

## **Toelichting bij het voorstel tot herziening van de richtsnoeren betreffende het emissiehandelssysteem<sup>1</sup>**

Op 20 december 2018 heeft de Commissie een aanvangseffectbeoordeling gepubliceerd om burgers en belanghebbenden te informeren over het initiatief tot herziening van de richtsnoeren betreffende bepaalde staatssteunmaatregelen in het kader van de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten (“ETS-richtsnoeren”). Bedoeling van deze toelichting is het doel en de draagwijdte van het voorstel tot herziening van de richtsnoeren te verduidelijken. De toelichting vergezelt de openbare raadpleging over dit voorstel.

Burgers en belanghebbenden wordt verzocht hun standpunten kenbaar te maken over het voorstel van de Commissie en de mogelijke gevolgen ervan voor het koolstofweglekrisico, de doeltreffendheid van het ETS-systeem en de mogelijke verstoringen van de mededinging. Deze openbare raadpleging duurt acht weken. Bovendien zal, zoals reeds aangekondigd in de aanvangseffectbeoordeling, een bijeenkomst met de lidstaten worden gehouden om hun feedback te verzamelen over de voor raadpleging voorgestelde ontwerp-richtsnoeren.

### **1. Achtergrond**

Bij Richtlijn 2003/87/EG (“de ETS-richtlijn”) werd in 2005 een “cap and trade”-systeem ingevoerd om de CO<sub>2</sub>-emissies in de EU op kosteneffectieve wijze te verminderen. Deze richtlijn is verschillende keren gewijzigd, het laatst in 2018 (bij Richtlijn (EU) 2018/410). Ondernemingen die onder het ETS vallen, moeten CO<sub>2</sub>-certificaten kopen die overeenstemmen met hun eigen industriële emissies (directe ETS-kosten). Bijgevolg kan het ook dat ondernemingen meer betalen voor de elektriciteit die zij verbruiken (“indirecte ETS-kosten”), aangezien elektriciteitsproducenten de koolstofprijs aan de verbruikers doorberekenen via de elektriciteitsprijs.

Overeenkomstig artikel 10 bis, lid 6, van de ETS-richtlijn, als gewijzigd, kunnen de indirecte ETS-kosten door de lidstaten worden gecompenseerd om het zogenaamde “koolstofweglekrisico” dat met het EU-ETS gepaard gaat, te ondervangen.

Op 11 december 2019 heeft de Commissie de mededeling over de Europese Green Deal gepubliceerd, waarin de krijtlijnen zijn getrokken voor de beleidsmaatregelen om Europa tegen 2050 klimaatneutraal te maken. Voor de uitvoering van de Europese Green Deal moet het beleid inzake schone energievoorziening opnieuw worden bekeken voor economie, bedrijfsleven, productie en consumptie, grootschalige infrastructuur, transport, voedsel en landbouw, bouw, belastingen en sociale uitkeringen. Aangezien al deze beleidsterreinen nauw samenhangen en elkaar onderling versterken, moet zorgvuldig rekening worden gehouden met potentiële wisselwerkingen tussen de economische, sociale en milieudoelstellingen. Tegen de zomer van 2020 zal de Commissie een plan presenteren, waarvan de effecten zullen worden beoordeeld, om de EU-doelstelling voor het terugdringen van de uitstoot van broeikasgas tegen 2030 ten opzichte van 1990 op verantwoorde wijze tot ten minste 50 %, en 55 % als streefdoel, te verhogen. Om deze extra broeikasgasemissiereducties te realiseren, zal de Commissie tegen juni 2021 alle relevante klimaatgerelateerde beleidsinstrumenten evalueren en waar nodig herzieningen voorstellen. Deze beleidshervormingen zullen bijdragen tot doeltreffende koolstofbeprijzing in de hele economie. Dit zal burgers en bedrijven aanmoedigen om hun gedrag te veranderen en duurzame publieke en private investeringen bevorderen.

---

<sup>1</sup> PB C 158 van 5.6.2012, blz. 4.

