

## **Forklarende note til forslaget til revision af retningslinjerne for emissionshandelssystemet<sup>1</sup>**

Den 20. december 2018 offentliggjorde Kommissionen en indledende konsekvensanalyse med henblik på at informere borgere og interessenter om initiativet til at revidere retningslinjerne for visse statsstøtteforanstaltninger som led i ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner (ETS-retningslinjerne). Formålet med denne note er at præcisere formålet med og rækkevidden af forslaget til revision af retningslinjerne. Notatet ledsager den offentlige høring om dette forslag.

Borgere og interessenter opfordres til at tilkendegive deres syn på Kommissionens forslag og dets mulige indvirkning på risikoen for CO<sub>2</sub>-lækage, effektiviteten af ETS-systemet samt eventuelle konkurrencefordrejninger. Denne offentlige høring varer otte uger. Som allerede bebudet i den indledende konsekvensanalyse vil der desuden blive afholdt et møde med medlemsstaterne for at få deres feedback på det udkast til retningslinjer, der er foreslået til høring.

### **1. Kontekst**

Ved direktiv 2003/87/EF (ETS-direktivet) indførtes der i 2005 et kvotehandelssystem, der har til formål at reducere CO<sub>2</sub>-emissionerne i EU på en omkostningseffektiv måde. Direktivet har været genstand for flere ændringer, hvoraf den seneste fandt sted i 2018 (direktiv (EU) 2018/410). Virksomheder, der er omfattet af ETS, skal købe CO<sub>2</sub>-certifikater svarende til deres egne emissioner (direkte ETS-omkostninger). Virksomhederne kan derfor også ende med at betale mere for den elektricitet, de forbruger ("indirekte ETS-omkostninger"), da elproducenterne overvælter CO<sub>2</sub>-prisen på forbrugerne via elprisen.

I henhold til artikel 10a, stk. 6, i det ændrede ETS-direktiv kan medlemsstaterne kompensere indirekte ETS-omkostninger for at imødegå den såkaldte CO<sub>2</sub>-lækagerisiko i forbindelse med EU ETS.

Den 11. december 2019 offentliggjorde Kommissionen meddelelsen om den europæiske grønne pagt, der skitserer politikkerne til at opnå klimaneutralitet i Europa i 2050. For at den grønne pagt skal blive til virkelighed, er der behov for at gentænke politikkerne for ren energiforsyning i hele økonomien, og når det gælder industri, produktion og forbrug, storstilet infrastruktur, transport, fødevarer og landbrug, byggeri, beskatning og sociale ydelser. Om end alle disse indsatsområder i høj grad er indbyrdes forbundne og gensidigt forstærkende, skal opmærksomheden skærpes, når der er potentielle kompromiser mellem økonomiske, miljømæssige og sociale målsætninger. Kommissionen vil inden sommeren 2020 fremlægge en plan, der på ansvarlig vis skal øge EU's 2030-mål for reduktion af drivhusgasemissioner til mindst 50 % og op til 55 % sammenlignet med niveauerne i 1990. Kommissionen vil for at realisere disse drivhusgasemissionsreduktioner inden juni 2021 gennemgå og, hvis det er nødvendigt, foreslå revision af alle relevante klimarelaterede politiske instrumenter. Disse politiske reformer vil bidrage til at sikre effektiv CO<sub>2</sub>-prissætning i hele økonomien. Dette vil tilskynde til at forandre forbrugernes og erhvervslivets adfærd og være med til at øge bæredygtige offentlige og private investeringer.

Så længe mange internationale partnere ikke deler EU's ambition, er der risiko for CO<sub>2</sub>-lækage, enten fordi EU's produktionen overføres til andre lande med lavere ambitioner for emissionsreduktion, eller fordi EU-produktionen erstattes af mere CO<sub>2</sub>-intensiv import. Hvis risikoen konkretiseres, vil der ikke ske nogen reduktion af de globale emissioner, og det vil forpurre den indsats, EU og EU-industrien gør for at opfylde klimamålsætningerne i Parisaftalen.

