



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 15.7.2015
SWD(2015) 136 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv

**om ändring av direktiv 2003/87/EG för att främja kostnadseffektiva
utsläppsminskningar och koldioxidsnåla investeringar**

{ COM(2015) 337 final }

{ SWD(2015) 135 final }

1. PROBLEMFÖRMULERING

Den allmänna problemanalysen avseende EU:s klimatpolitiska mål för 2030 och systemet för utsläppshandel gjordes i konsekvensbedömningen¹ för den klimat- och energipolitiska ramen för 2030². I oktober 2014 enades Europeiska rådet om en ram för 2030 som bland annat förutsätter en bindande inhemsk minskning med minst 40 % till 2030, jämfört med 1990, och ett motsvarande mål för minskade utsläpp i EU:s utsläppshandelssystem med 43 % jämfört med 2005, samt fortsatt gratis tilldelning till industrin och upprättande av finansieringsmekanismer för att säkra EU:s övergång till en koldioxidsnål ekonomi. Problemställningen gäller hur man ska anpassa bestämmelserna i direktivet om EU:s utsläppshandelssystem för perioden efter 2020 samtidigt som man ytterligare förbättrar systemet utifrån de erfarenheter som gjorts.

1.1. Gratis tilldelning och risken för koldioxidläckage

Gratis tilldelning av utsläppsrätter till industrin ges för att hantera den potentiella risken för koldioxidläckage³ i avsaknad av jämförbara klimatpolitiska åtgärder i andra större ekonomier. Problemställningen gäller hur man ska fastställa framtida regler för gratis tilldelning till industrin, för att på ett optimalt sätt fördela ca 6,3 miljarder gratis utsläppsrätter på grundval av de principer som fastställts av Europeiska rådet.

1.2. Koldioxidsnåla finansieringsmekanismer

Som ett led i 2030 års ram, beslutade Europeiska rådet att inrätta tre koldioxidsnåla finansieringsmekanismer. För det första en innovationsfond på 400 miljoner utsläppsrätter för att stödja projekt som är mycket innovativa, koldioxidsnåla och unika inom EU:s industri- och energisektorer; härvid bygger man på den befintliga finansieringsmekanismen NER 300. Utöver det kommer runt 310 miljoner utsläppsrätter att användas för en moderniseringsfond som ska hjälpa de bland EU:s medlemsstater som har lägre inkomster⁴ med att förbättra energieffektiviteten och modernisera energisystemen. Slutligen bibehålls den nuvarande möjligheten för medlemsstater med lägre inkomster att ge gratis utsläppsrätter till energisektorn, med ett tak på högst 40 % av de utsläppsrätter landet har för auktionering före omfördelningen. I denna konsekvensbedömning analyseras de optimala alternativen för utformningen av dessa koldioxidsnåla finansieringsmekanismer.

1.3. Ytterligare förbättringar av gällande bestämmelser

De nuvarande reglerna för EU:s utsläppshandelssystem är i kraft sedan 2013 och därmed relativt nya. I ljuset av de erfarenheter som gjorts bör emellertid vissa begränsade ändringar övervägas efter 2020 avseende centrala aspekter av systemet för utsläppshandel (utsläppsrätternas giltighet, unionsregistret och små utsläppskällor).

¹ Konsekvensbedömning av en klimat- och energipolitisk ram för perioden 2020–2030 (SWD(2014)15 final).

² Kommissionens meddelande om en klimat- och energipolitisk ram för perioden 2020–2030.

³ En ökning av utsläppen av växthusgaser i tredjeländer där industrin inte omfattas av jämförbara koldioxidbegränsningar.

⁴ Tio medlemsstater, med en BNP per capita till marknadspris år 2013 som understiger 60 % av EU-genomsnittet.

2. MÅL

Det övergripande målet för EU:s klimatpolitik, och för EU:s utsläppshandelssystem som klimatpolitikens viktigaste instrument, är att bidra till att begränsa den globala genomsnittliga temperaturökningen till högst 2 grader Celsius över den förindustriella nivån. Det specifika politiska målet är att förfina och förbättra reglerna för EU:s system för handel med utsläppsrätter efter 2020, samt anpassa dem till 2030 års utsläppsminskingsmål. Operativa mål för de tre klustren (gratis tilldelning, koldioxidnåla finansieringsmekanismer och ytterligare förbättringar av de nuvarande reglerna) syftar till att åtgärda de problem som anges ovan.