Zolang veel internationale partners de ambitie van de EU niet delen, bestaat het risico van koolstoflekkage – hetzij doordat de productie wordt overgeheveld van de EU naar landen met minder ambitie op het gebied van emissiereductie, hetzij doordat EU-producten worden vervangen door meer koolstofintensieve invoer. Als dat gebeurt, worden de emissies wereldwijd niet teruggedrongen en dat zou fnuikend zijn voor de inspanningen van de EU en haar bedrijfsleven om de mondiale klimaatdoelstellingen van de Overeenkomst van Parijs te halen.

De aanpak van het koolstofweglekrisico vult deze beleidsmaatregelen aan en dient een milieudoelstelling, aangezien de steun tot doel heeft te voorkomen dat de wereldwijde broeikasgasemissies stijgen als gevolg van de verschuiving van de productie naar landen buiten de Unie, bij gebreke van een bindende internationale overeenkomst inzake de vermindering van broeikasgasemissies. Terzelfder tijd kan steun voor indirecte emissiekosten een negatieve impact hebben op de efficiëntie van het EU-ETS. Niet-gerichte steun zou de door de begunstigden te dragen kosten in verband met hun indirecte emissies zodanig kunnen verlagen dat de stimulansen voor een verlaging van de emissies en voor innovatie in de bedrijfstak erdoor worden beperkt. Daardoor zouden de kosten van de verlaging van de emissies voornamelijk door andere economische bedrijfstakken moeten worden gedragen. Bovendien kan dergelijke staatssteun leiden tot significante verstoringen van de mededinging op de interne markt, vooral wanneer ondernemingen in dezelfde bedrijfstak naargelang van de lidstaat anders worden behandeld wegens een verschil in budgettaire beperkingen. Daarom moeten met de voor raadpleging voorgestelde ontwerprichtsnoeren drie specifieke doelstellingen worden nagestreefd: minimalisering van het koolstofweglekrisico, veiligstelling van de EU-ETS-doelstelling om energie op rendabele wijze koolstofvrij te maken en beperking van de verstoringen van de mededinging op de interne markt tot een minimum. Na aanneming van de ontwerprichtsnoeren zal de Commissie ervoor zorgen dat ze blijven stroken met, en bijdragen tot, alle relevante klimaatgerelateerde beleidsinstrumenten die in het kader van de Green Deal zullen worden voorgesteld om doeltreffende koolstofbeprijzing in de hele economie te garanderen, terwijl een gelijk speelveld wordt gewaarborgd.

In artikel 10 quater van de ETS-richtlijn is bepaald dat lidstaten die aan bepaalde voorwaarden voldoen met betrekking tot het niveau van het bbp per hoofd van de bevolking ten opzichte van het Uniegemiddelde, mogen afwijken van het in artikel 10 bis, lid 1, van de ETS-richtlijn vastgestelde beginsel dat er geen kosteloze toewijzing wordt gegeven voor elektriciteitsopwekking. Deze lidstaten mogen een voorlopige kosteloze toewijzing verstrekken aan installaties voor elektriciteitsopwekking voor de modernisering, diversificatie en duurzame transformatie van de energiesector.

Aangezien de compensatie van indirecte ETS-kosten op grond van artikel 10 bis, lid 6, en de toewijzing van kosteloze emissierechten op grond van artikel 10 quater van de ETS-richtlijn staatssteun zijn in de zin van artikel 107 VWEU, kunnen deze maatregelen alleen worden ingevoerd nadat de Commissie ze overeenkomstig artikel 107, leden 2 en 3, VWEU verenigbaar heeft verklaard met de interne markt. In de ETS-richtsnoeren zijn de vereisten van de Commissie vastgesteld om deze maatregelen verenigbaar te kunnen verklaren.

De huidige ETS-richtsnoeren dateren van 2012 en verstrijken op 31 december 2020. Ze moeten daarom worden herzien voor de volgende handelsperiode van het ETS (2021-2030).

Met het oog op de herziening van de ETS-richtsnoeren heeft de Commissie gegevens verzameld via een openbare raadpleging en daarna door een gerichte raadpleging in 2019. Op basis van de resultaten van deze raadplegingen heeft de Commissie de huidige richtsnoeren geëvalueerd. Op deze basis, aangevuld met de feedback die in deze openbare raadpleging zal worden ontvangen, werkt de Commissie aan een effectbeoordeling van de verschillende opties voor de herziening.

