



Notat om delegeret retsakt til Folketingets Europaudvalg

Dato 10. januar 2019

Europa-Kommissionens delegerede forordning om fastlæggelse af midlertidige EU-regler for harmoniseret gratistildeling af emissionskvoter i henhold til artikel 10a i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF (FAR-forordningen)

KOM-nr. foreligger ikke.

1. Resumé

Europa-Kommissionen har den 20. december 2018 udstedt delegeret forordning om fastlæggelse af midlertidige EU-regler for harmoniseret gratistildeling af emissionskvoter i henhold til artikel 10a i kvotehandelsdirektivet. Den delegerede forordning ændrer afgørelse af 2011/278/EU af 27. april 2011 om harmoniseret gratistildeling af emissionskvoter (benchmarkafgørelsen).

Forslaget fastsætter uddybende regler for tildeling af gratiskvoter i fjerde kvotehandelsperiode (perioden fra 2021-2030) og forventes at træde i kraft ultimo februar 2019.

Den delegerede retsakt vurderes ikke at have konsekvenser for beskyttelsesniveauet i Danmark.

Regeringen kan støtte, at Rådet ikke gør indsigelse mod udstedelsen af den konkrete delegerede retsakt, og vil 8 dage fra oversendelsen af nærværende notat lægge dette til grund.

2. Baggrund

Europa-Kommissionen har d. 20. december 2018 udstedt delegeret forordning om ændring af afgørelse 2011/278/EU af 27. april 2011 om fastlæggelse af midlertidige EU-regler for harmoniseret gratistildeling af emissionskvoter, herefter kaldet FAR (Free Allocation Rules).

Det forventes, at den delegerede forordning skal træde i kraft ultimo februar 2019.

Den delegerede forordning er udstedt i medfør af EU's kvotehandelsdirektiv (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2018/410/EU af 14. marts 2018 om et system for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Unionen). Ifølge artikel 10a, stk.

**Energi-, Forsynings- og
Klimaministeriet**

Stormgade 2-6
1470 København K

T: +45 3392 2800
E: efkm@efkm.dk

www.efkm.dk



1a, gives Kommissionen beføjelser til at vedtage denne type retsakter med henblik på at supplere kvotehandelsdirektivets bestemmelser om tildeling af gratiskvoter.

Forslaget viderefører i store træk en allerede gældende afgørelse (Kommissionens benchmarkafgørelse fra 2011), men justerer samtidig de midlertidige regler om harmoniseret gratistildeling.

Den delegerede forordning træder kun i kraft, hvis hverken Europa-Parlamentet eller Rådet har gjort indsigelse indenfor en frist på to måneder fra, at de er meddelt herom. Indsigelse imod den delegerede forordning kan i Rådet ske med kvalificeret flertal.

3. Formål og indhold

Forordningen har til formål at harmonisere reglerne om tildeling af gratiskvoter mhp. at danne en klar juridisk ramme herfor i forhold til den kvotehandelsperiode, som løber fra 2021-2030 (fjerde kvotehandelsperiode). I det følgende vil væsentlige ændringer i forordningen blive beskrevet.

Definitioner

Med forslaget opdateres definitionen af etablerede anlæg (dvs. anlæg, som er omfattet af kvoteordningen inden starten af en tildelingsperiode) for at afspejle, at der i fjerde kvotehandelsperiode er to baseline-perioder; 2021-2025 og 2026-2030. Dette betyder, at definitionen nu dækker over anlæg, der har opnået en udledningstilladelse før eller på dagen d. 30. juni 2019 for perioden 2021-2025 og før eller på dagen d. 30. juni 2024 for perioden 2026-2030. Samtidig ændres definitionen af varmebenchmark-delinstallation, således at fjernvarme ikke længere er en del af definitionen. Dette skyldes, at der i fjerde kvotehandelsperiode også bliver oprettet en ny type delinstallation, som inkluderer fjernvarmeproduktion.

Derudover introducerer forslaget en ny definition af spildgas, som ikke tidligere har været formuleret i benchmarkafgørelsen.