Afværgelse af risikoen for CO<sub>2</sub>-lækage supplerer disse politikker og tjener et miljømæssigt formål, da støtten tager sigte på at undgå en stigning i de globale drivhusgasemissioner på grund af udflytning af

---

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

produktionen til lande uden for EU, fordi der ikke foreligger en bindende international aftale om reduktion af drivhusgasemissioner. Samtidig kan støtte til indirekte emissionsomkostninger gøre EU ETS mindre effektiv. Hvis støtten ikke er ordentlig målrettet, fritager den støttemodtagerne for omkostningerne ved deres indirekte emissioner og begrænser dermed incitamentet til nedbringelse af emissionerne og til innovation inden for den pågældende sektor. Det betyder, at omkostningerne ved nedbringelse af emissionerne hovedsagelig skal afholdes af andre erhvervssektorer. Desuden kan en sådan statsstøtte medføre en betydelig fordrejning af konkurrencevilkårene inden for det indre marked, især når virksomheder i samme sektor behandles forskelligt i de forskellige medlemsstater som følge af forskelle i budgetrammerne. Det udkast til retningslinjer, der er foreslået til høring, skal derfor tage sigte på at opfylde tre specifikke målsætninger: formindskelse af risikoen for CO<sub>2</sub>-lækage, bevarelse af EU ETS-målsætningen om en omkostningseffektiv CO<sub>2</sub>-reduktion og en begrænsning af konkurrencefordrejningerne inden for det indre marked til det mindst mulige. Når udkastet til retningslinjer er vedtaget, vil Kommissionen sikre dets fortsatte overensstemmelse med og bidrag til alle relevante klimarelaterede politikinstrumenter, der bliver foreslået inden for rammerne af den grønne pagt, med henblik på at sikre effektiv CO<sub>2</sub>-prissætning i hele økonomien, samtidig med at der sikres lige konkurrencevilkår.

I henhold til ETS-direktivets artikel 10c kan medlemsstater, der opfylder visse betingelser vedrørende BNP-niveauet pr. indbygger sammenlignet med EU-gennemsnittet, fravige det princip, der er fastsat i ETS-direktivets artikel 10a, stk. 1, om, at der ikke må tildeles gratiskvoter i forbindelse med nogen form for elproduktion. Disse medlemsstater kan midlertidigt tildele elproduktionsanlæg kvoter gratis med sigte på modernisering, diversificering og bæredygtig omlægning af energisektoren.

Da kompensationen af indirekte ETS-omkostninger i henhold til artikel 10a, stk. 6, og tildelingen af gratiskvoter i henhold til ETS-direktivets artikel 10c udgør statsstøtte i henhold til artikel 107 i TEUF, kan disse foranstaltninger kun iværksættes, når Kommissionen har erklæret dem forenelige med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 2 og 3, i TEUF. ETS-retningslinjerne fastsætter Kommissionens krav, når den træffer afgørelse om disse foranstaltningers forenelighed med det indre marked.

De nuværende ETS-retningslinjer har været gældende fra 2012 og udløber den 31. december 2020. De skal derfor revideres med henblik på den næste ETS-handelsperiode (2021-2030).

I 2019 har Kommissionen med henblik på revisionen af ETS-retningslinjerne indsamlet data via en offentlig høring efterfulgt af en målrettet høring. På grundlag af resultaterne af disse høringer har Kommissionen foretaget en evaluering af de nuværende retningslinjer. På dette grundlag og suppleret af den feedback, der vil blive modtaget via den aktuelle offentlige høring, er Kommissionen i færd med at udarbejde en konsekvensanalyse af de forskellige revisionsmuligheder.