## **2. Compensatie van de indirecte kosten**

De voor raadpleging voorgestelde ontwerpricht snoeren hebben tot doel het koolstofweglekrisico als gevolg van indirecte ETS-kosten te ondervangen en tegelijkertijd de verstoringen van de mededinging tot een minimum te beperken en de stimulansen voor het kosteneffectief koolstofvrij maken van de economie te handhaven. In de voor raadpleging voorgestelde ontwerpricht snoeren wordt rekening gehouden met de nieuwe bepalingen van de herziene ETS-richtlijn, de ontwikkeling van de marktomstandigheden en de eerdere praktijken van de lidstaten.

In dit punt wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste wijzigingen die de Commissie in dit stadium van het herzieningsproces overweegt. De Commissie benadrukt dat de tekst van de voor raadpleging voorgestelde ontwerpricht snoeren niet definitief is en opnieuw zal worden beoordeeld in het licht van de feedback en het bewijsmateriaal die in deze openbare raadpleging worden ontvangen.

### *2.1. In aanmerking komende bedrijfstakken*

Ten eerste voorziet het voorstel ten opzichte van de ETS-richtsnoeren van 2012 in een geactualiseerde en beperktere lijst van bedrijfstakken die voor compensatie in aanmerking komen. Deze lijst omvat acht bedrijfstakken die zijn aangewezen als de bedrijfstakken die het meest zijn blootgesteld aan een reëel koolstofweglekrisico.

De methode voor de opstelling van de lijst van in aanmerking komende bedrijfstakken berust op de in artikel 10 ter van de herziene ETS-richtlijn omschreven koolstoflekkage-indicator, die uitsluitend op basis van indirecte kosten wordt berekend. De indicator voor indirecte koolstoflekkage die vereist wordt om in aanmerking te komen, is 0,2. Daarenboven moeten de in aanmerking komende bedrijfstakken een handelsintensiteit van ten minste 20 % en een indirecte emissie-intensiteit van ten minste 1 kgCO<sub>2</sub>/EUR hebben. Deze waarden zijn berekend op het niveau NACE 4-code met gebruikmaking van de dataset die ook wordt aangewend voor het opstellen van de voor toewijzing van kosteloze ETS-emissierechten gebruikte koolstoflekkagelijst.

Die kwantitatieve criteria zijn opgesteld op basis van een studie waarin het effect van indirecte ETS-kosten op geselecteerde bedrijfstakken in de volgende handelsperiode wordt beoordeeld. Deze studie wordt ook gepubliceerd samen met de raadpleging over de ontwerpricht snoeren.

De Commissie kan besluiten, in het licht van de feedback en het bewijsmateriaal die in de openbare raadpleging worden ontvangen, om op basis van kwalitatieve overwegingen aanvullende bedrijfstakken op te nemen, mits de betrokken bedrijfstakken ten minste een indicator voor indirecte koolstoflekkage van 0,2 hebben en hun koolstofweglekrisico, zoals beoordeeld door de consultant in de studie, ten minste gemiddeld is.

### *2.2. Steunintensiteit en degressiviteit*

In de voor raadpleging voorgestelde ontwerpricht snoeren wordt ook de steunintensiteit vastgesteld, d.w.z. het maximale aandeel van indirecte ETS-kosten dat de lidstaten mogen compenseren. In het voorstel wordt deze steunintensiteit gehandhaafd op 75 %. Deze waarde is in overeenstemming met de steunintensiteit die aan het einde van de derde ETS-handelsperiode op grond van de vorige richtsnoeren is toegepast.

In de voor raadpleging voorgestelde ontwerpricht snoeren is ook voorzien in de mogelijkheid voor de lidstaten om de blootstelling van de begunstigden aan indirecte ETS-kosten verder te beperken als een functie van hun bruto toegevoegde waarde. Deze nieuwe mogelijkheid heeft tot doel de blootstelling aan indirecte ETS-kosten te beperken in het geval van bepaalde bedrijfstakken waarvoor deze kosten, zelfs na toepassing van de compensatie van 75 %, een onevenredig bedrag van hun bruto toegevoegde

waarde kunnen vormen. Belanghebbenden wordt verzocht hun standpunt over deze nieuwe mogelijkheid kenbaar te maken.

