

## **Förklarande not som åtföljer utkastet till översyn av riktlinjerna för systemet för handel med utsläppsrätter<sup>1</sup>**

Den 20 december 2018 offentliggjorde kommissionen en inledande konsekvensbedömning för att informera medborgare och berörda parter om initiativet att se över riktlinjerna för vissa statliga stödåtgärder inom ramen för systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser (nedan kallade *utsläppshandelsriktlinjerna*). Syfte med denna not är att klargöra syftet med och tillämpningsområdet för utkastet till översyn av riktlinjerna. Notan åtföljer det offentliga samrådet om utkastet.

Medborgare och berörda parter uppmanas att lämna synpunkter på kommissionens utkast och dess eventuella inverkan på risken för koldioxidläckage, på effektiviteten i systemet för handel med utsläppsrätter och på eventuella snedvridningar av konkurrensen. Det offentliga samrådet pågår i åtta veckor. Som redan aviserades i den inledande konsekvensbedömningen kommer dessutom ett möte med medlemsstaterna att hållas för att få återkoppling från dem om det utkast till riktlinjer som läggs fram för samråd.

### **1. Bakgrund**

Genom direktiv 2003/87/EG ("utsläppshandelsdirektivet") infördes 2005 ett system med utsläppstak och handel med utsläppsrätter som syftade till att minska koldioxidutsläppen i EU på ett kostnadseffektivt sätt. Direktivet har ändrats flera gånger, senast 2018 (genom direktiv (EU) 2018/410). Företag som omfattas av utsläppshandelssystemet måste köpa utsläppsrätter som motsvarar deras egna industriutsläpp ("direkta utsläppskostnader"). Följaktligen kan företag även betala mer för den elektricitet de konsumerar ("indirekta utsläppskostnader"), eftersom elproducenterna för vidare koldioxidpriset till konsumenterna via elpriserna.

Enligt artikel 10a.6 i utsläppshandelsdirektivet, i dess ändrade lydelse, kan medlemsstaterna kompensera för indirekta utsläppskostnader för att avhjälpa den så kallade "risken för koldioxidläckage" i samband med EU:s utsläppshandelssystem.

Den 11 december 2019 offentliggjorde kommissionen meddelandet om den europeiska gröna given, där det beskrivs hur klimatneutralitet ska uppnås i Europa till 2050. För att genomföra den europeiska gröna given finns det behov av att ställa om politiken för ren energiförsörjning i ekonomi, industri, produktion, konsumtion, storskalig infrastruktur, transporter, livsmedel, jordbruk, byggverksamhet, skatter och socialpolitik. Även om alla dessa åtgärdsområden är nära sammanlänkade och stärker varandra måste man vara mycket uppmärksam när det krävs kompromisser mellan ekonomiska, miljömässiga och sociala mål. Senast sommaren 2020 kommer kommissionen lägga fram en konsekvensbedömd plan för att höja EU:s mål för minskade växthusgasutsläpp för 2030 till minst 50 % och helst 55 %, jämfört med 1990, på ett ansvarsfullt sätt. För att uppnå dessa ytterligare minskningar av växthusgasutsläppen kommer kommissionen senast i juni 2021 se över och vid behov föreslå ändringar av alla relevanta klimatrelaterade politiska instrument. Dessa politiska reformer kommer att bidra till en effektiv koldioxidprissättning i hela ekonomin. Det kommer också att uppmuntra förändringar av konsumenternas och företagens beteende och underlätta ökade hållbara offentliga och privata investeringar.

Så länge som ett antal internationella partner inte har samma ambitionsnivå som EU finns det risk för koldioxidläckage, antingen därför att produktionen flyttar från EU till länder med lägre ambitionsnivå i fråga om utsläppsminskningar eller därför att produkter från EU ersätts med mer koldioxidintensiva

---

<sup>1</sup> EUT C 158, 5.6.2012, s. 4.

importvaror. Om denna risk förverkligas minskar de globala utsläppen inte, vilket skulle motverka EU:s och EU-företagens ansträngningar att uppnå Parisavtalets globala klimatmål.

