og driftsledere, der har for mange kvoter i forhold til loftet, kan sælge disse kreditter til driftsledere, som har plads under loftet. Det skønnes derfor at være mere hensigtsmæssigt at lade markedet løse problemerne med udnyttelse af loftet gennem køb og salg frem for at etablere administrativt tunge puljeordninger.

Offshoresektorens ønske om fælles loft ville indebære, at modellen, hvorefter der gives højere loft til de, som ikke får så mange gratiskvoter, ikke ville kunne holdes, hvilket ikke skønnes at være hensigtsmæssigt.

Der er derfor ikke foretaget ændringer i lovforslaget vedrørende loftet for anvendelse af kreditter på baggrund af høringssvarende

4. Kravet om 3000 timers årlig drift for kvotetildeling til nye elproduktionsanlæg.

Efter lovforslaget strammes betingelserne for at tildele kvoter til nye elproduktionsanlæg. Det foreslås, at det er en betingelse for at tildele gratis kvoter til nye kraft- eller kraft-varmeanlæg, at disse kan dokumentere en forventet driftstid på mindst 3000 timer årligt. Tidligere

fik disse fuld kvotetildeling uanset driftstiden. En række høringsparter kan ikke tilslutte sig denne stramning af reglerne for tildeling til nye elproduktionsanlæg. Det drejer sig eksempelvis om *Dansk Energi*, *Danske Kraftvarmeværker* og *DONG Energy*.

Hertil bemærkes:

Baggrunden for kravet om 3.000 driftstimer er, at elproducerende produktionsenheder i nogle tilfælde i 1. periode har nye fået kvoter svarende til 5.000 driftstimer, selvom anlæggets faktiske driftstid har været få timer, fordi anlægget har været et reguleringskraftværk med meget begrænset driftstid. De tildelte kvoter repræsenterer en økonomisk værdi, der i nogle tilfælde har dækket en meget stor andel af anlægsinvesteringen, og muligheden for kvotetildelingen har i flere tilfælde været en medvirkende faktor ved beslutning om investering i anlægget.

I 2. periode vil langt de fleste omfattede produktionsenheder mangle gratis kvoter til dækning af deres udledning. I den situation skønnes det ikke at være rimeligt, at andre produktionsenheder tildeles gratis kvoter, der svarer til ca. 10 til 20 gange deres behov. En sådan tilskudsordning til regulerkraftanlæg minder om omgåelse og kan i øvrigt efter omstændighederne udgøre statsstøtte i strid med EU-retten. Det er derfor rimeligt at indføre en begrænsning, da kvoterne i så fald kan komme andre nye virksomheder til gode.

EU's kvotedirektiv giver ikke mulighed for at tildele kvoter "ex post", dvs. efterfølgende tildeling på baggrund af den faktiske driftstid. Det er et ufravigeligt krav fra Kommissionen, at den fremadrettede tildeling sker på baggrund af allerede foreliggende data eller fakta (såkaldt "ex ante tildeling").

Hensigten med begrænsningen i forslaget er at udelukke for stor tildeling til anlæg med meget få driftstimer, og det skønnes derfor forsvarligt delvist at imødekomme indsigelserne ved nedsettelse af grænsen. I det fremsatte lovforslag foreslås det derfor, at nye produktionsenheder, der har en driftstid på 1000 timer og derunder ikke modtager kvoter, at en driftstid på mellem 1000 og 1.999 giver 1/3 kvotetildeling, og at driftstid mellem 2.000-2.999 timer giver 2/3 kvotetildeling. Driftstid på 3000 timer og derover giver fuld kvotetildeling.

Der er imidlertid en række regulerkraftanlæg, der er sat i drift efter 31. marts 2004 (fremsættelsestidspunktet for den gældende kvotelov), som i 1. periode har haft driftstider på mellem 2-400 timer, ligesom enkelte sådanne anlæg er godkendte eller under opførelse. Beslutninger om investeringer for disse anlæg er truffet under de gældende regler. Lovforslaget indeholder derfor en overgangsregel, hvorefter nye elproduktionsanlæg, hvor ansøgning om godkendelse er modtaget i Energistyrelsen eller den kompetente kommune inden den 5. marts 2007, i 2. periode under alle omstændigheder modtager kvoter svarende til en driftstid på mellem 1.000 og 1.999 timer, dvs. 1/3 kvotetildeling. Fuld kvotetildeling bygger på et nøgletal, der forudsætter en driftstid på 5.000 timer. 1/3 driftstid udløser derfor kvoter svarende til ca. 1.666 driftstimer. Kan disse enheder dokumentere en større forventet driftstid, vil de naturligvis få kvoter hertil i overensstemmelse hermed

5. Elsektorens procesudledninger.

Lovforslaget giver industrivirksomheder kvoter til den procesudledning, som opstår ved industrielle processer, f. eks cement- og teglværksproduktion.

