

12. august 2021



## EU FORESLÅR STORE ÆNDRINGER TIL CO2-KVOTESYSTEMET – HER ER HOVEDPUNKTERNE

---

Notat udarbejdet af  
Cheføkonom Jens Hjarsbech

### Partnerskab for Bæredygtig Globalisering

Axcelfuture, Carlsbergfondet, DSV Panalpina A/S, Grundfos, Landbrug & Fødevarer, Lundbeckfonden og Pandora

**AXCEL**FUTURE  
ERHVERVSLIVETS TÆNKETANK

## SAMMENFATNING

CO2-kvotestystemet spiller en hovedrolle i EU's grønne omstilling. Midt i juli 2021 kom Europa-Kommissionens udspil til, hvordan kvotestystemet skal revideres for at kunne levere de yderligere reduktioner, der skal til for at indfri de skærpede ambitioner om 55 pct. lavere drivhusgasudledninger i 2030 ift. 1990.

Kommissionens forslag omfatter bl.a. en hurtigere reduktion i antallet af kvoter, færre gratiskvoter og en udvidelse af systemet til at dække flere brancher. Desuden indeholder udspillet Kommissionens forslag til en *Carbon Border Adjustment Mechanism* (CBAM), der skal reducere risikoen for CO2-lækage. I dette notat opridser vi hovedpunkterne.

### Axcelfutures vurdering af udspillet

Kommissionens udspil er langt hen ad vejen fornuftigt. Kvotestystemet er en vigtig brik i EU's grønne omstilling, og det er nødvendigt at udvide det til at omfatte større dele af økonomien. Der er dog også visse udfordringer.

For det første er det uklart, om det vil lykkes at undgå, at et kvotestystem for vejtransport og bygninger får for stor social slagside. Selvom Kommissionen lægger op til at undgå dette gennem fx en social klimafond, er det ikke en garanti for, at de enkelte lande er i stand til at sikre den rette sociale kompensation, samtidig med at klimaeffekten bevares.

For det andet lægger forslaget til en CBAM op til, at indtægterne skal indgå i EU's budgetter. Det øger risikoen for handelspolitiske gengældelser, da der kan argumenteres for, at det indføres for at fylde op i kasserne frem for et klimamæssigt tiltag.

For det tredje bør det genovervejes, om gratiskvoterne i de CBAM-omfattede brancher helt skal afskaffes, da det øger risikoen for CO2-lækage på markederne uden for EU.

---

## ÆNDRINGER TIL DET EKSISTERENDE KVOTESYSTEM

---

En central del af EU's klimapolitik er CO2-kvotestystemet, der sætter en pris på at udlede CO2. Prisen er markedsbestemt under et politisk reguleret udbud. Kvotestystemet omfatter i dag energitug industri og energiforsyning samt luftfart inden for EU's grænser, og godt 40 pct. af udledningerne i EU sker inden for kvotesektoren. Kort fortalt fungerer systemet ved, at kvoteomfattede virksomheder skal købe en CO2-kvote for hver ton CO2, de udleder. Har en virksomhed brug for flere kvoter for at dække årets udledninger, kan den købe kvoter af virksomheder, der har nogle i overskud. På den måde sættes der en markedspris på CO2-udledning. Virksomheder, der er i stand til at reducere CO2-udledningerne, kan sælge kvoter (eller købe færre). På den måde giver det virksomhederne en tilskyndelse til at reducere udledninger, og samtidig giver det en konkurrencefordel til CO2-effektive

virksomheder.

Siden 2005 er udledningerne i kvotesektoren faldet med 22 pct. mens udledninger uden for kvotesektoren er faldet med 19 pct. Men som Axcelfuture tidligere har vist, er der [behov for en tredobling af reduktionshastigheden](#) de seneste seks år, hvis EU's nye mål om 55 pct. lavere udledninger i 2030 skal nås.