Att minska risken för koldioxidläckage kompletterar denna politik och främjar ett miljömål, eftersom syftet med stödet är att undvika att utsläppen av växthusgaser ökar globalt därför att produktion flyttas till länder utanför EU i avsaknad av ett bindande internationellt avtal om minskning av utsläppen av växthusgaser. Samtidigt kan stöd för indirekta utsläppskostnader göra EU:s utsläppshandelssystem mindre effektivt. Om stödet riktades fel skulle stödmottagaren befrias från kostnaden för sina indirekta utsläpp, vilket skulle försvaga incitamenten till utsläppsminskningar och innovation inom sektorn. Detta skulle leda till att främst andra sektorer inom ekonomin skulle få stå för kostnaderna för att minska utsläppen. Vidare kan sådant statligt stöd leda till betydande snedvridningar av konkurrensen på den inre marknaden, särskilt om företag inom samma sektor behandlas olika i olika medlemsstater på grund av varierande budgetrestriktioner. Därför måste det utkast till riktlinjer som läggs fram för samråd eftersträva tre specifika mål: minimera risken för koldioxidläckage, bevara syftet med EU:s utsläppshandelssystem för att uppnå en kostnadseffektiv utfasning av fossila bränslen samt minimera snedvridningar av konkurrensen på den inre marknaden. När utkastet till riktlinjer har antagits kommer kommissionen att se till att riktlinjerna förblir förenliga med och bidrar till alla relevanta klimatrelaterade politiska instrument som kommer att föreslås i samband med den gröna given för att säkerställa en effektiv koldioxidprissättning i hela ekonomin, samtidigt som hänsyn tas till lika villkor.

Enligt artikel 10c i utsläppshandelsdirektivet får medlemsstater som uppfyller vissa villkor rörande BNP-nivån per capita jämfört med unionsgenomsnittet avvika från den princip som anges i artikel 10a.1 i direktivet enligt vilken gratis tilldelning inte ska förekomma för någon typ av elproduktion. Dessa medlemsstater får under en övergångsperiod ge gratis tilldelning till anläggningar för elproduktion för modernisering, diversifiering och hållbar omställning av energisektorn.

Eftersom kompensationen för indirekta utsläppskostnader enligt artikel 10a.6 och gratis tilldelning av utsläppsrätter enligt artikel 10c i utsläppshandelsdirektivet utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 107 i EUF-fördraget kan dessa åtgärder genomföras endast efter det att kommissionen har förklarat dem förenliga med den inre marknaden i enlighet med artikel 107.2 eller 107.3 i EUF-fördraget. I utsläppshandelsriktlinjerna anges kommissionens krav när den beslutar om förenligheten av dessa åtgärder.

De nuvarande utsläppshandelsriktlinjerna är från 2012 och kommer att löpa ut den 31 december 2020. De måste därför ses över inför nästa handelsperiod inom EU:s utsläppshandelssystem (2021–2030).

Vid översynen av utsläppshandelsriktlinjerna har kommissionen samlat in uppgifter genom ett offentligt samråd följt av ett riktat samråd under 2019. På grundval av dessa samråd har kommissionen genomfört en utvärdering av de nuvarande riktlinjerna. På denna grund, som kommer att kompletteras med de synpunkter som kommer att erhållas vid det nu aktuella offentliga samrådet, håller kommissionen på att utarbeta en konsekvensbedömning av de olika alternativen för översynen.

## **2. Kompensation för indirekta kostnader**

Syftet med det utkast till riktlinjer som föreslås för samråd är att hantera risken för koldioxidläckage på grund av indirekta utsläppskostnader samtidigt som snedvridningar av konkurrensen minimeras och incitamenten för en kostnadseffektiv utfasning av fossila bränslen i ekonomin behålls. Det utkast till riktlinjer som föreslås för samråd beaktar de nya bestämmelserna i det ändrade utsläppshandelsdirektivet, utvecklingen av marknadsvillkoren och tidigare praxis i medlemsstaterna.

I detta avsnitt ges en översikt över de viktigaste ändringar som kommissionen överväger i detta skede av översynsprocessen. Kommissionen betonar att texten till det utkast till riktlinjer som läggs fram för

samråd inte är slutgiltig och kommer att bedömas på nytt mot bakgrund av de synpunkter och det underlag som mottas vid detta offentliga samråd.

### *2.1. Stödberättigade sektorer*

Utkastet innehåller jämfört med 2012 års utsläppshandelsriktlinjer en uppdaterad och mer begränsad förteckning över sektorer som kan komma i fråga för kompensation. Förteckningen omfattar åtta sektorer som har identifierats som de sektorer som är mest utsatta för en verklig risk för koldioxidläckage.

Den metod som har använts för att fastställa förteckningen över stödberättigade sektorer bygger på den indikator för koldioxidläckage som definieras i artikel 10b i det ändrade utsläppshandelsdirektivet, beräknad endast på grundval av indirekta kostnader. Den indikator för indirekt koldioxidläckage som krävs för stödberättigande är 0,2. Dessutom behöver stödberättigade sektorer ha en handelsintensitet på minst 20 % och en intensitet för indirekta utsläpp på minst 1 kg koldioxid/euro. Dessa värden beräknas på nivån Nace-kod 4 med användning av den datauppsättning som också används för att fastställa den förteckning över koldioxidläckage som används för gratis tilldelning av utsläppsrätter.