## **2. Kompensation af indirekte omkostninger**

Formålet med det udkast til retningslinjer, der er foreslået til høring, er at imødegå risikoen for CO<sub>2</sub>-lækage som følge af indirekte ETS-omkostninger og samtidig minimere konkurrencefordrejning og fastholde tilskyndelsen til omkostningseffektiv dekarbonisering af økonomien. I udkastet til retningslinjer, der er foreslået til høring, tages der hensyn til de nye bestemmelser i ETS-direktivet, udviklingen på markedet og medlemsstaternes hidtidige praksis.

Dette afsnit giver et overblik over de vigtigste ændringer, som Kommissionen overvejer på dette trin i revisionsprocessen. Kommissionen understreger, at den tekst til udkastet til retningslinjer, der er foreslået til høring, ikke er endelig og vil blive genstand for fornyet vurdering i lyset af den feedback og dokumentation, der modtages gennem den aktuelle offentlige høring.

### *2.1. Berettigede sektorer*

Sammenlignet med ETS-retningslinjerne fra 2012 indeholder forslaget en ajourført og mere begrænset liste over sektorer, der er berettiget til kompensation. Denne liste omfatter otte sektorer, som er blevet udpeget som de mest udsatte for en faktisk risiko for CO<sub>2</sub>-lækage.

Den metode, der anvendes til at opstille listen over støtteberettigede sektorer, bygger på indikatoren for CO<sub>2</sub>-lækage, som er defineret i artikel 10b i det reviderede ETS-direktiv, og denne indikator er udelukkende beregnet på grundlag af indirekte omkostninger. Den indirekte indikator for CO<sub>2</sub>-lækage, der kræves for at være støtteberettiget, er 0,2. Derudover skal de støtteberettigede sektorer have en handelsintensitet på mindst 20 % og en indirekte emissionsintensitet på mindst 1 kg CO<sub>2</sub>/EUR. Disse værdier beregnes på NACE-kode 4-niveau ved hjælp af det datasæt, som også anvendes til at fastlægge den CO<sub>2</sub>-lækageliste, der anvendes til gratistildeling af ETS-kvoter.

Disse kvantitative kriterier er udformet på grundlag af en undersøgelse, hvori virkningerne af indirekte ETS-omkostninger på udvalgte sektorer i den næste handelsperiode vurderes. Denne undersøgelse offentliggøres også som ledsagedokument til høringen om udkastet til retningslinjer.

Kommissionen kan på grundlag af kvalitative overvejelser og i lyset af den feedback og den dokumentation, den modtager gennem den offentlige konsultation, beslutte, at flere sektorer skal inddrages, forudsat at de berørte sektorer har en CO<sub>2</sub>-lækageindikator på mindst 0,2, og sektorernes risiko for CO<sub>2</sub>-lækage, som er blevet evalueret af konsulenten i undersøgelsen, er mindst medium.

### *2.2. Støtteintensitet og degressivitet*

I udkastet til retningslinjer, der er foreslået til høring, fastsættes også støtteintensiteten, dvs. den maksimale andel af de indirekte ETS-omkostninger, som medlemsstaterne kan kompensere for. I forslaget fastholdes denne støtteintensitet på 75 %. Denne værdi er i overensstemmelse med den støtteintensitet, der blev anvendt ved udgangen af den tredje ETS-handelsperiode i henhold til de tidligere retningslinjer.

Udkastet til retningslinjer, der er foreslået til høring, giver også medlemsstaterne mulighed for yderligere at begrænse støttemodtagernes eksponering for indirekte ETS-omkostninger som en funktion af deres bruttoværditilvækst. Denne nye mulighed har til formål at begrænse visse sektors eksponering for indirekte ETS-omkostninger, idet disse omkostninger selv efter anvendelse af kompensationen på 75 % kan udgøre en uforholdsmæssig stor del af deres bruttoværditilvækst. Interessenter opfordres til at fremlægge deres synspunkter om denne nye mulighed.