Derfor er Europa-Kommissionen kommet med et udspil til en revision af kvotesystemet. Med udspillet er målet, at udledningerne fra kvotesektoren (inkl. den foreslåede udvidelse til søfart) skal reduceres med 61 pct. i 2030 set ift. 2005. Det er en mærkbar ændring fra det hidtidige mål på 43 pct. I notatet her opridser vi de vigtigste ændringer til kvotesystemet og beskriver Kommissionens udspil til en såkaldt *Carbon Border Adjustment Mechanism* (CBAM), der skal reducere risikoen for CO<sub>2</sub>-lækage som følge af revisionen.<sup>1</sup>

## Hurtigere reduktion af antal kvoter og færre gratiskvoter

For at sikre et vedvarende pres på kvotevirksomheder gennem en høj kvotepris er det nødvendigt, at der gradvist bliver færre kvoter til rådighed. Derfor foreslår Kommissionen, at den nuværende årlige reduktion i tilgængelige kvoter på 2,2 pct. øges til 4,2 pct. årligt fra 2024 og frem. Desuden tages der 119 mio. kvoter ud af systemet i 2024 som en engangsreduktion, hvilket svarer til, at den nye reduktionsrate reelt var indført i 2021.

Dele af kvotesektoren modtager gratiskvoter, der helt eller delvist dækker deres udledninger. Tildelingen af gratiskvoter afhænger af branchespecifikke benchmarks, som fremover opdateres hurtigere. Dertil kommer, at der fremover stilles krav om, at der investeres i grønne tiltag for at modtage alle de gratiskvoter, virksomheden står til at modtage.

De brancher, der foreslås omfattet af CBAM'en (cement, jern og stål, aluminium, gødning og elektricitet - se senere i notatet), vil fremover ikke modtage gratiskvoter. Disse vil blive udfaset i takt med indfasningen af CBAM'en. Gratiskvoterne er et middel mod CO<sub>2</sub>-lækage, og Kommissionen argumenterer for, at CBAM'en er en bedre løsning herfor, hvorfor gratiskvoterne udfases.

Luftfarten vil gradvist miste gratiskvoterne, så der fra 2027 ikke længere er gratiskvoter i denne branche. Antallet af kvoter vil desuden reduceres med 4,2 pct. årligt ligesom resten af kvotesektoren.<sup>2</sup>

## Udvidelserne af kvotesystemet

Kvotesystemet udvides til at omfatte søfart, mens bygninger og transport omfattes af et separat kvotesystem.

Søfarten omfattes for skibe over 5.000 bruttotonnage, der sejler mellem EU-havne, uanset hvilket flag de sejler under. Desuden vil skibe, der sejler til eller fra en EU-havn fra et andet land, skulle købe kvoter for at dække halvdelen af udledningerne fra den enkelte sejlads.

---

<sup>1</sup> Notet bygger på materiale fra Europa-Kommission tilgængeligt på deres hjemmeside: [EU economy and society to meet climate ambitions \(europa.eu\)](#)

<sup>2</sup> Kun intra-EU-luftfart er dækket af kvotesystemet. Kommissionen foreslår at implementere det såkaldte [CORSA](#) for EU-baserede luftfartsselskabers flyvninger til og fra lande uden for EU. Hermed skal disse flyselskaber købe klimakreditter, når deres udledninger når over 2019-niveau.

Udledninger fra fossile brændsler brugt i bygninger og vejtransport vil blive omfattet af et separat kvotesystem. Systemet omfatter brændselsudbydere frem for den enkelte bolig- eller bilejer. Der vil blive sat et loft over udledningerne herfra, som gradvist reduceres for at opnå en reduktion på 43 pct. i 2030 ift. 2005. Da udgifterne til kvotekøb vil blive overvæltet i brændstofpriserne, vil Kommissionen kompensere forbrugerne gennem bl.a. en "[Social Climate Fund](#)". Det skal reducere risikoen for, at de stigende priser medfører for store negative sociale konsekvenser, som potentielt kan medføre uro som vi tidligere har set med de franske "gule veste".

Selvom transport og bygninger omfattes af et kvotesystem, vil det ikke være nok til at sikre tilstrækkelige reduktioner i de to dele af økonomien. Derfor vil de stadig være omfattet af den såkaldte byrdefordelingsregulering, der forpligter de enkelte lande til at sikre reduktioner i dele af økonomien, der ligger uden for det fælleseuropæiske kvotesystem.