3. ALTERNATIV OCH KONSEKVENSER

3.1. Gratis tilldelning och risken för koldioxidläckage

Flera politiska alternativ har tagits fram för varje element i systemet för gratis tilldelning och för ersättning för indirekta kostnader, i linje med de vägledande principerna i Europeiska rådets slutsatser.

Riktmärken. Det finns olika alternativ för hur och hur ofta man bör uppdatera riktmärkena (utsläppsrätter per ton produkt). Konsekvensanalysen behandlar nollalternativet (uppdatering på grundval av nya uppgifter som rapporterats av verksamhetsutövarna), en enda schablonuppdatering, regelbunden schablonuppdatering, en uppdatering som grundar sig på nya uppgifter i kombination med en schablonuppdatering och regelbunden uppdatering med fullständig uppgiftsinsamling.

Produktionsnivå och justeringar. Produktionsnivån multipliceras med riktmärket för att fastställa mängden utsläppsrätter per anläggning. Det finns olika alternativ för hur många år som ska användas för att fastställa produktionsnivån, hur ofta man ska uppdatera dessa år och hur man ska hantera produktionsförändringar under året. Konsekvensanalysen behandlar nollalternativet (produktionsnivåerna fastställda vid ett visst tillfälle och nuvarande regler för produktionsförändringar), ett alternativ med historiska produktionsnivåer som fastställs vid ett visst tillfälle och som bygger på fem år (2013–2017) för hela tioårsperioden, och slutligen ett alternativ med produktionsnivåer för båda femårsperioderna (2013–2017 respektive 2018–2022). Betydande ökning och minskning av produktionen hanteras med hjälp av samma tröskelvärden för ökad respektive minskad produktion. Den ökade tilldelningen för ökad produktion tas från reserven för nya deltagare, som antingen består av ett fast belopp (referensscenario) eller fylls på med outnyttjade utsläppsrätter under perioden. Den ökade tilldelningen kan finansieras med utsläppsrätter för fas 4, eller med 250 miljoner utsläppsrätter som inte fördelats under fas 3.

Koldioxidläckage-grupper och kriterier. Sektorer som bedöms löpa en betydande risk för koldioxidläckage på grund av deras koldioxidintensitet och handel erhåller fler gratis utsläppsrätter. För närvarande är skillnaden mellan sektorerna mycket begränsad, eftersom 97 % räknas som koldioxidläckagesektorer. I konsekvensbedömningen undersöks olika alternativ för en mer riktad strategi, grundad på en särskiljning mellan sektorerna beroende på deras exponering för risken för koldioxidläckage – smärre ändringar av de nuvarande kriterierna, en enhetlig faktor för alla, eller uppdelning av sektorerna i fyra grupper.

Ersättning för indirekta kostnader. Indirekta koldioxidkostnader är kostnaderna för koldioxidutsläpp från elproduktion som överförs till industriella elkonsumenter. För närvarande kan medlemsstaterna ge subventioner till vissa elintensiva industrier för att delvis

kompensera dem för dessa indirekta kostnader, inom ramen för reglerna om statligt stöd. Konsekvensanalysen behandlar nollalternativet (en fortsättning av den nuvarande metoden), ett alternativ med ett obligatoriskt EU-omfattande system för ersättning (finansierat genom nationella intäkter från auktionering eller gratis tilldelning) och en kombination av ett EU-omfattande system för ersättning som finansieras via gratis tilldelning plus en frivillig ersättning på nationell nivå.

