



KLIMA- OG
ENERGIMINISTERIET

GRUNDNOTAT

Om forslag til Kommissionens forordning om et standardiseret og sikkert registersystem i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF (kvotedirektivet) og Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 280/2004/EF).

Resumé:

Kommissionen har den 3. februar fremsendt forslag til ny forordning om kvoteregistre. Forordningen har til formål at sikre, at kvoteregistrene i EU fungerer korrekt i det sidste år af kvotehandelsperioden 2008-2012 og at implementere aktiviteter i luftfartssektoren i ordningen for handel med drivhusgasemissioner i EU. Ordningen styrker også krav til oplysninger og dokumenter, som en ansøger skal give for at oprette konto i kvoteregistret.

Forslaget behandles i komitéprocedure efter reglerne i artikel 5a i Komitologi-forordningen (forskriftsprocedure med kontrol). Forslaget er sat til afstemning den 17. februar 2010.

Forslaget omhandler en lang række tekniske aspekter, som ikke er nøjere beskrevet i notatet, men herudover er der fire ændringer af politisk relevans. Det gælder regler for åbning af konti og godkendelse af kontohavere, tildeling af kvoter til luftfartsoperatører, brug af uallokerede kvoter til statens målopfyldelse samt regler om fælles EU-register.

I forhold til den gældende registerforordning skærpes minimumskravene til de oplysninger og den dokumentation, som ansøgeren skal fremkomme med til identifikation af kontohaveren, det stilles som krav, at kontohaveren skal have en åben bankkonto i et EØS land, og de nationale administratører kan kræve, at kontohaveren er bosiddende eller registreret i medlemslandet.

For inddragelse af kvoter til luftfartsoperatører foreslås det, at der kun kan tildeles kvoter til aktive luftfartsoperatører

Forslaget understøtter mulighederne for, at en manko i medlemsstaternes klimaforpligtelse for 2008-2012 kan dækkes med overskydende CO₂-kvoter, som ikke er anvendt af kvotevirksomhederne.

Forslaget indeholder en lang række regler som skal sikre overgang til et fælles EU-register.

Stormgade 2-6
1470 København K
Tlf. 3392 2800
Fax 3392 2801
kemin@kemin.dk
www.kemin.dk

Kontoret for EU og
International Energi

9. februar 2010

J nr.



Regeringen er positivt indstillet over for forslaget, som hurtigt følger op på vedtagelse af luftfartsdirektivet, og som lægger op til et mere effektivt registersystem. Regeringen lægger dog vægt på, at der sikres overensstemmelse med luftfartsdirektivet med hensyn til regler for uddeling af kvoter til luftfartsoperatører, og at de dokumentkrav der knytter sig til åbning af konti lægger sig op ad den europæiske hvidvasklovgivning.

1. Baggrund

Europa-Kommissionen har fremlagt udkast til en ny registerforordning for CO₂-kvoteregistre (Kommissionens forordning om et standardiseret og sikkert registersystem i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF (kvotedirektivet) og Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 280/2004/EF). Forordningen skal træde i kraft straks og pr. 1. januar 2012 erstatte den gældende registerforordning nr. 2216/2004 med samme navn. Forordningsudkastets formål er blandt andet at sørge for, at kvoteregistrene fungerer korrekt i det sidste år af kvotehandelsperioden 2008-2012.

Der er tale om en teknisk forordning, som bl.a. tager højde for, at tildeling af CO₂-kvoter til luftfartsoperatører pr. 1. januar 2012 skal indgå i ordningen for handel med CO₂-kvoter i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/101/EF (luftfartsdirektivet) af 19. november 2008 om ændring af direktiv 2003/87/EF med henblik på inddragelse af luftfartsaktiviteter i ordningen for handel med drivhusgasemissionskvoter i Fællesskabet. Kvoteregistrene skal derfor ændres, sådan at de kan håndtere luftfartskvoter.

Forordningen implementerer endvidere reglerne fra kvotedirektivets art. 19, stk. 1, som siger, at alle kvoter skal stå på konti, der administreres af medlemslandene, i et fælles EU-register.

Forordningen styrker også minimumskravene til oplysninger og dokumenter, som en ansøger skal give i forbindelse med oprettelse af en konto i kvoteregistret.

Forordningen omhandler kun de regler, der skal være gældende fra 1. januar 2012 til og med driftsledernes rapportering og returnering i april 2013. Alle regler om overgangen til 2013-20 samt de regler, der skal gælde i 2013-20, vil blive håndteret i en registerforordning, som forventes at blive fremlagt medio 2011.

Kommissionen har fremlagt det endelige forordningsudkast den 3. februar 2010 og forordningen er sat på dagsordenen for det kommende møde i Kommissio-



nens "Climate Change Committée" den 17. februar 2010 med henblik på vedtagelse.

Forslaget, der kun foreligger på engelsk, er fremsat med hjemmel i:

- Artikel 19, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet (kvotedirektivet), hvorefter Kommissionen vedtager en forordning om et standardiseret og sikkert registersystem.
- Artikel 6, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets beslutning Nr. 280/2004/EF af 11. februar 2004 om en mekanisme til overvågning af emissioner af drivhusgasser i Fællesskabet og til gennemførelse af Kyoto-protokollen, hvorefter Fællesskabet og dets medlemsstater opretter og fører registre.