---

## CARBON BORDER ADJUSTMENT MEKANISMEN

---

Den øgede reduktionshastighed i antallet af tilgængelige kvoter samt skærpelsen af tildelingen af gratis kvoter kan forventes at øge kvoteprisen over tid. Det bliver dermed dyrere for kvoteomfattede EU-virksomheder at producere, hvormed de mister konkurrenceevne over for virksomheder lokaliseret uden for EU. Dette kan føre til CO<sub>2</sub>-lækage – dvs. at produktionen i EU falder mens den stiger uden for EU, uden at CO<sub>2</sub>-udledningerne falder samlet set. For at reducere denne risiko foreslår Kommissionen at indføre en *Carbon Border Adjustment Mechanism* (CBAM), der skal sørge for, at der betales en tilsvarende CO<sub>2</sub>-pris på varer, der produceres uden for EU og sælges i EU, som de varer, der produceres i EU. Axcelfuture har tidligere [analyseret muligheden for en CBAM i EU](#), og kommissionens forslag flugter i høj grad med principperne derfra.

CBAM'en fungerer på den måde, at en virksomhed i EU, der importerer en CBAM-dækket vare produceret uden for EU, skal købe et CO<sub>2</sub>-certifikat, der i pris svarer til en CO<sub>2</sub>-kvote. Kan det dokumenteres, at der allerede har været betalt en afgift eller lignende for CO<sub>2</sub>-indholdet i varen inden importen, kan dette fratrækkes. Der skal købes certifikater svarende til en benchmarkværdi for CO<sub>2</sub>-indholdet, men hvis det kan dokumenteres, at CO<sub>2</sub>-indholdet er lavere, skal der købes færre certifikater.

I første omgang omfattes produktion af cement, jern og stål, aluminium, gødning og elektricitet. Der tages udgangspunkt i disse varer, fordi CO<sub>2</sub>-indholdet er højt, samtidig med at det er relativt enkelt at verificere CO<sub>2</sub>-indholdet. Var mere komplekse varer omfattet, ville det betyde omfattende administrative byrder og usikkerhed ift. beregning af CO<sub>2</sub>-indhold og eventuelle tidligere betalte CO<sub>2</sub>-udgifter. Det er dog Kommissionens ambition, at CBAM'en udvides til andre brancher, efterhånden som der indhentes erfaringer med mekanismen.

## Gratiskvoter udfases

Gratiskvoter i de omfattede brancher udfases i takt med, at CBAM indføres. Med udgangspunkt i de nuværende 100 pct. gratiskvoter (for de bedste virksomheder), reduceres de med 10 procentpoint hvert år fra 2026. Over tid vil gratiskvoterne for CBAM-brancherne således forsvinde.

CBAM-udgiften for importøren bliver samtidig reduceret med den andel af EU-benchmarket, der dækkes af gratiskvoter. Denne andel reduceres altså parallelt med gratiskvoterne i EU. På den måde reduceres udgifterne for EU-virksomheder og ikke-EU-virksomheder med den samme mængde gratiskvoter, hvormed de er ligestillet ift. CO<sub>2</sub>-udgiften.

## Udfordringer ved CBAM-forslaget

Kommissionens forslag til en CBAM skal løse udfordringen med CO<sub>2</sub>-lækage uden samtidig at bryde med EU's internationale forpligtelser, herunder særligt WTO-reglerne. På forhånd er mekanismen blevet kaldt et protektionistisk tiltag, og der er en risiko for, at det kan udløse handelsstridigheder.

For at CBAM'en kan overholde WTO-reglerne er det afgørende, at virksomheder inden for EU stilles lige med virksomheder uden for EU, jf. [Axcelfutures analyse](#). Når CBAM'en lægger sig tæt op ad kvotesystemet, hvor der også tages højde for gratiskvoter og gives mulighed for at dokumentere andre CO<sub>2</sub>-udgifter eller lavt CO<sub>2</sub>-indhold, kan dette krav argumenteres for at være opfyldt.

Alternativt kan der argumenteres for, at CBAM'en indføres med et klar miljø/klimaformål, da sådanne tiltag er tilladt i WTO, selvom det kan give konkurrenceforvridninger. Her fejler CBAM-forslaget dog, da indtægterne fra CBAM'en skal indgå i EU's budget for bl.a. at betale for EU's store Coronahjælpepakke, NextGenerationEU. Var indtægterne i stedet øremærkede klimatiltag i og uden for EU, ville dette argument være stærkere. Nu kan CBAM'en i stedet ses som en form for told, der skal sikre europæiske virksomheders konkurrenceevne og samtidig fylde hullerne i EU's budgetter, hvormed der åbnes op for handelspolitiske angreb.