Definitioner relateret til væsentlige kapacitetsændringer udgår. Det betyder, at det nu klart er defineret, hvad der kan kategoriseres som fjernvarme, og hvad der kan kategoriseres som spildgas.

Kapacitetsændringer

Kapacitetsændringer er fysiske ændringer på et anlæg, som har konsekvenser for kvotetildelingen. Under den nuværende tredje kvotehandelsperiode kan et anlæg enten have en kapacitetsudvidelse eller en kapacitetsreduktion, hvis der er foretaget fysiske ændringer på anlægget. Med denne forordning udgår samtlige artikler vedrørende kapacitetsændringer. Fremadrettet vil kvotetildelingen alene justeres, hvis der sker ændringer i produktionsniveauet på mere end 15 pct. vurderet over et



gennemsnit på to år. Dette kan medføre at anlægget fremadrettet skal tildeles flere eller færre kvoter.

Overvågningsforpligtigelse

Forslaget introducerer nye bestemmelser om overvågning af aktivitetsdata, energi-strømme og udledninger. Bestemmelserne medfører, at de virksomheder, der søger om at få tildelt gratiskvoter, skal udarbejde en overvågningsmetodeplan, som skal opdateres ved væsentlige ændringer på produktionsenheden. Væsentlige ændringer kan bl.a. omfatte nye delinstallationer, skift i overvågningsmetode eller ændring af en standardværdi/skønsmetode, som er anvendt i overvågningsmetodeplanen. Den kompetente myndighed, i Danmarks tilfælde Energistyrelsen, godkender væsentlige ændringer.

Ansøgning om tildeling af gratiskvoter

Forslaget fastsætter, at driftsledere skal fremsende ansøgning om tildeling af gratiskvoter. Der vil være to ansøgningsrunder samt to tildelingsperioder i fjerde kvotehandelsperiode gældende for henholdsvis 2021-2025 og 2026-2030.

Opdatering af benchmark, herunder varmebenchmark

Den nyligt vedtagne revision af kvotehandelsdirektivet ændrede bestemmelserne for fastsættelse af de benchmark, der afgør, hvor mange gratiskvoter de enkelte anlæg får pr. produceret ton. Hovedparten af de nuværende benchmark er fastsat på baggrund af gennemsnittet af de 10 pct. mest effektive anlæg i den pågældende sektor i 2007-2008. For at afspejle den teknologiske udvikling siden 2007-2008 sammenlignes de nuværende benchmark med opdaterede benchmark, mhp. at vurdere om anlæggene er blevet mere effektive. Afhængig af denne effektivisering fastlægger Kommissionen en årlig reduktionsrate for hvert benchmark, som er afgørende for, hvor mange gratiskvoter der tildeles det enkelte benchmark. Kommissionen foretager vurderingen af sektorernes effektiviseringer på baggrund af medlemsstaternes data. Når dataindsamlingen er afsluttet og indsendt, fastlægger Kommissionen de opdaterede benchmark i en separat retsakt.

Den nærværende forordning ændrer desuden metoden for fastlæggelse af benchmarket for varmeproduktion. Det nuværende benchmark er fastlagt på baggrund af en naturgasfyret kedel med en termisk effektivitet på 90 pct. Benchmarket, som skal anvendes til sammenligning, fastlægges på baggrund af data fra dataindsamlingerne i 2019 og 2024, dvs. på baggrund af de 10 pct. mest effektive anlæg i den pågældende sektor.

Historisk aktivitetsniveau for etablerede og nytilkomne anlæg

Forslaget ændrer måden, som det historiske aktivitetsniveau for etablerede anlæg beregnes på. Det historiske aktivitetsniveau anvendes sammen med benchmarkværdien og eventuelle korrektionsfaktorer til at fastlægge produktionsenhedernes forventede kvotetildeling for perioden. For eksisterende anlæg, som har været i drift



i mindre end to år, fastlægges det historiske aktivitetsniveau som niveauet det første hele år, hvor produktionsenheden har været i normal drift.

