

GRUNDNOTAT

14. september 2009

Side 1/8

Grundnotat om Kommissionens udkast til beslutning, i henhold til Europa-parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EC, om en liste over sektorer og sub-sektorer, der anses for at være udsat for en signifikant risiko for carbon leakage

1. Resumé

Den revision af Kvotedirektivet, der blev vedtaget af DER i december 2008 indeholder en generel regel om, at omfattede virksomheder skal købe en stigende andel af deres kvotebehov fra 2013 til 2020. Virksomheder i sektorer, der vurderes at være særligt udsatte for udflytning af produktion og/eller produktionsanlæg som følge af stigende omkostninger i kraft af Kvotedirektivet, skal kunne fritages fra at skulle købe en større del af deres kvotebehov. Listen over fritagne sektorer skal vedtages i komitologi. Forordningen rummer en liste over de sektorer, der ifølge Kommissionens analyser opfylder direktivets kriterier for at blive undtaget. Udkastet til forordning er fremsendt d. 4. september og skal til afsteming i Climate Change Committee d. 18. september før oversendelse til Europa Parlamentet. Forordningen skal også drøftes på DER – formentlig i december – inden Kommissionen endelig vedtager den før 1. januar 2010. Forslaget ændrer ikke direkte dansk ret udover de ændringer, som ændringen af Kvotedirektivet vil medføre, og som nødvendiggør en revision af Kvoteloven inden 2013.

2. Baggrund

Kommissionen har ved KOM (xxxx) xx af xx (forslaget er endnu ikke nummereret eller dateret) fremsendt forslag om (forslagets fulde titel). Forslaget er oversendt til Rådet den 4. september 2009.

3. Hjemmel

Forslaget er fremsat med hjemmel i (EU Traktatens artikel 175 og) det reviderede kvotedirektivs artikel 10a(13). Forordningen skal søges endeligt vedtaget efter proceduren for fælles beslutningstagen i TEF artikel 251 (forskriftsproceduren). Forslaget ventes vedtaget på et møde i den relevante komité, Climate Change Committee, d. 18. september før oversendelse til EU Parlamentet.

4. Nærhedsprincippet

Regeringen vurderer, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Den i december 2008 vedtagne revision af kvotedirektivet ophæver den hidtidige nationale kompetence til at træffe beslutninger om tildeling af gratiskvoter til udvalgte sektorer. Denne kompetence er fremover tillagt Kommissionen, og forslaget til forordning er en naturlig følge heraf.

Den hidtidige decentrale model har medført meget forskellige allokeringsregler i de enkelte medlemsstater, hvilket har medført betydelige konkurrenceforvridninger.

Der er således brug for et fælles EU-instrument til i højere grad at sikre ensretning af medlemsstaterne fastlæggelse af nationale kvotelofter og allokeringsregler for de omfattede sektorer. For at kunne indfri det ambitiøse drivhusgasreduktionsmål og målsætningen for anvendelse af vedvarende energi som EU's stats- og regeringschefer vedtog under DER's møde i marts 2007, er det derfor nødvendigt at ændre kvotedirektivet – og herunder ændre på kompensationsmekanismerne til de særligt udsatte sektorer.

5. Formål og indhold

Nærværende forordning rummer en liste over de sektorer på EU-plan, der ifølge Kommissionens analyser opfylder direktivets kriterier for at være særligt udsatte. Listen gælder i udgangspunktet til og med 2014, hvor den skal revideres. Kommissionen kan dog tilføje sektorer hvert år efter nærmere analyse.

Den revision af Kvotedirektivet, der blev vedtaget af DER i december 2008, indeholder en generel regel om, at elproduktion med visse undtagelser for Østeuropa og stålproduktion skal købe 100 % af deres kvotebehov. De øvrige omfattede virksomheder vil i 2013 som udgangspunkt få gratiskvoter svarende til 80 % af et sektor specifikt beregningsgrundlag/benchmark. Herefter falder andelen af gratiskvoter til 30 % i 2020 og 0 % i 2027. Beregningsgrundlaget skal fastlægges ved en særskilt forordning inden udgangen af 2010. Beregningsgrundlaget kan være et sektorbenchmark svarende til gennemsnittet af de 10 % mest effektive virksomheder i branchen.