CBAM'en løser desuden kun en del af lækageproblematikken, da den udelukkende adresserer konkurrenceforvridninger på EU-markedet. EU-virksomheder stilles stadig konkurrencemæssigt ringere på markeder uden for EU, hvor CBAM'en naturligvis ikke dækker. Når gratiskvoterne udfases for CBAM-dækkede brancher, forværrer det i stedet EU-virksomhedernes konkurrenceevne på markederne uden for EU. Desuden ligestilles konkurrencen ikke helt på EU-markederne, da producenter i EU skal betale CO<sub>2</sub>-kvoter på hele produktionen, uanset hvor de sælges, mens producenter uden for EU kun påvirkes af CBAM-udgiften på den del af produktionen, der sælges i EU. Dette problem kunne have været løst ved at have beholdt gratiskvoterne – evt. i et mere begrænset omfang for at sikre en øget klimaeffekt.

Endelig bør det også overvejes, om CBAM-import fra de mindst udviklede lande bør behandles mere lempeligt for at undgå, at de bliver for hårdt ramte på konkurrenceevnen, jf. [Axcelfutures analyse](#)

---

# KONSEKVENSER FOR DANSK ØKONOMI

---

Forslagene vil naturligvis få konsekvenser for de berørte dele af dansk økonomi. Det drejer sig særligt om de brancher, der mister gratiskvoterne i forbindelse med CBAM'en, dansk skibsfart, der inkluderes i kvotesystemet, og så transportsektoren og husholdningerne, der nu omfattes af det separate kvotesystem for transport og bygninger.

## Cementindustrien

Cementindustrien står for hele 65 pct. af de kvotedækkede udledninger fra danske industrivirksomheder<sup>3</sup>, og er således klart den enkeltbranche, der berøres mest af udfasningen af gratiskvoter i forbindelse med CBAM'en. I 2020 udledte cementbranchen 2,3 mio. ton CO<sub>2</sub>-ækvivalenter, hvoraf de 1,8 mio. ton blev dækket af gratiskvoter. Med uændrede udledninger og gratiskvoter vil det med den aktuelle kvotepris på ca. 55 Euro betyde en kvoteudgift på knap en kvart mia. kr. årligt. Udfases gratiskvoterne, vil prisen stige til knap en mia. kr. – en stigning på tæt på 750 mio. kr. årligt. Dette skal ses i sammenhæng med, at Danmarks markant største cementproducent, Aalborg Portland Holding A/S, på tværs af hele koncernen havde et overskud efter skat i 2020 på knap 900 mio. kr. på tværs af samtlige markeder både i og uden for EU. [Ca. en fjerdedel af koncernens aktiviteter stammer fra Aalborg Portlands aktiviteter i Danmark](#). Regningen vil dog blive mindre, da CO<sub>2</sub>-udledningerne i cementbranchen vil falde over tid. Fx har [Aalborg Portland forpligtet sig til at reducere udledningerne med mindst 660.000 tons CO<sub>2</sub>-ækvivalenter inden 2030](#). Det vil isoleret set reducere regningen med 270 mio. kr. i fraværet af gratiskvoter.

CBAM'en betyder dog, at dansk cementproduktion får mere lige konkurrencevilkår på det europæiske marked (om end ikke helt lige, jf. oven for), da cementproducenter fra fx Tyrkiet fremover også skal betale CO<sub>2</sub>-udgifter i EU gennem CBAM'en, hvis de eksporterer til EU. Omvendt betyder det en forværring af konkurrencevilkårene på markederne uden for EU, hvis der produceres i EU og eksporteres til ikke-EU-lande. I hvor høj grad dette vil øge eller reducere risikoen for CO<sub>2</sub>-lækage er derfor på forhånd uklart.

Ser vi på udenrigshandlen med de varer, der bliver omfattet af CBAM'en, ser det dog ud til, at risikoen for CO<sub>2</sub>-lækage er reel. Halvdelen af den danske cementeksport går til lande uden for EU, hvilket er klart den største andel af de omfattede varegrupper, jf. figur 1. Alle de andre varer er i øvrigt varer, som vi i Danmark i højere grad importerer end eksporterer. Det forholder sig omvendt med cement, hvor eksporten er ca. 250 pct. højere end importen.