Anders dan in de ETS-richtsnoeren van 2012 zou de steunintensiteit niet degressief zijn maar gedurende de volledige ETS-handelsperiode stabiel blijven. De Commissie zal daarentegen overgaan tot een tussentijdse actualisering van de efficiëntiebenchmarks voor elektriciteitsverbruik, op basis van de meest elektriciteitsefficiënte methoden van productie voor het in beschouwing genomen product, om rekening te houden met de meest recente gegevens en productieprocessen. De Commissie is van mening dat deze actualisering van de efficiëntiebenchmarks beter dan de automatische reductie van de steunintensiteit geschikt is om potentiële efficiëntiewinsten in de betrokken bedrijfstakken vast te leggen.

De Commissie overweegt de methode voor het actualiseren van de efficiëntiebenchmarks voor elektriciteitsverbruik bij de toepassing van deze richtsnoeren af te stemmen op de in artikel 10 bis, lid 2, van de EU-ETS-richtlijn vastgestelde methode (zie punt 14, onder 13, van de voor raadpleging voorgestelde ontwerp-richtsnoeren). Met deze methode zou de Commissie voor elke benchmark een jaarlijks verminderingspercentage extrapoleren op basis van eerdere efficiëntieverbeteringen. Belanghebbenden wordt verzocht hun standpunt over het gebruik van een dergelijke methode in de toekomstige richtsnoeren kenbaar te maken.

De lidstaten zouden zo nodig hun respectieve regelingen moeten wijzigen om deze in overeenstemming te brengen met deze actualisering.

### *2.3. Formule voor de berekening van het steunbedrag*

Ten derde zou het geraamde bedrag van de indirecte ETS-kosten en bijgevolg het maximale steunbedrag worden berekend op basis van parameters die vergelijkbaar zijn met die van de ETS-richtsnoeren van 2012.

- Gedifferentieerde regionale “CO<sub>2</sub>-emissiefactoren”, die de CO<sub>2</sub>-intensiteit weergeven van de in een bepaald geografisch gebied uit fossiele brandstoffen opgewekte elektriciteit, zullen van toepassing blijven. Daartoe zijn de relevante geografische zones vastgesteld volgens dezelfde methode als die welke is gebruikt in het kader van de ETS-richtsnoeren van 2012, namelijk de ontwikkeling van marktkoppeling en de mate van werkelijke prijsconvergentie, met gebruikmaking van geactualiseerde economische gegevens.
- De uitgangsoutput die voor de berekening wordt gebruikt, stemt overeen met de werkelijke productie in het jaar voorafgaand aan de toekenning van de steun. In de effectbeoordeling van de ETS-richtsnoeren van 2012 werd verklaard dat deze optie het risico zou inhouden dat de prijssignalen en stimulansen van het ETS om qua elektriciteitsverbruik efficiënter te worden, ongedaan worden gemaakt. Aangezien de compensatie van indirecte ETS-kosten slechts een gedeeltelijke compensatie is, zal een toename van de productie die leidt tot een toename van het elektriciteitsverbruik, echter altijd leiden tot hogere elektriciteitskosten voor de onderneming. De Commissie is daarom van mening dat het gebruik van de werkelijke outputcijfers de meest accurate weerspiegeling is van het niveau van de door elke begunstigde opgelopen indirecte kosten en de stimulans voor energie-efficiëntie handhaaft. Omgekeerd, aangezien de werkelijke indirecte kosten waarmee een individuele onderneming wordt geconfronteerd, niet met de historische output kunnen worden berekend, wordt de stimulans voor de onderneming om efficiënter te worden, niet volledig gehandhaafd door de historische output. In een situatie waarin de waarde van de historische output hoger is dan de werkelijke output, zou het gebruik van de historische output als referentieparameter immers het van het ETS uitgaande prijssignaal verzwakken en bijgevolg de stimulans voor verbetering van de energie-efficiëntie ondermijnen.

- De efficiëntiebenchmarks voor elektriciteitsverbruik, die het productspecifieke elektriciteitsverbruik per ton output vertegenwoordigen dat wordt bereikt met de meest elektriciteitsefficiënte productiemethoden voor het betrokken product, zullen aan het begin van de volgende ETS-handelsperiode worden geactualiseerd. Ze zullen ook eenmaal in het midden van de volgende handelsperiode worden geactualiseerd.
- De berekening van het steunbedrag zou het gemiddelde van de dagelijkse 1-jaarstermijnkoers van EU-emissierechten blijven omvatten.