Alternativen för varje element granskades mot operativa mål kopplade till Europeiska rådets slutsatser, och alternativ med höga poäng slogs ihop till paket:

- **Referensscenario A:** Ingen ändring av direktivet om utsläppshandelssystemet: detta är inte förenligt med Europeiska rådets slutsatser och bedöms därför inte.
- **Referensscenario B:** De nuvarande reglerna förlängs till nästa fas, och alla paket bedöms i förhållande till detta scenario.
- **Referensscenario Ba:** Liknar referensscenario B men med begränsade justeringar av kriterierna för koldioxidläckage.
- Det **enkla** paketet: Syftar till att minimera den administrativa bördan och komplexiteten.
- Det **riktade** paketet: Bygger på strategiska alternativ som syftar till att garantera att de mest effektiva anläggningarna inte drabbas av orimliga kostnader, samtidigt som man undviker oförutsedda vinster.
- Det ”enkla” och det ”riktade” paketet utgör olika sätt att hantera kompromisser mellan de vägledande principerna, eftersom de flesta av alternativen i det ”riktade” paketet kräver insamling av uppgifter.
- Paketet med **begränsade ändringar** är en kombination av det ”enkla” och det ”riktade” paketet.

Konsekvenser

Gratis tilldelning för att minska risken för koldioxidläckage har direkt inverkan på industrianläggningar som omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter, och på medlemsstaternas budgetar.

Reglerna för gratis tilldelning har ekonomiska konsekvenser motsvarande cirka 6,3 miljarder utsläppsrätter, till ett värde av upp till cirka 150 miljarder euro⁵. Dessa offentliga medel måste fördelas på ett optimalt sätt och man måste se till att de inte undergräver principen om att förorenaren betalar.

Sektorernas efterlevnadskostnader beror på koldioxidpriset, nivån av gratis tilldelning och utsläppen från produktionen. Koldioxidpriset påverkas inte direkt av regler för gratis tilldelning, eftersom det totala antalet tillgängliga utsläppsrätter (tak) fastställs i förväg. De totala koldioxidkostnaderna på makronivå bestäms av det övergripande målet för utsläppsminskningar på 40 %, och det särskilda minskningsmålet på 43 % för utsläppshandelssystemet, i enlighet med analyserna i konsekvensbedömningen av den klimat- och energipolitiska ramen fram till 2030.

⁵ Beräknat utifrån de priser för utsläppsrätter som uppskattats i *EU Energy, Transport and GHG emissions Trends to 2050 – Reference scenario 2013* (http://ec.europa.eu/clima/policies/2030/docs/eu_trends_2050_en.pdf)

Inga betydande skillnader har konstaterats mellan paketalternativen för gratis tilldelning när det gäller miljöeffekter, eftersom dessa huvudsakligen beror på den totala utsläppsminskningen på 43 % fram till 2030, som fastställs genom ett tak.

Skillnaden mellan paketalternativen i fråga om de sociala konsekvenserna är ganska liten, och omfattar endast fjärrvärmepriser.

Beträffande de operativa målen och deras koppling till de olika elementen i paketalternativen kan följande noteras:

- Regelbundna uppdateringar av riktmärken på grundval av en fullständig insamling av uppgifter (referensscenariopaketet, paketet med begränsade ändringar och det riktade paketet) skulle bäst anpassa riktmärkesvärdena till den tekniska utvecklingen. Uppdateringar som grundar sig på ett enda schablonvärde (det enkla paketet) skulle ge ett mer ambitiöst riktmärke för sektorer med teknisk kapacitet under genomsnittet än för sektorer med högre teknisk kapacitet. Ett mer nyanserat synsätt, exempelvis med en uppdatering baserad på flera schablonvärden (lågt, medium, högt) och/eller som kompletteras med insamling av uppgifter, skulle kunna ge en närmare anpassning till tekniska framsteg som uppnåtts inom olika sektorer.
- En alltför nära anpassning av gratis tilldelning till den berörda sektorns egenskaper (teknisk utveckling, produktion eller utsläppsnivåer) kan minska incitamenten till innovation.
- För att bättre rikta gratistilldelningen till de anläggningar som har bäst resultat och är mest utsatta för risker för koldioxidläckage måste den anpassas till den grad av risk för koldioxidläckage som den berörda sektorn är exponerad för. Referenspaketet leder inte till någon riktad tilldelning, eftersom korrektionsfaktorn – som kan öka till omkring 35 % 2030 – minskar gratis tilldelning i alla sektorer oavsett riskerna för koldioxidläckage. Paketet med begränsade ändringar och det riktade paketet beaktar på ett bättre sätt skillnaderna i risken för koldioxidläckage, eftersom de klassificerar sektorerna i fyra koldioxidläckage-grupper och eventuellt kan undvika korrektionsfaktorn.
- Reglerna för justering för att ta hänsyn till förändringar i produktionsnivå och reserven för nya deltagare kan förbättras (som i det enkla alternativet, alternativet med begränsade ändringar och det riktade alternativet), och därigenom bidra till att minska korrektionsfaktorn och tillhandahålla fler gratis utsläppsrätter för snabbväxande företag.
- En mer riktad tilldelning (som med paketet med begränsade ändringar och det riktade paketet) kommer också att minska risken för oförutsedda vinster, medan en fullt riktat system för tilldelning skulle medföra orimlig administrativ komplexitet.
- En mer harmoniserad kompensation för indirekta koldioxidkostnader – finansierad med medlemsstaternas auktionsintäkter från EU:s utsläppshandelssystem – erbjuder bättre skydd för elintensiva industrier, men innebär samtidigt att auktionsintäkterna inte kan användas för andra ändamål, t.ex. för att stödja förnybar elproduktion som ytterligare kan minska koldioxidkostnaderna på lång sikt.