I modsætning til hvad der er fastsat i ETS-retningslinjerne fra 2012, vil støtteintensiteten ikke være degressiv, men stabil i hele ETS-handelsperioden. I stedet vil Kommissionen gennemføre en midtvejsajourføring af effektivitetsbenchmarkene for elforbruget på grundlag af de meste effektive produktionsmetoder for det pågældende produkt for at tage hensyn til de seneste data og de nyeste produktionsmetoder. Kommissionen anser denne ajourføring af effektivitetsbenchmarkene for bedre egnet til at tage højde for eventuelle potentielle effektivitetsgevinster i de berørte sektorer end en egentlig reduktion af støtteintensiteten.

Kommissionen overvejer at bringe metoden til ajourføring af effektivitetsbenchmarkene for elforbruget i overensstemmelse med metoden i artikel 10a, stk. 2, i EU ETS-direktivet (jf. punkt 14 i udkastet til retningslinjer, der er foreslået til høring). Kommissionen vil i henhold til denne metode skulle ekstrapolere en årlig reduktionssats for hvert benchmark på grundlag af tidligere effektivitetsforbedringer. Interessenterne opfordres til at fremlægge deres synspunkter vedrørende brugen af en sådan metode i de fremtidige retningslinjer.

Medlemsstaterne bør om nødvendigt ændre deres respektive ordninger med henblik på at bringe dem i overensstemmelse med disse ajourføringer.

### *2.3. Beregningsformlen for støttebeløb*

Det anslåede beløb for indirekte ETS-omkostninger og derigennem det maksimale støttebeløb vil derudover skulle beregnes på grundlag af parametre svarende til dem, der anvendes i ETS-retningslinjerne fra 2012.

- De differentierede regionale "CO<sub>2</sub>-emissionsfaktorer", som afspejler CO<sub>2</sub>-intensiteten af den elektricitet, der produceres på grundlag af fossile brændstoffer i et givet geografisk område, vil fortsat finde anvendelse. Med henblik herpå er de relevante geografiske områder defineret efter den samme metode, som blev anvendt i forbindelse med ETS-retningslinjerne fra 2012, dvs. udviklingen af markedskoblingen og graden af den faktiske priskonvergens ved anvendelse af ajourførte økonomiske data.
- Referenceproduktionen med henblik på beregningen svarer til den faktiske produktion året før tildelingen af støtten. I konsekvensanalysen af ETS-retningslinjerne fra 2012 hed det, at en sådan mulighed ville risikere at ødelægge prissignalerne og fjerne incitamenterne i ETS med hensyn til at opnå et mere effektivt elforbrug. Da kompensation for indirekte ETS-omkostninger imidlertid kun er en delvis kompensation, vil en stigning i produktionen, der fører til en stigning i elforbruget, altid føre til øgede elomkostninger for virksomheden. Kommissionen mener derfor, at anvendelsen af tallene for den faktiske produktion mest nøjagtigt afspejler de indirekte omkostninger for hver støttemodtager og fastholder incitamentet til at opnå større energieffektivitet. Da den historiske produktion modsat ikke gør det muligt at beregne de faktiske indirekte omkostninger for den enkelte virksomhed, bidrager denne ikke fuldt ud til at fastholde virksomhedens incitament til at blive mere effektiv. I en situation, hvor den historiske produktionsværdi er højere end den faktiske produktion, ville anvendelsen af den historiske produktion som referenceparameter reducere prissignalet fra ETS og derfor svække incitamentet til at forbedre energieffektiviteten.
- Effektivitetsbenchmarkene for elforbruget, som repræsenterer det produktspecifikke elforbrug pr. ton produktion opnået ved hjælp af de mest effektive produktionsmetoder for det pågældende produkt, vil blive ajourført i begyndelsen af den næste ETS-handelsperiode. De vil også blive ajourført én gang midt i den næste handelsperiode.
- Beregningen af støttebeløbet vil fortsat omfatte gennemsnittet af den daglige etårige EU-terminspris for kvoter.