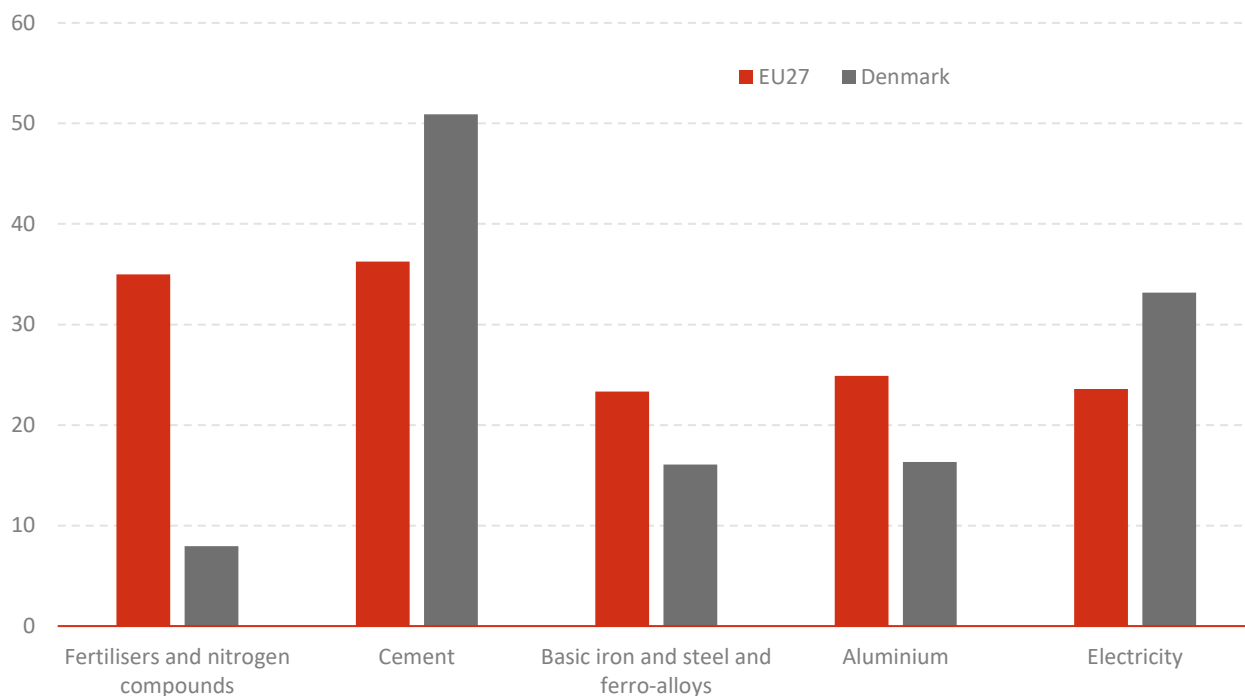
Når halvdelen af dansk cementeksport går ud af EU, er der også en reel risiko for CO<sub>2</sub>-lækage som følge af udfasningen af gratiskvoterne, da halvdelen af eksporten således får markant forringede konkurrencevilkår på halvdelen af eksporten, mens hele produktionen omfattes af CO<sub>2</sub>-kvotesystemet.

---

<sup>3</sup> Ifølge data fra det europæiske miljøagentur: [EU Emissions Trading System \(ETS\) data viewer — European Environment Agency \(europa.eu\)](#)

## FIGUR 1: HALVDELEN AF DANSK CEMENTEKSPORT GÅR UD AF EU

Andelen af varehandlen i EU-lande, der går til lande uden for EU, pct.



Kilde: Eurostat, vareeksport, 2019.

Note: Der kan være forskel på handlen i disse varegrupper og de varer, der vil være omfattet af CBAM'en.

### Skibsfart

Danmark er en af verdens store søfartsnationer, og inklusionen af skibsfart i kvotesystemet vil naturligvis påvirke danske rederier. En stor del af skibsfarten påvirkes dog ikke, da ruterne ikke går til eller fra et EU-land. Det gælder fx transporten mellem de to store handelsnationer USA og Kina. Derfor er det vanskeligt at vurdere de økonomiske konsekvenser for dansk skibsfart.