Med tanke på fördelarna och nackdelarna med de olika paketen kan en kombination också komma i fråga. Man skulle t.ex. kunna kombinera vissa åtgärder från det enkla paketet som ger goda ekonomiska incitament och är administrativt okomplicerade (som riktmärken grundade på ett eller flera schablonvärden och närmare anpassning till produktionsuppgifter) med regler om koldioxidläckage (från paketet med begränsade ändringar och det riktade

paketet) för att bättre styra gratisutsläppsrätterna till de sektorer som är mest utsatta för koldioxidläckage. Valet av alternativ beror emellertid i slutändan på vilken vikt beslutsfattarna lägger på de olika målen.

3.1. Koldioxidsnåla finansieringsmekanismer

När det gäller **innovationsfonden** övervägs ändringar av de gällande reglerna för NER 300 avseende granskning av projektförslag och avseende riskdelningsstrategin (särskilt för industriprojekt).

För närvarande granskas projektförslag genom en behörighetsbedömning där man tar hänsyn till projektens innovativa potential och tekniska och ekonomiska genomförbarhet, och urvalet baseras på kostnaden per enhet. Detta system kan bibehållas eller anpassas till industriprojekt genom införande av kriterier för reproducerbarhet och rangordning av projekt med beaktande av innovationsaspekter.

Tänkbara ändringar av villkoren för det ekonomiska stödet är en ökad maximal stödnivå och koppling av en del av stödet till tidigare skeden i projektets livscykel såsom delmål under uppbyggnadsfasen. En mer genomgripande förändring är att ersätta det nuvarande icke-återbetalningspliktiga resultatbaserade bidraget med ett annat finansieringsinstrument såsom garantier eller kapitalandelar. Utifrån dessa båda aspekter kan två alternativa paket övervägas:

- **Alternativ 1** – ändringar av de nuvarande reglerna med en mer skräddarsydd strategi för industriprojekt och ökad finansieringsgrad. Effekterna av en ökad finansieringsgrad behandlas i denna konsekvensbedömning, men det krävs mer omfattande marknadstestning inom ramen för genomförandelagstiftningen för förnybara energikällor, avskiljning och lagring av koldioxid och industriprojekt.
- **Alternativ 2** – ändringar av de nuvarande reglerna: stöd från en permanent finansieringsfacilitet genom ett finansieringsinstrument.