Mange medlemslande var imidlertid stærkt bekymrede for at omkostninger til kvotekøb ville skade europæisk industris konkurrenceevne og føre til udflytning af produktion og/eller produktionsanlæg til tredjelande uden klimaregulering (Carbon Leakage). Der indføjedes derfor særlige regler i direktivet, der skal sikre, at særligt truede sektorer stadig kan få gratiskvoter svarende til 100 % af den pågældende sektors beregningsgrundlag/benchmark. Sektorerne kan kvalificere sig på 5 måder:

1. Hvis kvoteomkostninger direkte og indirekte (via elprisen) udgør mere end 5 % af bruttoværditilvæksten i sektoren og udenrigshandelsintensiteten samtidig er over 10 % (Udenrigshandelsintensitet defineret som sum af im- og eksport divideret med samlet omsætning i sektoren).
2. Hvis kvoteomkostninger direkte og indirekte (via elprisen) udgør mere end 30 % af bruttoværditilvæksten i sektoren.
3. Hvis udenrigshandelsintensiteten er over 30 %.
4. Hvis en klar identificerbar del-sektor til en NACE-4 sektor opfylder ovenstående kvantitative krav, mens den pågældende NACE-4-sektor ikke gør det

5. Hvis sektoren er tæt på nogle af de ovenstående kvantitative kriterier eller den på anden vis skønnes særlig udsat er der gennemført en kvalitativ analyse

16 sektorer opfylder både kravene til CO₂-intensitet og særlig høj udenrigshandelsintensitet eller særlig høj CO₂-intensitet. 11 sektorer opfylder alene krav under punkt 1 til CO₂ intensitet og udenrigshandelsintensitet. 2 sektorer opfylder alene kravene under punkt 2 til CO₂ intensitet. 117 sektorer opfylder alene kravene til udenrigshandelsintensitet under punkt 3. I alt er der fundet 13 delsektorer, som opfylder de kvantitative krav under punkterne 1 – 3 ovenfor. Og endelig har en kvalitativ analyse identificeret 5 sektorer som særligt udsatte.

Listen gælder for 5 år – dvs. 2010-14. Da det nye kvotedirektiv først træder i kraft i 2013, vil listen kun få direkte økonomisk betydning i årene 2013-14. Under forberedelsen af listen har der været afholdt en række konsultationsmøder for interesserede parter, ligesom brancheorganisationer og medlemslande har været inddraget i indsamling af data.

Analyserne af CO₂-intensitet er foretaget under antagelse af en gennemsnitlig kvotepris på 225 kr. (30 €), og at ikke-udsatte brancher skal købe 75 % af deres kvotebehov i 2013-14. Antagelsen om køb af 75 % af kvotebehovet er ifølge Kommissionen nødvendig, da man først kender beregningsgrundlaget/benchmarket, som skal anvendes til at udmåle antallet af gratis-kvoter til de enkelte sektorer, ved udgangen af 2010. Det er derfor ifølge Kommissionen ikke muligt på nuværende tidspunkt at beregne hvor stor en del af kvotebehovet, ikke-udsatte brancher skal købe. Endelig er EU's gennemsnitlige CO₂-emission for elproduktion lagt til grund ved vurdering af de indirekte omkostninger.

Kommissionen har foretaget analyserne på basis af den såkaldte DB 03 brancheopdeling, fordi de relevante data for perioden 2005-07 er opgjort ved brug af denne kode. De anførte branchekoder i listen refererer derfor til DB 03 koden og ikke den DB 07 kode, der har været anvendt i Danmark siden 2007. Hvor det er hensigtsmæssigt, og hvor der er tilstrækkelige data til rådighed, er analyserne i overensstemmelse med direktivet foretaget med den mest detaljerede brancheopdeling, der findes i EU statistikken – det såkaldte NACE 4 niveau. Jf. punkt 4 ovenfor har Kommissionen dog accepteret også at analysere delsektorer til NACE-4 sektorer, hvor det har kunnet dokumenteres, at delsektorer har væsentlig højere CO₂-intensitet end den NACE-4 sektor, de indgår i.