Tildeling af gratiskvoter til varmeproduktion samt ny fjernvarme-delinstallation

Forslaget ændrer metoden for tildeling af gratiskvoter til varmeproduktion, da fjernvarme og varmeproduktion tidligere havde samme tildeling. Af kvotehandelsdirektivet fremgår det, at produktionsenheder, der ikke opfattes som værende i risiko for kulstoflækage, tildeles 30 pct. gratiskvoter i perioden 2021-2025, mens tildelingen gradvist vil falde til nul i perioden 2026-2030. Dette gælder dog ikke for tildelingen til fjernvarme, der vil ligge fast på 30 pct. gennem hele perioden. For at imødekomme denne forskel introduceres oprettelsen af en ny definition af fjernvarme-delinstallation, dvs. fjernvarme vil ikke fremover være omfattet af varmebenchmark-delinstallationen.

Sammenlægninger og opdelinger af anlæg

Forslaget introducerer bestemmelser vedrørende sammenlægninger og opdelinger af anlæg. Det vil sige, at forordningen nu indeholder retningslinjer, som pålægger driftsledere af nye anlæg, der opstår ved en sammenlægning eller opdeling, at fremlægge dokumentation herom til den kompetente myndighed, som i Danmarks tilfælde er Energistyrelsen.

Afkald på fremtidig gratistildeling

Forslaget introducerer muligheden for, at en driftsleder kan ansøge om helt eller delvist at give afkald på den fremtidige gratistildeling. Ændringen skal godkendes af Kommissionen, hvorefter ændringen vil være gældende for resten af tildelingsperioden. Driftslederen er forsat forpligtet til at overvåge udledning og til at returnere kvoter svarende til udledningen.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Den delegerede forordning træder kun i kraft, hvis hverken Europa-Parlamentet eller Rådet har gjort indsigelse inden for en frist på to måneder fra, at de er meddelt herom. Der er endnu ikke fastsat dato for, hvornår Europa-Parlamentet vil behandle sagen.

5. Nærhedsprincippet

Der er tale om gennemførelsesforanstaltninger til en allerede vedtaget retsakt. Det er derfor regeringens vurdering, at det følger heraf, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

Den delegerede forordning er direkte gældende i dansk ret.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser



Den delegerede forordning vil ikke have lovgivningsmæssige konsekvenser, da den vil være direkte gældende i dansk ret ved vedtagelse.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Den delegerede forordning forventes ikke at have væsentlige erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Statsfinansielle konsekvenser

Den delegerede forordning forventes ikke at have væsentlige statsfinansielle konsekvenser.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

En vedtagelse af forslaget skønnes ikke at berøre beskyttelsesniveauet i Danmark.

8. Høring

Kommissionens forslag er den 31. oktober 2018 sendt i høring i specialudvalget for Energi-, Forsynings- og Klimapolitik med frist den 21. november 2018. Der er kommet høringssvar fra Dansk Industri, Dansk Fjernvarme, Landbrug & Fødevarer, Marine Ingrediens Danmark, CP Kelco og Dansk Affaldsforening.

Dansk Industri (DI) finder det afgørende, at retningslinjerne for tildeling af kvoter bliver veldefinerede og muliggør ensartede data af høj kvalitet i alle medlemslande. DI finder, at der i guidelines er lagt stor vægt på at beskrive ansvaret hos virksomheder og den kompetente myndighed. DI påpeger, at det kunne overvejes at indarbejde Europa-Kommissionens rolle og ansvar mere tydeligt. DI mener, at den mest markante ændring i forordningen er udfasning af kapacitetsbestemmelsen og introduktionen af justering af kvotetildeling efter aktivitetsniveau. DI finder dette positivt, da det gør kvotetildelingen mere dynamisk og afspejler virksomhedens aktivitet. DI finder, at der både er fordele og ulemper ved at anvende gennemsnittet fremfor medianen til beregning af det historiske aktivitetsniveau. En fordel er, at det udligner store udsving og "ekstrem år" undgås.

DI mener endvidere, at den dynamiske justering af kvotetildeling bør starte allerede i 2021 (det vil sige på baggrund af aktivitetsniveau for 2019-2020). DI finder, at valg af reference-år i dataindsamlingen vil betyde meget for allokeringens niveauer, set i lyset af konjunkturudviklingen efter finanskrisen. Hvad angår opdatering af benchmarks påpeger DI, at det er vigtigt at benchmark knyttet til fjernvarme understøtter brug af overskudsvarme. DI ser, at der tale om vigtige, men komplicerede retningslinjer for virksomhederne og påpeger, at tidsrammen er meget lille.