En analys av alternativen visar en rad avvägningar: uppnående av banbrytande innovation samtidigt som stödet riktas för optimal resursanvändning, undanröjande av ekonomiska hinder för koldioxidsnål innovation samtidigt som effektiva och enkla förvaltningsstrukturer skapas. Alternativ 1 skulle vara effektivare när det gäller att undanröja specifika ekonomiska hinder för koldioxidsnål innovation för projektsponsorer. Det skulle kunna resultera i en lägre hävstångseffekt och ett mindre antal projekt som får stöd än om nuvarande bestämmelser bibehålls, eller än vad som uppnås genom alternativ 2, men det har störst potential att undanröja de specifika hindren för att stödja kommersialisering av banbrytande innovation för avskiljning och lagring av koldioxid, förnybar energi och industriprojekt. Det skulle kunna ge betydande mervärde för EU genom att beakta industriprojekts reproducerbarhet. Liknande resultat kan också uppnås genom den urvalsprocess enligt principen först-till-kvarn som alternativ 2 erbjuder, men detta alternativ skulle begränsa jämförelsen mellan projektförslag och kan därför behöva kombineras med ytterligare medel för att stödja särskilt innovativa projekt.

De huvudsakliga alternativ som övervägts för **moderniseringsfonden** avser styrstrukturen och de olika roller som medlemsstaterna, Europeiska kommissionen och EIB kan spela för att främja fondens mål.

I fråga om medlemsstaternas och kommissionens roll kan två huvudfaktorer varieras: i vilken grad riktlinjerna för behörighet, urval och investeringar definieras i kommissionens

genomförandelagstiftning, och sammansättningen av styrelsen, som ytterligare definierar reglerna och riktlinjerna.

Styrelsen kan omfatta de stödmottagande medlemsstaterna, eller alla medlemsstater (givare och mottagare) och kommissionen. EIB kan antingen göra endast due diligence-kontroller och ha en rådgivande roll, eller agera som fondförvaltare för den stödmottagande medlemsstaten och kommissionen. Åtgärdsalternativen nedan återspeglar olika kombinationer:

Alternativ 1: Stor frihet och eget ansvar för den stödmottagande medlemsstaten, och moderniseringsfonden skräddarsys för specifika nationella behov. En styrelse bestående av stödmottagande medlemsstater definierar kriterier för stödberättigande och projekt. Genomförandelagstiftningen innehåller allmänna riktlinjer, och detaljerade beslut fattas av styrelsen. Kommissionen bidrar till förvaltningen, EIB utövar due diligence-kontroller.

Alternativ 2: Mer samarbete. Investeringsriktlinjerna beslutas av styrelsen för samtliga medlemsstater och kommissionen. Kommissionen bidrar till förvaltningen, EIB utövar due diligence-kontroller. EIB har en framträdande roll som fondförvaltare och är ansvarig inför styrelsen, bedömer enskilda program, projekt och finansiella instrument, och övervakar resultatindikatorer.

Alternativ 3: De stödmottagande medlemsstaterna ställer upp en rangordning av projekt som skulle kunna finansieras via finansiella instrument, i linje med kriterierna för stödberättigande och allmänna principer för projekturval som anges i genomförandelagstiftningen. Kommissionen bidrar till förvaltningen, EIB utövar due diligence-kontroller.

Moderniseringsfonden förväntas utlösa investeringar som, beroende på vilken typ av projekt som fått stöd, skapar arbetstillfällen, minskar växthusgasutsläppen och förbättrar den lokala luftkvaliteten. De tre alternativen har jämförts utifrån effektivitet, samstämmighet, snedvridning av marknaden och den administrativa bördan, och dessa faktorer måste balanseras mot varandra. Effektivitet är viktigt för att säkerställa att förvaltningsstrukturen bidrar till fondens mål. Alternativ 3 har en enkel förvaltningsstruktur, men mobiliserar möjligtvis färre privata investeringar. Alternativ 1 är anpassat till nationella prioriteringar, men kanske inte fullt ut återspeglar EU:s prioriteringar. Det kan finnas en risk för att den inre energimarknaden snedvrids och att det uppstår en besvärande fragmentering för investerarna som leder till lägre effektivitet. Alternativ 2 är en välbalanserad strategi som möjliggör maximala privata investeringar och samtidigt tar hänsyn till både nationella och europeiska prioriteringar.

För möjligheten till gratis tilldelning i syfte att främja investeringar för att modernisera energisektorn är de viktigaste aspekter som bedömts tidsschemat, urvalet av investeringar och rapporteringen, eftersom dessa för närvarande antingen varierar mellan de medlemsstater som använder sig av denna möjlighet (och därmed påverkar den volym utsläppsrätter som ska auktioneras ut och utauktioneringens tidsschema eller inverkar negativt på de operativa målen (öppenhet, enkelhet och potentiell snedvridning av energimarknaden).