### Transport og bygninger

Udledninger fra fossile brændsler i vejtransport og bygninger vil blive dækket af et separat kvotesystem, og det er uklart, om kvoteprisen i dette system vil flugte med det eksisterende system. Selvom det er sandsynligt, at prisen vil være en anden – muligvis lavere – vurderer vi omkostningerne ud fra den aktuelle kvotepris på ca. 55 Euro.

Vejtransportbranchen udledte i 2018 1,4 mio. ton CO<sub>2</sub>-ækvivalenter<sup>4</sup>. Under antagelse af uændrede udledninger og en kvotepris på 55 Euro svarer det til en kvoteudgift på 1,1 mia. kr. årligt. For at undgå dobbeltbeskatning er det dog sandsynligt, at de nuværende, danske CO<sub>2</sub>-afgifter på brændstoffer vil blive udfaset, hvormed regningen må forventes at blive lavere.

Der er ikke tilgængelige data for udledninger i bygninger, der ikke kommer fra forsyningsselskaberne, der allerede er inkluderet i kvotesystemet. Derfor er det ikke muligt at vurdere effekterne af, at bygninger inkluderes.

<sup>4</sup> Dette inkluderer også udledninger fra regionaltoget, der ikke kan udskilles i de tilgængelige data.

Ser vi på husholdningernes udledninger, hvor el- og fjernvarmeforsyning ikke er inkluderet, giver det et rimeligt bud på husholdningernes CO<sub>2</sub>-udledninger fra transport og boliger. I 2018 udledte danske husholdninger 8,2 mio. ton CO<sub>2</sub>-ækvivalenter, hvilket vil svare til en årlig kvoteudgift på 3,3 mia. kr. givet den aktuelle kvotepris på 55 Euro. Det svarer til ca. 0,3 pct. af husholdningernes samlede forbrug i 2018. Ligesom med afgiften på vejtransport er det også her sandsynligt, at regningen bliver lavere som følge af, at danske afgifter sænkes tilsvarende eller afskaffes.

### **Kortsigtet gevinst for statskassen**

Når kvotesystemet udvides, vil det alt andet lige betyde øgede indtægter for statskassen. Dog er det sandsynligt, at kvotesystemet for vejtransport og bygninger vil medføre lavere nationale afgifter på disse udledninger, hvormed gevinsten herfra mindskes eller forsvinder.

I takt med at revisionen får effekt, vil indtægterne ligeledes falde som følge af faldende udledninger. Hele pointen med kvotesystemet er at reducere CO<sub>2</sub>-udledningen, så det må forventes at føre til faldende kvoteindtægter over tid. Dog fører revisionen sandsynligvis også til stigende kvotepriser, da hastigheden i reduktionen i antal kvoter øges. Det kan derfor forventes, at indtægterne kan stige på kort sigt, da det tager tid for de kvoteomfattede virksomheder at foretage de nødvendige CO<sub>2</sub>-reducerende investeringer.

---

## AXCELFUTURES VURDERING AF UDSPILLET

---

Kommissionens udspil er langt hen ad vejen fornuftigt. Kvotesystemet er en vigtig brik i EU's grønne omstilling, og det er nødvendigt at udvide det til at omfatte større dele af økonomien. Der er dog også visse udfordringer.

For det første er det uklart, om det vil lykkes at undgå, at et kvotesystem for vejtransport og bygninger får for stor social slagside. Selvom Kommissionen lægger op til at undgå dette gennem fx en social klimafond, er det ikke en garanti for, at de enkelte lande er i stand til at sikre den rette sociale kompensation, samtidig med at klimaeffekten bevares.

For det andet lægger forslaget til en CBAM op til, at indtægterne skal indgå i EU's budgetter. Det øger risikoen for handelspolitiske gengældelser, da der kan argumenteres for, at det indføres for at fylde op i kasserne frem for et klimamæssigt tiltag.

For det tredje bør det genovervejes, om gratiskvoterne i de CBAM-omfattede brancher helt skal afskaffes, da det øger risikoen for CO<sub>2</sub>-lækage på markederne uden for EU.



KONTAKT  
JENS HJARSBECH  
CHEFØKONOM  
TLF. 26 19 65 25  
JH@AXCELFUTURE.DK