Dansk Fjernvarme påpeger en usikkerhed omkring opdeling i gratistildeling til delinstallationer omfattet af den aftagende tildeling og gratistildelingen til fjernvarmeproduktion. Dansk Fjernvarme finder, at det i forordningen bør præciseres, at gratistildeling til fjernvarme fra anlæg med dobbeltfunktion (varmeproduktion til både



proces med aftagende tildeling og fjernvarmeproduktion) kun kan omfatte decideret varmeproduktion til fjernvarme og ikke aftag af overskudsvarme. Dansk Fjernvarme mener, at der er tale residual varme fra et procesforbrug, som ikke har et brændselsforbrug og derfor heller ikke emissioner.

Landbrug & Fødevarer (L&F) er positive over for en ny reform af EU's kvotesystem og finder det vigtigt, at kvotesystemet sikrer en meningsfuld kvotepris og konkurrenceevne for de danske virksomheder. L&F mener, at reglerne for gratis kvotetildeling og carbon leakage-beskyttelse har stor betydning for de danske virksomheder. Endvidere mener L&F, at veldefinerede retningslinjer for tildelingen af kvoter vil sikre en pålidelig regulering og ensartede vilkår på tværs af EU-landene. L&F efterspørger en tydeligere beskrivelse af Kommissionens rolle og ansvar i forbindelse med kvalitetssikring af data og opfølgning på tværs af EU's medlemslande.

Dansk Affaldsforening mener, forskelligheden i medlemslandenes regulering af affaldsenergianlæg forvrider affalds- og miljøreguleringen på tværs af EU. Dansk Affaldsforening påpeger, at det kan have økonomiske konsekvenser for danske husholdninger og virksomheder, som skal betale mere for behandlingen af affald på danske affaldsenergianlæg. Dansk Affaldsforening påpeger, at danske virksomheder derfor vil eksportere deres affald til andre medlemslande. Dansk Affaldsforening mener desuden, at danske affaldsenergianlæg er dobbeltbeskattet, da de betaler en dansk CO₂-afgift og samtidig indgår i ETS. Dansk Affaldsforening mener derfor, at Danmark skal fokusere på danske affaldsenergianlægs deltagelse i ETS, så de sidestilles med andre affaldsenergianlæg i EU.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Det forventes, at Rådet ikke vil gøre indsigelse mod den delegerede retsakt, og at der ikke vil blive bedt om forlængelse af fristen.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen arbejder for at fastholde og forbedre kvotehandelssystemet som det centrale instrument til at drive en markedsbaseret, omkostningseffektiv og teknologineutral drivhusgasreduktion i EU.

Regeringen vurderer, at ændringen af benchmarkafgørelsen som opfølgning på den nyligt vedtagne revision af kvotehandelsdirektivet er nødvendig for at forbedre kvotehandelssystemet og for at sikre en harmoniseret tilgang til gratistildeling under fjerde kvotehandelsperiode. Herunder at sikre, at gratistildelingen afspejler virksomhedernes faktiske produktion.

Regeringen vurderer, at tidsrammen for dataindsamlingen i 2019 er fokuseret, men nødvendig for at afspejle teknologiske fremskridt i benchmarks, samt at tilpasse gratisdelingen til virksomhedernes produktionsniveau.



Regeringen støtter, at data anvendt til beregning af gratistildeling og opdatering af benchmarks er af højest mulig kvalitet, hvilket sikres ved introduktionen af bestemmelser om overvågning af aktivitetsdata, energistrømme og udledninger.

Regeringen arbejder for, at de kvoteomfattede virksomheder deltager på lige konkurrencemæssige vilkår på tværs af medlemslandene.

På denne baggrund kan regeringen støtte, at Rådet ikke gør indsigelse mod udstedelsen af den delegerede retsakt, og vil fra 8 dage fra oversendelse af dette notat lægge dette til grund.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.