Ifølge Kommissionen udleder el-produktion godt 60 % af de samlede emissioner omfattet af kvotedirektivet. Elproduktion skal med visse tidsbegrænsede undtagelser købe kvoter svarende til alle deres udledninger. De resterende knap 40 % af emissionerne stammer overvejende fra industrien, varme- og olie/gasproduktion. Den foreslåede liste vil fritage ca. 70% af denne residual fra at skulle købe en større andel af deres kvotebehov.

Som det fremgår skyldes fritagelse af et meget stort antal sektorer udelukkende udenrigshandelskriteriet. For mange af de sektorer, der undtages i henhold til dette kriterium, udgør de direkte og indirekte kvoteudgifter væsentlig mindre end 1 % af bruttoværditilvæksten.

En international aftale ved COP15 i København kan ændre ved forudsætningerne for beregningerne af, om sektorerne er udsat for risiko for carbon leakage, da europæiske kvoteomfattede virksomheder i mindre grad vil blive udsat for konkurrence fra lande uden klimaregulering. Samtidigt vil EU overgå til en samlet reduktion på 30 pct. såfremt en aftale opfylder et

sæt fastsatte kriterier, og herefter skal Kommissionen fremlægge forslag til hvorledes denne ekstra reduktion skal opnås..

6. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal i henhold til TEF art. xx først høres efter vedtagelsen i Climate Change Committee. Parlamentet har herefter 3 måneder til at komme med en udtalelse.

7. Gældende dansk ret og forslagens konsekvenser herfor

Tildeling af gratiskvoter til danske virksomheder har hidtil været reguleret af lov nr. 493 af 9. juni 2004 om CO₂-kvoter (Kvoteloven) med de ændringer, der følger af lov nr. 410 af 1. juni 2005, § 63 i lov nr. 430 af 6. juni 2005, § 71 i lov nr. 431 af 6. juni 2005, § 10 i lov nr. 571 af 9. juni 2006, lov nr. 554 af 6. juni 2007, § 5 i lov nr. 172 af 12. marts 2008 og lov nr. 317 af 30. april 2008.

8. Forslagets konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet eller beskyttelsesniveauet

En vedtagelse af forslaget vil medføre behov for tilpasning af dansk lovgivning, nærmere bestemt af Kvoteloven. Et første forslag til ændring af Kvoteloven ventes forelagt Folketinget i efteråret 2009, men det vil være nødvendigt at ændre loven yderligere inden udgangen af 2012.

Statsfinansielle konsekvenser

Kommissionen har mundtligt oplyst, at forslaget vil medføre, at ca. 25 % af alle emissioner omfattet af kvotedirektivet i EU stadig kan få gratiskvoter svarende til 100 % af den pågældende sektors beregningsgrundlag/benchmark. På det grundlag er det beregnet, at Danmark kan forvente at hente et auktioneringsprovenu på godt 3,5 mia. kr./år i gennemsnit i perioden 2013 – 20. Under forudsætning af en kvotepris på 225 kr. Hvis der ikke var nogle sektorer, der var blevet vurderet som værende udsat for en risiko for carbon leakage, og de i stedet skulle have 80 % gratis kvoter i 2013 faldende til 30 % i 2020, ville Danmarks auktioneringsprovenu gennemsnitligt være øget med ca. 0,7 mia. kr. pr. år. Disse skøn er behæftet med usikkerhed – primært pga. manglende kendskab til niveauet for de beregningsgrundlag/benchmark, der fastlægger tildelingen af gratiskvoter til de enkelte sektorer udenfor elproduktion.

Samfundsøkonomiske konsekvenser.