Dessa kvantitativa kriterier har utformats på grundval av en studie som bedömer effekterna av indirekta utsläppskostnader på utvalda sektorer under nästa handelsperiod. Studien offentliggörs också tillsammans med samrådet om utkastet till riktlinjer.

Kommissionen kan besluta att ta med ytterligare sektorer, mot bakgrund av synpunkter och underlag som mottas vid det offentliga samrådet, på grundval av kvalitativa överväganden, under förutsättning att de berörda sektorerna har åtminstone en indikator för indirekt koldioxidläckage på 0,2 och att konsulten för studien har bedömt deras risk för koldioxidläckage som åtminstone medelhög.

### *2.2. Stödnivå och successiv minskning*

I det utkast till riktlinjer som föreslås för samråd fastställs också stödnivån, dvs. den största andel indirekta utsläppskostnader som medlemsstaterna får kompensera för. I utkastet behålls stödnivån på 75 %. Detta värde ligger i linje med den stödnivå som tillämpades i slutet av den tredje handelsperioden inom utsläppshandelssystemet enligt de nuvarande riktlinjerna.

I det utkast till riktlinjer som föreslås för samråd införs också en möjlighet för medlemsstaterna att ytterligare begränsa stödmottagarnas utsatthet för indirekta utsläppskostnader i förhållande till deras bruttoföreläggsvärde. Denna nya möjlighet syftar till att begränsa utsattheten för indirekta utsläppskostnader för vissa sektorer, där dessa kostnader kan stå för ett oproportionerligt stort belopp av deras bruttoföreläggsvärde, även efter tillämpning av kompensationen på 75 %. Berörda parter uppmanas att lägga fram sina synpunkter på denna nya möjlighet.

Till skillnad mot 2012 års utsläppshandelsriktlinjer föreslås stödnivån inte vara gradvis minskande utan ligga på en stabil nivå under hela utsläppshandelssystemets handelsperiod. Kommissionen kommer i stället att genomföra en halvtidsöversyn av effektivitetsriktmärkena för elförbrukning, på grundval av de mest effektiva metoderna för produktion av den berörda produkten, för att beakta de nyaste uppgifterna och produktionsprocesserna. Kommissionen anser att denna uppdatering av effektivitetsriktmärkena är bättre lämpad för att fånga upp eventuella effektivitetsvinster inom de berörda sektorerna än en på förhand fastställd minskning av stödnivån.

Kommissionen överväger att anpassa metoden för att uppdatera effektivitetsriktmärkena för elförbrukning för tillämpningen av dessa riktlinjer till den metod som anges i artikel 10a.2 i

utsläppshandelsdirektivet (se punkt 14.13 i utkastet till riktlinjer som föreslås för samråd). Enligt denna metod skulle kommissionen extrapolera en årlig minskningssats för varje riktmärke baserat på tidigare effektivitetsförbättringar. Berörda parter uppmanas att lägga fram sina synpunkter på användningen av en sådan metod i de framtida riktlinjerna.

Medlemsstaterna bör vid behov anpassa sina respektive ordningar för att bringa dem i överensstämmelse med dessa uppdateringar.

### *2.3. Formel för beräkning av stödbelopp*

Vidare skulle det uppskattade beloppet för indirekta utsläppskostnader och följaktligen det högsta stödbeloppet beräknas på grundval av parametrar som är jämförbara med dem som används enligt 2012 års utsläppshandelsriktlinjer.

- Differentierade regionala ”koldioxidutsläppsfaktorer” som återspeglar koldioxidintensiteten för elektricitet som produceras med fossila bränslen i ett visst geografiskt område kommer att tillämpas även i fortsättningen. Därför har de relevanta geografiska områdena definierats enligt samma metod som i 2012 års utsläppshandelsriktlinjer, dvs. utvecklingen av marknadskoppling och graden av faktisk priskonvergens, med användning av uppdaterade ekonomiska uppgifter.
- Den referensproduktion som används för beräkningen motsvarar den faktiska produktionen det år som föregår det år då stödet beviljades. I konsekvensbedömningen av 2012 års utsläppshandelsriktlinjer angavs att ett sådant alternativ skulle riskera att omintetgöra prissignalerna och incitamenten från utsläppshandelssystemet för att bli mer effektivt när det gäller elförbrukning. Eftersom kompensation för indirekta utsläppskostnader endast är en partiell kompensation kommer en produktionsökning som leder till en ökning av elförbrukningen dock alltid att föra med sig högre elpriser för företaget. Kommissionen anser därför att siffror som visar faktisk produktion bäst speglar nivån på de indirekta kostnader som uppkommit för varje stödmottagare och upprätthåller incitamentet för energieffektivitet. Omvänt, eftersom den historiska produktionen inte gör det möjligt att beräkna de faktiska indirekta kostnader som ett enskilt företag har, upprätthåller den inte företagets incitament att bli mer effektivt. I en situation där det historiska produktionsvärdet är högre än den faktiska produktionen skulle användningen av den historiska produktionen som referensparameter minska prissignalen från utsläppshandelssystemet och därför undergräva incitamentet att förbättra energieffektiviteten.
- Effektivitetsriktmärkena för elförbrukning, som utgör den produktspecifika elförbrukningen per ton producerade enheter som uppnåts med de mest eleffektiva metoderna för produktion av den berörda produkten, kommer att uppdateras i början av nästa handelsperiod. De kommer också att uppdateras en gång i mitten av nästa handelsperiod.
- Beräkningen av stödbeloppet skulle även i fortsättningen omfatta medelvärdet för det dagliga årliga forwardpriset på utsläppsätter.