Dansk Energi og *Vattenfall* påpeger, at der efter forslaget ikke er givet særlige kvoter til procesudledninger til elsektoren, hvilket findes urimeligt.

Hertil bemærkes: Det er korrekt, at elsektoren har en begrænset CO₂-udledning fra afsvovlingsanlæg, og at der til elproducenterne efter forslaget ikke gives særlige kvoter hertil. Elsektoren får alene kvoter i forhold til deres historiske elproduktion. Det skyldes, at elsektoren i modsætning til industrien har mulighed for at reducere disse udledninger, da størrelsen heraf er afhængig af det anvendte brændsel og mængden heraf. Hvis der skiftes fra svovlholdige brændsler

(kul) til mindre svovlholdige (naturgas eller biomasse) vil procesudledninger fra svovlrensningen samtidigt reduceres. Denne mulighed har eksempelvis en cementfabrik ikke, idet det ikke er muligt at producere cement, uden at der optræder en CO₂-udledning fra fremstillingsprocessen. I øvrigt udgør procesudledningerne fra kraftværkerne kun 0,4 % af de samlede historiske udledninger fra el.

Data for kraftværkernes procesudledninger (afsvovlingsanlæg) indgår aktuelt i kvotegrundlaget, dvs. i den historiske udledning fra kraftværkerne. Disse udledninger bliver hermed en del af den historiske udledning i forhold til hvilken el er tildelt kvoter.

6. Kommentarer fra fjernvarme-siden

Dansk Fjernvarme og Århus Kommune foreslår, at basisperioden for tildeling af kvoter til elproduktion og til varmeproduktion ikke nødvendigvis skal være den samme. En stor samlet CO₂-udledning fra et centralt kraftvarmeværk er ikke nødvendigvis sammenfaldende med et højt CO₂-udslip fra varmeproduktion.

Hertil bemærkes, at dels vil udsving i den 7-årige basisperiode blive udjævnet i den gennemsnitlige udledning, dels lægges der vægt på, at tildelings-beregningerne også i 2. periode er så enkle som mulige. Der er derfor ikke grundlag for at efterkomme Dansk Fjernvarmes ønske.

Videre foreslår *Dansk Fjernvarme og Århus Kommune*, at opgørelsen af CO₂-udledningen fra varmeproduktion foretages ud fra den faktiske brændselsanvendelse til varmeproduktionen opgjort løbende hen over året.

Hertil bemærkes, lovforslaget fastlægger tildelingen af kvoter til såvel varmeproduktion som elproduktion, ud fra den gennemsnitlige samlede CO₂-udledning i basisårene 1998-2004. Energistyrelsen vurderer, at det vil være helt urealistisk at etablere et datagrundlag for hele basisperioden fra 1998 til 2004, hvor den faktiske brændselsanvendelse til varmeproduktionen er opgjort fx månedligt. Det vil derfor ikke være praktisk muligt at basere kvotetildelingen til varmeproduktion ud fra fx månedsværdier.

Efter høringsudgaven af lovforslaget tildeles ikke kvoter til nye rene varmeproducerende enheder. Her foreslår *Dansk Fjernvarme*, at der tildeles kvoter, såfremt der sker tilslutning af øgede arealer i forbindelse med etablering af ny kapacitet.

Hertil bemærkes, at baggrunden for, at der i høringsudgaven ikke var foreslået tildeling til nye rene varmeproduktionsanlæg er, at sådanne anlæg som oftest vil være udskiftninger af dele af et eksisterende anlæg, eller der vil være tale om etablering af reservekapacitet. Der forventes ikke etableret helt nye rene varmeproduktionsanlæg, idet nye anlæg forventes etableret som kraft-varme-anlæg, hvilket samfundsøkonomisk er en klart bedre løsning. Det kan derfor være et forkert signal at tildele gratis kvoter til rene, nye varmeproduktionsenheder.