Forslaget har ingen samfundsøkonomiske konsekvenser udover de konsekvenser vedtagelsen af det reviderede kvotedirektiv har.

Konsekvenser for erhvervslivet

Forslaget indikerer, at op mod 20 % - eller ca. 5,8 mio. t - af de samlede danske kvoteomfattede emissioner i alle sektorer forventes fritaget fra at skulle købe en stor andel af deres kvotebehov. Som nævnt ovenfor svarer til en sparet omkostning for den kvoteomfattede sektor på ca. 0,7 mia. kr. pr. år. I forhold til en situation med fuld auktionering sparer den kvoteomfattede sektor op til 1,3 mia. kr./år i gennemsnit i perioden 2013–20 (ved en kvotepris på 225

kr.). For sektorer udenfor egentlig el-produktion – primært landbaseret industri samt olie- og gasproduktion - undtages op mod 73 % af emissionerne fra at skulle købe deres kvoter. Tallene er behæftet med betydelig usikkerhed, især fordi de beregningsgrundlag/benchmarks, som tildeling af gratis kvoter bestemmes ud fra, ikke kendes før udgangen af 2010. De faktiske tal for fritagelse vil formentlig blive noget lavere end de ovenfor angivne procenter. Det skyldes, at de kommende beregningsgrundlag/benchmarks forventes at ligge under de historiske emissioner, der har været anvendt som udgangspunkt i nærværende beregning.

Beskyttelsesniveauet

En vedtagelse af forslaget skønnes ikke at berøre beskyttelsesniveauet i Danmark

9. Høring

Forslaget er blevet forelagt Klima- og Energipolitisk Specialudvalg med høringsfrist 11. september 2009.

Bryggeriforeningen mener, det er vigtigt at fastholde objektive kriterier som grundlag for at opgøre, hvilke sektorer og delsektorer, der skal have 100% gratis kvoter og kan derfor ikke støtte Regeringens ønske om, at de kvalitative vurderinger også bruges til at tage sektorer af listen.

Bryggeriforeningen kan i øvrigt støtte Regeringens linje for så vidt det ikke indebærer nogen ændring i listen.

DI er grundlæggende tilfreds med, at carbon leakage problematikken er adresseret så direkte i kvotedirektivet, da klimaet ikke vinder ved udflagning af produktion. Taberne bliver blot virksomhederne i EU, herunder dem som mister deres job mv. Derfor skal den proces der er fastsat i EU respekteres.

DI er bekymret for, om Regeringen modarbejder de beslutninger, der er taget i EU i december 2008 ved at tilstræbe ændringer af de objektive kriterier, som man på EU niveau var enig om at bruge til vurdering af omfanget af carbon leakage, og som fremgår klart og tydeligt af direktivet.

DI er ikke enig i, at sektorenes placering på listen betinges af de konkrete benchmarks, da såvel virksomheder på og uden for carbon leakage listen stilles over for de samme teknologi benchmarks. Derfor vil de være stillet helt lige, og det eneste yderligere spørgsmål er om de er konkurrenceudsatte ift. ikke-EU markeder, hvilket af den grund bør kunne ske uafhængigt af benchmark komitologien.

Foreningen for slutbrugere af energi støtter, at undtagelserne så vidt muligt baseres på de faktiske omkostninger til kvotekøb, som de forskellige sektorer vil blive belastet med. Dette sammenholdt med eksponeringen for konkurrence med virksomheder fra tredjelande vil bedst vise, hvilke sektorer, der i praksis vil blive udsat for "ulige konkurrence". Derfor bør man formentlig have lidt mere oversigt over konsekvenserne af benchmarking-grundlaget for de faktiske nødvendige kvotekøb, før man lægger listen over sektorer helt fast. Virksomhederne har en interesse i at kende deres rammebetingelser så tidligt som muligt, og der må på listen ikke mangle sektorer, som i praksis vil blive meget belastet. Men at det skal være lige nu - før

COP15 resultaterne har afsløret de overordnede fremtidige rammebetingelser - synes unødvendigt og uhensigtsmæssigt.