Verschillende parameters die voor de berekening van de steunbedragen worden gebruikt, zijn niet vastgesteld in de bijgevoegde voor raadpleging voorgestelde ontwerprichtsnoren en zullen in een later stadium worden vastgesteld. Het gaat hierbij om de efficiëntiebenchmarks voor elektriciteitsverbruik, het werkelijke niveau van het bovengenoemde plafond voor de bruto toegevoegde waarde en de werkelijke regionale CO<sub>2</sub>-factoren. De CO<sub>2</sub>-emissiefactoren zullen worden vastgesteld op basis van de meest recente gegevens van Eurostat (2019) en zullen eenmaal in het midden van de volgende handelsperiode worden geactualiseerd. In 2025 zal de Commissie ook beoordelen of er aanvullende gegevens beschikbaar zijn die het mogelijk maken de methode voor de berekening van de CO<sub>2</sub>-emissiefactoren te verbeteren en te herzien, d.w.z. om rekening te houden met de steeds belangrijker wordende rol qua prijsstelling van koolstofarme technologieën in de elektriciteitsmarkten van de EU.

#### *2.4. Voorwaarden*

Ten slotte wordt in de voor raadpleging voorgestelde ontwerprichtsnoren voorgesteld om de voorwaarden voor de compensatie van indirecte ETS-kosten te verstrengen door verder te gaan dan de verplichtingen die reeds zijn vastgesteld in Richtlijn 2012/27/EU betreffende energie-efficiëntie. Belanghebbenden wordt verzocht hun standpunt over dit nieuwe vereiste inzake voorwaarden kenbaar te maken. De lidstaten zouden moeten nagaan of begunstigen, ongeacht hun omvang, een energie-audit hebben uitgevoerd of zich daartoe hebben verbonden, of een energie- of milieubeheersysteem<sup>2</sup> hebben ingevoerd. De lidstaten zouden ook moeten controleren of grote ondernemingen de daaruit voortvloeiende aanbevelingen uitvoeren. De lidstaten zouden moeten toezien op de naleving van dit vereiste. Ook de Commissie kan in het kader van haar inspanningen voor controle van goedgekeurde regelingen toezien op de naleving van dit vereiste.

### **3. Modernisering van de elektriciteitsopwekking**

De nieuwe bepalingen inzake steun voor optionele voorlopige kosteloze toewijzing voor de modernisering van de elektriciteitsopwekking zijn grotendeels vooraf vastgelegd in artikel 10 quater van de herziene ETS-richtlijn. Het doel van dit soort steun is de modernisering, diversificatie en duurzame transformatie van de energiesector. Voor projecten waarbij het totale bedrag van de investering meer dan 12,5 miljoen EUR bedraagt, zou steun worden toegekend op basis van een concurrerende biedprocedure die voldoet aan de vereisten van de voor raadpleging voorgestelde ontwerprichtsnoren. Voor projecten van minder dan 12,5 miljoen EUR zouden staatssteunmaatregelen ook aan de staatssteuntoetsing onderworpen zijn.

---

<sup>2</sup> Bijvoorbeeld Verordening (EG) nr. 1221/2009 inzake de vrijwillige deelneming van organisaties aan een communautair milieubeheer- en milieuauditsysteem (EMAS), PB L 342 van 22.12.2009, blz. 1.

#### **4. Maatregelen die niet onder de voor raadpleging voorgestelde ontwerpricht snoeren vallen**

Aangezien van bepaalde steuncategorieën waarin de ETS-richtsnoeren van 2012 voorzagen, door geen enkele lidstaat gebruik is gemaakt, namelijk steun in verband met de uitsluiting van kleine installaties en ziekenhuizen van het EU-ETS, heeft de Commissie de desbetreffende bepalingen uit haar voorstel geschrapt. Mochten lidstaten besluiten in de toekomst dergelijke maatregelen te implementeren, zal de Commissie deze rechtstreeks aan het VWEU toetsen.

De voor raadpleging voorgestelde ontwerprichtsnoeren zijn evenmin van toepassing op staatssteun voor investeringen ter modernisering van de energiesystemen en ter verbetering van de energie-efficiëntie via het bij artikel 10 quinquies van de ETS-richtlijn ingestelde moderniseringsfonds.