Dansk Fjernvarme har imidlertid ret i, at såfremt der tilsluttes øgede arealer i forbindelse med udvidelsen, vil der være tale om en reel forøgelse af kapaciteten, og det kan derfor være rimeligt at yde kvoter hertil. Det er imidlertid meget vanskeligt at administrere en regel, hvor det tilsluttede areal er afgørende for kvotetildelingen. Desuden vil en sådan tildeling kunne komme i konflikt med EU's krav om forbud mod "ex post" tildeling (såfremt der efterfølgende reguleres i kvotetildelingen i forlængelse af den faktiske nyttilslutning).

Lovforslaget er derfor i stedet ændret således, at der gives en reduceret kvotetildeling til nye, rene varmeanlæg. Herved imødekommes indvendingerne fra Dansk Fjernvarme delvist. Den reducerede kvotetildeling – som er knapt 50 % af den nuværende tildeling – indebærer samtidigt, at der ikke gives et for stærkt incitament til opførelse af nye, rene varmeproducerende anlæg. I lovforslaget foreslås, at der gives 100 kvoter pr. år pr. MW til varmeproducerende anlæg ved udvidelser af produktionskapaciteten med mindst 10 MW eller 20 %.

Århus Kommune har i sit høringssvar desuden foreslået, at den faste varmekoefficient på 125 % for kraftvarmeproduktion suppleres med en mulighed for at anvende en anden varmekoefficient hvis varmeafgiften kan sandsynliggøre en højere varmekoefficient.

Hertil bemærkes, at den fastsatte varmekoefficient er den samme, som blev anvendt i 1. periode. Det vurderes at være vanskeligt at administrere en differentieret varmekoefficient som følge af de direkte interesse modsætninger mellem varmeafgifter og kraftvarmeproducent. Dertil kommer, at en fast varmekoefficient på 125 % er en klar og enkel løsning, der svarer til at kraftvarmefordelen deles ligeligt.

Vattenfall har foreslået, at de historiske udledninger fra det nu nedlagte Ålborgværk skal indgå i kvotefastsættelsen for Nordjyllandsværket ud fra en betragtning om, at Nordjyllandsværket har overtaget produktionen af varme og el fra Ålborgværket.

Hertil bemærkes: Dette forslag er ikke taget med i kvotetildelingen. Dels vil mange andre produktionsenheder med rette eller urette kunne hævde, at de har overtaget produktionen fra andre, nu nedlagte produktionsenheder. Dels er der i tilfældet Nordjyllandsværket anvendt basisperioden 2004, således at den eventuelt overtagne produktion fra Ålborgværket faktisk indgår i kvotefastsættelsen for Nordjyllandsværket.

7. Andre kommentarer

Flere høringsparter, bl.a. *Danisco* og *Statoil* ønsker mulighed for, at der tildeles kvoter ved øget eller forøget produktion uden samtidig kapacitetsudvidelse.

Hertil bemærkes, at lovforslaget som den gældende lov indebærer, at der kun tildeles kvoter ved udvidelser, såfremt der er tale om udvidelse af kapaciteten på produktionsenheden. Der tildeles således ikke ekstra kvoter, såfremt eksisterende kapacitet udnyttes bedre eller der sker en forøgelse af produktet. Dette hænger sammen med det nævnte krav om "ex ante" tildeling, og tildelingen gives derfor ud fra den installerede kapacitet. At tildele efter udnyttelsesgraden og produktkvalitet på en produktionsenhed ville derudover være en administrativt meget vanskelig proces.

DONG Energy og *Landbrugsrådet* ønsker force majeure- bestemmelsen i § 22 fastholdt.

Hertil bemærkes, at kvotedirektivets art. 29 udelukker, at bestemmelsen kan opretholdes ud over 1. periode.

Dansk Energi ønsker en præcisering af begrebet reel produktion, så der tages hensyn til, at el- og kraftvarmeproducerende anlæg, der er til rådighed, får tildelt årlig CO₂-kvote.