Landbrug & Fødevarer bakker op om, at konkurrenceudsatte virksomheder fortsat kan få gratis kvoter for at begå sig på det globale marked. Danmarks fødevareeksportsituation bliver relativt hårdere ramt end andre EU-lande ved et eventuelt køb af kvoter, der er tale om en høj eksport, og da erhvervet er kendetegnet af store produktionsenheder, som derved falder under kriterierne for EU's kvotesystem. Derfor er der et stort behov for at arbejde for at det danske fødevarerhverv, som er omfattet af CO2 kvotedirektivet, fortsat kan modtage gratis CO2 kvoter. Kriteriet om udenrigshandelsintensitet tager højde for, at betydelige omkostninger, som kun rammer en andel af aktørerne på verdensmarkedet, påvirker konkurrenceevnen.

Landbrug & Fødevarer finder det positivt, at der i Kommissionens foreløbige udkast til liste er medtaget mejeriprodukterne mælkepulver, kasein og laktose mm. Det er der et tvingende behov for, så vel som det også er tvingende nødvendigt at se på den øvrige del af mejerisektoren, specielt valle, men også væksthushavtneri, og slagterierne, forædling af kød og miljøvirksomheder som DAKA, der bearbejder animalske biprodukter. For slagteriernes vedkommende er der stor utilfredshed med det foreløbige resultat, da det er et erhverv som er stærkt konkurrenceudsat fra virksomheder uden for EU.

Endelig bemærker Landbrug og Fødevarer, at en COP 15 aftale kun vil stille EU landene lige med 3. lande, hvis der ikke er regionale forskelle i form af kvotesystemer og dermed ikke konkurrenceforvridning. Uanset hvad COP 15 ender med vil EU fastholde kvotesystemet, hvilket er et alvorligt problem.

Dansk Erhverv bakker overordnet set op om regeringens holdning, da regeringen korrekt problematiserer den generelt alt for omfattende liste over brancher, der opnår særbehandling og selektive fordele frem for andre.

Dansk Erhverv bemærker usikkerheden omkring benchmarks - og dermed beregningsgrundlaget af de reelle udgifter for køb af kvoter - hvilket fører til usikkerhed omkring tildelingen af gratis kvoter på baggrund af høj CO2-intensitet. Udfærdigelse af listen over fritagne sektorer kan således først endeligt foretages, når denne usikkerhed om benchmarks er mindsket, dvs. tidligst med udgangen af 2010.

Dansk Erhverv opfordrer til, at listen løbende revurderes undervejs i den 5-årige periode taget udviklingen i de enkelte sektorer i betragtning. Således skal listen efter Dansk Erhvervs opfattelse ikke være statisk, men snarere dynamisk i sit omfang.

Dansk Erhvervs langsigtede målsætning er at opnå sektorneutralitet for energiomkostninger, hvilket inkluderer en lige behandling af de forskellige erhvervssektorer i forhold til fritagelse fra køb af CO₂-kvoter, nedtrapningsperioder af gratis kvoter og lignende favoriseringer. Derfor ønsker Dansk Erhverv, at tildelingen af gratis kvoter bliver på et absolut minimum for at skabe ens forhold for de forskellige sektorer.

Energi- og Olieforum påpeger, at der indenfor Europa findes industrier/virksomheder, der er i markant risiko for at blive udsat for "Carbon Leakage". Det er derfor afgørende for disse industriers konkurrenceevne, at de får tildelt de nødvendige kvoter gratis.

Energi- og olieforum kan derfor ikke støtte regeringens holdning og indstilling, som den kommer til udtryk i notatet og er forundret over, at Danmark skal arbejde for at udsendelsen af listen udskydes, og at antallet af sektorer begrænses. Tilsvarende er kriterierne for at kvalificere til at blive optaget på "listen" fastlagt i direktivet.