Flere af de parametre, der anvendes til at beregne støttebeløbene, er ikke blevet fastsat i det vedlagte udkast til retningslinjer, der er foreslået til høring, og vil blive fastlagt på et senere tidspunkt. Det drejer sig om effektivitetsbenchmark for elforbruget, det faktiske niveau for loftet med hensyn til bruttoværditilvækst og de faktiske regionale CO<sub>2</sub>-faktorer. CO<sub>2</sub>-emissionsfaktorer vil blive fastsat på grundlag af de seneste Eurostat-data (2019) og vil blive ajourført én gang midt i den næste handelsperiode. I 2025 vil Kommissionen også vurdere, om der er yderligere data til rådighed, som gør det muligt at forbedre og revidere den metode, der anvendes til at beregne CO<sub>2</sub>-emissionsfaktorerne, dvs. at der tages hensyn til CO<sub>2</sub>-besparende teknologiers stadig vigtigere rolle på EU's elmarkeder.

### *2.4. Konditionalitet*

Endelig foreslås det i udkastet til retningslinjer, der er foreslået til høring, at skærpe betingelserne for kompensation af indirekte ETS-omkostninger ved at gå videre end de forpligtelser, der allerede er fastsat i direktiv 2012/27/EU om energieffektivitet. Interessenter opfordres til at fremlægge deres synspunkter om dette konditionalitetskrav. Det vil i givet fald pålægge medlemsstaterne at kontrollere, at støttemodtagerne, uanset deres størrelse, har foretaget eller forpligtet sig til at foretage et energisyn

eller oprette et energi- eller miljøforvaltningssystem<sup>2</sup>. Det vil også påligge medlemsstaterne at overvåge store virksomheders gennemførelse af de deraf følgende henstillinger. Medlemsstaterne vil skulle overvåge overholdelsen af dette krav. Kommissionen kan også som led i sin overvågning af de godkendte ordninger kontrollere, at dette krav overholdes.

### **3. Modernisering af elproduktionen**

De nye bestemmelser vedrørende støtte i forbindelse med fakultative midlertidige gratiskvoter til modernisering af elproduktionen er hovedsagelig allerede fastlagt i ETS-direktivets artikel 10c. Målet med denne type støtte er modernisering, diversificering og bæredygtig omlægning af energisektoren. For projekter med et samlet investeringsbeløb på over 12,5 mio. EUR vil støtte blive ydet på grundlag af en udbudsprocedure, der overholder kravene i det udkast til retningslinjer, der er foreslået til høring. For projekter på under 12,5 mio. EUR vil statsstøtteforanstaltninger også være omfattet af en vurdering i henhold til statsstøttere reglerne.

### **4. Foranstaltninger, der ikke er omfattet af det udkast til retningslinjer, der er foreslået til høring**

Da ingen af medlemsstaterne har gennemført bestemte kategorier af støtte i ETS-retningslinjerne fra 2012, nemlig støtte i forbindelse med udelukkelsen af små anlæg og hospitaler fra EU's emissionshandelsordning, har Kommissionen fjernet de relevante bestemmelser fra sit forslag. Hvis medlemsstaterne beslutter at gennemføre sådanne foranstaltninger, vil Kommissionen analysere dem direkte i henhold til TEUF.

Udkastet til retningslinjer, der er foreslået til høring, finder heller ikke anvendelse på statsstøtte, der er tildelt til investeringer med henblik på at modernisere energisystemet og forbedre energieffektiviteten gennem moderniseringsfonden, der er oprettet ved ETS-direktivets artikel 10d.

---

<sup>2</sup> F.eks. forordning (EF) nr. 1221/2009 om organisationers frivillige deltagelse i en fællesskabsordning for miljøledelse og miljørevision (EMAS) (EUT L 342 af 22.12.2009, s. 1).