Hertil bemærkes, at det fremgår af lovbemærkningerne, at der skal være tale om en mere permanent ophør af produktionen for at virksomheden er ophørt med at have en reel produktion. Hvis anlægget umiddelbart er til rådighed, idet det er funktionsdygtigt, og der er mandskab til at drive det, vil en midlertidig standsning af anlægget begrundet bl.a. med markedsforholdene ikke have betydning for kvotetildelingen.

Statoil ønsker overgangsbestemmelsen i § 17, stk. 3 og 4 om tildeling af ekstra kvoter som følge af EU-lovkrav opretholdt.

Hertil bemærkes, at i 1. periode kunne kvotetildelingen justeres som følge af krav i fællesskabslovgivning gennemført i dansk ret inden 31. marts 2004. Bestemmelserne har karakter af overgangsbestemmelser, og det foreslås, at denne justering ikke videreføres i 2. periode, da produktionsenhederne nu har haft tid til at indstille sig på kvotereguleringen.

Finansrådet har ønsket præciseret, at adgangen til midlertidigt at kunne udlede CO₂ uden tilladelse, vil kunne finde sted under konkurs eller betalingsstandsning.

Denne præcisering er nu indføjet i lovforslaget.

Flere høringsparter har haft konkrete bemærkninger til *nøgletallene for tildeling til nye enheder i bilag 2*. Det drejer sig om bl.a. *Danske Kraftvarmewærker, Haldor Topsøe og Kalk- og Teglværksforeningen*. Disse høringssvar er blevet vurderet, men har ikke ført til justeringer i nøgletallene.

Nye produktionsenheder med tunge processer tildeles kvoter ud fra produktionsenhedens kapacitet eller kapacitetsudvidelse. Kvotetildelingen bygger på nøgletal baseret på benchmarks i de forskellige produktioner. Nøgletallene er i enkelte tilfælde blevet revideret i forbindelse med udarbejdelsen af allokeringsplanen for 2008-2012. I forhold til tidligere nøgletal for tildeling af kvoter er nøgletallene for følgende listepunkter efter bilaget om tung proces i lov om kuldioxidafgift af visse energiprodukter sat ned: nr. 3 (herunder proteinpulver og mælkepulver), 4, 6, 7, 8, 12 (herunder keramisk brænding) og 19, fordi produktionsenheder med disse produktionsprocesser i løbet af 2003 og 2004 er blevet mere energieffektive. Desuden er alle nøgletal efter bilag 2 blevet reduceret med de samme procenter som for tildelingen til de eksisterende produktionsenheder, dvs. til 87 % for brændselsrelaterede udledninger og til 98 % for procesemissioner.

Bilag 1.

Modtagne høringssvar vedr. forslag til lov om ændring af lov om CO2-kvoter.

Nr.:	Modtaget svar fra:	Dato:
1	Advokatrådet	7. februar 2007
2	Asfaltindustrien	24. januar 2007
3	A/S Dansk Shell	8. februar 2007
4	Brancheforeningen for Biogas	7. februar 2007
5	Danisco	7. februar 2007
6	Danmarks Vindmølleforening	7. februar 2007
7	Dansk Energi	7. februar 2007
8	Dansk Fjernvarme	7. februar 2007
9	Dansk Gartneri	6. februar 2007
10	Dansk Industri	7. februar 2007
11	Danske Kraftvarmeværker	
12	Det �kologiske Råd	7. februar 2007
13	DONG Energy	7. februar 2007
14	Finansrådet	5. februar 2007
15	Foreningen af Rådgivende Ingeniører, FRI	8. februar 2007
16	Foreningen af Slutbrugere af energi, FSE	7. februar 2007
17	Greenpeace	7. februar 2007
18	Haldor Topsøe	23. januar 2007
19	Kalk- og Teglværksforeningen	6. februar 2007
20	Kommunale Tjenestemænd & Overens- komstansatte, KTO	22. januar 2007
21	Landbrugsrådet	6. februar 2007
22	N.S.O.C. - D.	7. februar 2007
23	Oliebranchens Fællesrepræsentation, OFR	7. februar 2007
24	Registrerede Revisorer, FRR	7. februar 2007
25	Rockwool	7. februar 2007
26	Statoil A/S	25. januar 2007
27	Vattenfall	7. februar 2007
28	Ålborg Kommune	7. februar 2007
29	Aalborg Portland	7. februar 2007
30	Århus Kommune	7. februar 2007