Till de tänkbara ändringarna hör att ersätta de nuvarande nationella planerna med ett öppet urvalsförfarande baserat på riktade resultat (anbudsförfarande eller konkurrerande anbud där de investeringar som ger mest valuta för pengarna väljs ut eller prioriteras), eller att kommissionen offentliggör i stället för att medlemsstaterna rapporterar. En lika stor mängd gratis tilldelning varje år skulle kunna ersätta det nuvarande upplägget med gradvis minskning. Detta skulle påverka fördelningen av investeringar under perioden och utbudet av utsläppsrätter på marknaden. Slutligen kan enhetliga bestämmelser om utauktionering, om utsläppsrätter inte tilldelas gratis, minska den nuvarande variationen mellan medlemsstaterna

och leda till ett tydligt tidsschema för auktionering av outnyttjade utsläppsrätter. Utifrån dessa båda aspekter kan tre alternativa paket övervägas:

Alternativ 1: En rationaliseringsansats med mer konsekventa regler och förfaranden, som begränsar förseningar för investeringar och antalet rapporter som kommissionen behöver offentliggöra. Detta skulle minska skillnaderna i metoder mellan medlemsstaterna samtidigt som de flesta principerna bibehålls.

Alternativ 2: Ändringarna inriktas på ett konkurrensutsatt och öppet urval av investeringar. Ett öppet urvalsförfarande minskar risken för snedvridning av marknaden för stora investeringar, om de jämförs utifrån sitt den valuta de ger för pengarna. Smärre investeringar skulle kunna antas inom ramen för ett eventuellt framtida allmänt gruppundantag för statligt stöd. Auktionering av outnyttjade utsläppsrätter kan försenas med ett eller två år.

Alternativ 3: Högsta standardiseringsnivå med fast procentsats av gratis tilldelning på årsbasis. Strategin är helt förutsägbar för marknaden. Urval av alla stödberättigade investeringar genom ett öppet urvalsförfarande baserat på bästa valuta för pengarna.

För de bedömda alternativen kan följande huvudsakliga kompromisser urskiljas: Rationaliseringsansatsen i alternativ 1 ger begränsade fördelar i fråga om öppenhet och minskar den administrativa bördan, men påverkar inte urvalet av investeringar, så effektiviteten ändras inte avsevärt. Om man ändrar metoderna för gratis tilldelning och inför en konkurrensutsatt urvalsprocess kan det leda till ökad administrativ börda, men det ger samtidigt större potential att förbättra effektiviteten och öppenheten. För alla tre alternativ skulle man kunna överväga att låta medlemsstaterna lägga till sina utsläppsrätter från gratis tilldelning till moderniseringsfonden, vilket skulle ge en enhetlig struktur för potentiella investerare.

De tre viktigaste gemensamma nämnarna för de olika koldioxidsnåla mekanismerna är: behovet av välavvägd monetarisering av utsläppsrätter för att möjliggöra en tidig start och samtidigt minimera effekterna på koldioxidmarknaden (innovationsfonden och moderniseringsfonden); likheter mellan de riktade investeringarna i energieffektivitet och modernisering av energisektorn, som betonar behovet av att beakta potentiell kumulering (moderniseringsfonden och möjlighet till gratis tilldelning till elsektorn); samt hur införlivande- och genomförandebestämmelser påverkar de medlemsstater som utnyttjar moderniseringsfonden och möjligheten till gratis tilldelning till elsektorn.

3.2. Ytterligare förbättringar av gällande bestämmelser

Den nuvarande strukturen för EU:s utsläppshandelssystem är relativt ny, men erfarenheten visar att vissa begränsade ändringar bör övervägas efter 2020.

Dessa kan omfatta följande:

- Utsläppsrätternas giltighet från en fas till nästa i utsläppshandelssystemet.
- Möjligheten för medlemsstaterna att undanta vissa små anläggningar från EU-systemet, och i stället tillämpa likvärdiga åtgärder på dem.
- Hållbar finansiering av ett gemensamt unionsregister för EU:s utsläppshandel.