Det Økologiske Råd anser fastholdelsen af kriterierne for kvotetildeling baseret på en ambitiøs benchmark for de 10 % bedste virksomheder i branchen som altafgørende for at nå et klimaresultat og er enig i den danske holdning om, at en endelig vedtagelse af de brancher / sektorer som falder ind under undtagelser for købsforpligtelser af kvoter må vente til benchmarking faktisk er foretaget. Dermed baseres listen på en faktisk vurdering af de enkelte sektorer faktiske belastning i forhold til eventuelle konkurrenter, som ikke er omfattet af CO₂ reduktionsforpligtelser.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter forureneren betaler princippet, hvilket regeringen som udgangspunkt vil lægge til grund for det videre arbejde under kvotedirektivet. Derfor er Regeringen skeptisk overfor senere forslag til fritagelse af sektorer, der reelt ikke er i risiko for carbon leakage. Regeringen noterer sig, at kriterierne i direktivet i praksis har vist sig at medføre vidtgående fritagelser. Et meget betydeligt antal sektorer fritages alene, fordi der er en høj udenrigshandelsintensitet i sektoren – og ofte på trods af, at de kun er meget lidt belastet af udgifter som følge af kvotesystemet eller af, at udflytning af produktionen reelt ikke er mulig. Efter resultatet af COP 15 vil der ifølge kvotedirektivet være mulighed for at vurdere listen på ny, og Regeringen vil i den forbindelse søge at begrænse antallet af sektorer, der reelt ikke er udsat for carbon leakage.

Oprindeligt foretog Kommissionen alle analyser af sektorernes kvoteomkostninger under antagelse af, at ikke-udsatte sektorer skulle købe 100 % af deres kvotebehov. Dette til trods for, at virksomheder, der ikke er udsat for carbon leakage, kun skal betale for 20 % af et benchmark, dvs. i alt noget over 20 % af deres kvoter. Danmark har påpeget dette misforhold, og Kommissionen har i dens endelige analyse delvist imødekommet danske synspunkter. Der er således lagt til grund, at sektorer, der ikke er særligt udsat for udflytning, i gennemsnit skal købe 75 % af deres kvoter i 2013-14. Procentdelen virker dog fortsat urealistisk høj og ville kræve meget ambitiøse benchmarks. Hvis der vedtages benchmarks som fører til en lavere grad af auktionering vil virksomhederne få færre omkostninger til kvotekøb, hvilket bør få betydning for, hvilke sektorer der inkluderes på listen.

Regeringen mener principielt, at listen over særligt udsatte sektorer bør vedtages i år indenfor rammerne af direktivet. Vedtagelsen kan betinges af, at sektorer kun bliver endeligt fritaget, hvis de stadig opfylder kriteriet for CO₂ intensitet, når benchmarkene for tildeling af gratis-kvoter foreligger ved udgangen af 2010. Først da kan det opgøres, hvad sektorernes kvoteomkostninger bliver. Det vil i givet fald kun påvirke de sektorer, der fritages pga. høj CO₂-intensitet – ifølge Kommissionens analyse ca. 40 sektorer og delsektorer - men vil kunne berøre en væsentlig andel af de omfattede emissioner. Regeringen mener også at fritagelsen skal revurderes i lyset af om konkurrencesituationen ændrer sig såfremt andre lande påtager sig reduktionsmål ifm. COP15.

11. Generelle forventninger til andre landes holdninger

De seneste møder i juni og juli, hvor Kommissionens forslag til liste har været drøftet, har kun givet få indikationer om andre medlemsstaters holdninger til forslaget. Nogle lande støtter Danmarks synspunkt om, at analysen af virksomhedernes omkostninger baseres på sektorerens faktiske omkostninger til kvotekøb. Desuden er der forslag om, at kvalitative vurderinger af konkurrenceudsathed jf. artikel 10a para 17 også anvendes til at udelukke sektorer, der opfylder de kvantitative kriterier, men som helt klart ikke er i risiko for udflytning.

Andre lande er bekymrede over, at specifikke sektorer ikke er på listen, herunder at produktion af biler, væksthusholdninger og jern- og stålstøbning ikke er undtaget fra auktionering.

12. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.