Flera parametrar som används för att beräkna stödbeloppen har inte fastställts i det bifogade utkastet till riktlinjer som föreslås för samråd; de kommer att fastställas i ett senare skede. Det är fråga om effektivitetsriktmärkena för elförbrukning, den faktiska nivån på det övre taket för bruttoföreläggsvärdet och de faktiska regionala koldioxidfaktorerna. Koldioxidutsläppsfaktorerna kommer att fastställas på grundval av de senaste uppgifterna från Eurostat (2019) och kommer att uppdateras en gång i mitten av nästa handelsperiod. År 2025 kommer kommissionen också att

bedöma om ytterligare uppgifter finns tillgängliga som gör det möjligt att förbättra och revidera den metod som används för att beräkna koldioxidutsläppsfaktorerna, dvs. för att beakta den allt viktigare prissättande roll som koldioxidsnål teknik spelar på EU:s elmarknader.

#### *2.4. Villkorlighet*

Slutligen föreslås i utkastet till riktlinjer som läggs fram för samråd att villkorligheten för kompensationen för indirekta utsläppskostnader ska skärpas genom att man går utöver de skyldigheter som redan anges i direktivet om energieffektivitet (direktiv 2012/27/EU). Berörda parter uppmanas att lägga fram sina synpunkter på detta nya krav i fråga om villkorlighet. Medlemsstaterna skulle behöva kontrollera att stödmottagarna, oavsett deras storlek, har utfört eller åtar sig att utföra en energibesiktning eller har inrättat ett system för energiförvaltning eller miljöledning<sup>2</sup>. Medlemsstaterna skulle också behöva övervaka att stora företag genomför därpå följande rekommendationer. Medlemsstaterna skulle behöva övervaka efterlevnaden av detta krav. Kommissionen kan också kontrollera efterlevnaden av detta krav som en del av sin övervakning av godkända stödordningar.

### **3. Modernisering av elproduktion**

De nya bestämmelserna om stöd i samband med valfri gratis tilldelning av utsläppsrätter under en övergångsperiod för modernisering av elproduktionen, är i stort sett redan fastställda genom artikel 10c i utsläppshandelsdirektivet. Syftet med denna typ av stöd är modernisering, diversifiering och hållbar omställning av energisektorn. För projekt med en total investering avseende ett belopp på mer än 12,5 miljoner euro skulle stöd beviljas på grundval av ett konkurrensutsatt anbudsförfarande som iakttar kraven i de utkast till riktlinjer som läggs fram för samråd. För investeringar till belopp av mindre än 12,5 miljoner euro skulle statliga stödåtgärder också bli föremål för en bedömning i statligt stödhänseende.

### **4. Åtgärder som inte omfattas av det utkast till riktlinjer som läggs fram för samråd**

Eftersom vissa kategorier av stöd som föreskrivs i 2012 års utsläppshandelsriktlinjer inte har genomförts i någon medlemsstat, nämligen stöd i samband med att undantag från EU-systemet beviljas för små anläggningar och sjukhus, har kommissionen strukit de aktuella bestämmelserna i utkastet. Om medlemsstaterna skulle besluta att genomföra sådana åtgärder framöver kommer kommissionen att analysera dem direkt med stöd av EUF-fördraget.

Det utkast till riktlinjer som föreslås för samråd gäller inte heller statligt stöd som beviljas för investeringar för modernisering av energisystem och förbättring av energieffektiviteten genom den moderniseringsfond som inrättas genom artikel 10d i utsläppshandelsdirektivet.

---

<sup>2</sup> Till exempel förordning (EG) nr 1221/2009 om frivilligt deltagande för organisationer i gemenskapens miljölednings- och miljörevisionsordning (Emas) (EUT L 342 22.12.2009, s. 1).