Sagen behandles i komitologiprocedure (forskriftsproceduren med kontrol), jf. art. 5a i Rådets afgørelse af 28. juni 1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen (1999/468/EF), som ændret ved Rådets afgørelse 2006/512/EF.

2. Formål og indhold

Kvoteregistrenes to primære formål er at holde regnskab med, at de virksomheder, der er omfattet af kvotedirektivet (som i Danmark er gennemført ved lov om CO₂-kvoter), overholder deres forpligtelser, samt at opfylde de krav i Kyotoprotokollen, der kræver, at alle lande med en reduktionsforpligtelse har et kvoteregister, hvor landets samlede kvote- og kreditbeholdning står.

Kvoteregistrene overfører kvoter til de virksomheder, der er omfattet af kvotedirektivet, og overvåger, at virksomhederne returnerer kvoter svarende til deres CO₂-udledninger.

Kvoteregisteret registrerer endvidere kontohavere, som ønsker at handle med CO₂-kvoter på markedet, disses ejerskab til kvoter samt handler med kvoter. Enhver person eller virksomhed i hele verden har ifølge den gældende registerforordning ret til at få oprettet en konto i et hvilket som helst medlemsland, hvis kravene til ansøgning opfyldes. Betingelserne for at kunne få oprettet en konto i kvoteregistrene er angivet i registerforordningen.



Med denne forordning flyttes konti for driftsledere omfattet af kvoteloven og konti for private eller virksomheder, der vil handle med CO₂-kvoter, over til det fælles EU-register. EU vil have ansvaret for at drive den tekniske platform for registeret, mens medlemslandene skal administrere de konti, der hører under deres ansvar. Populært sagt er EU-registeret en "lagkage", hvor EU bestyrer kagefadet og bestemmer, hvordan lagene skal sammensættes, mens Danmark har ansvaret for et særligt "dansk stykke af lagkagen". Danmark skal fortsat have den daglige administration af de danske konti, håndtere henvendelser fra danske kontohavere mv.

De nationale konti knyttet til Danmarks forpligtelse i forhold til Kyotoprotokollen vil fortsat skulle håndteres i et register, der er drevet og administreret af Danmark. Der lægges i forordningsudkastet op til en mulighed for at disse konti kan inkluderes i det fælles EU-register efter en beslutning i Kommissionens "Climate Change Committee" og ændring af forordningen på et senere tidspunkt.

EU registeret og de enkelte medlemslandes Kyotoregistre vil fortsat være knyttet sammen i et elektronisk netværk og både EU og FN vil fortsat skulle have et "hovedregister", hvorigennem handleerne sker, og hvor det blandt andet kontrolleres, at kvoterne er ægte.

I lighed med den gældende registerforordning regulerer forordningsudkastet en lang række meget tekniske forhold, der er vigtige for driften af et kvoteregister. Forordningsudkastet omhandler bl.a.:

- Oprettelse, suspending og lukning af konti.
- Transaktioner i registeret, registerkontrol og fortrolighed.
- Tekniske krav til registersystemet.
- Fællesskabets uafhængige transaktionsjournal (EUTL) og kommunikationsforbindelse mellem EUTL og de nationale registre samt FN's klimakonventions uafhængige transaktionsjournal.
- Registeroplysninger, rapporter og gebyrer.
- Overgangsbestemmelser og ændring af forordning 2216/2004.

De tekniske aspekter vil ikke blive behandlet yderligere i dette dokument. I det følgende fokuseres på fire forhold i den nye registerforordning, som har mere politisk karakter:

1. Regler for åbning af konti og godkendelse af kontohavere.
2. Tildeling af kvoter til luftfartsoperatører.



3. Brug af uallokerede kvoter til statens målopfyldelse.
4. Fælles EU-register.

Ad 1: Regler for åbning af konti og godkendelse af kontohavere

Ifølge forordningsudkastets art. 13 skal en fysisk eller juridisk person, som ønsker at åbne en personkonto i kvoteregisteret, som minimum tilvejebringe de oplysninger, som er angivet i forslaget bilag IV. I forhold til den gældende registerforordning skærpes minimumskravene til de oplysninger og den dokumentation, som ansøgeren skal fremkomme med til identifikation af kontohaveren. Som oplysningskrav stilles bl.a., at personen skal dokumentere sin identitet ved en bekræftet kopi af rejsepas/identifikationskort (fysiske personer) eller en bekræftet kopi af stiftelsesdokument eller kopi af selskabsregistrering (juridiske personer). Endvidere kræves, at fysiske personer skal dokumentere bopælsadresser med et officielt dokument. Disse oplysninger kan politimyndigheder og skattemyndigheder m.v. i medfør af art. 75 få adgang til i forbindelse med efterforskning af eventuel økonomisk kriminalitet, hvor handel med kvoter har indgået. Disse myndigheder kan endvidere få adgang til anonymiserede transaktionsdata for at søge efter mistænkelige transaktionsmønstre.

Et nyt krav er også, at kontohaveren skal have en åben bankkonto i et EØS-land.

De nationale administratorer kan ifølge art. 13, stk. 4, afvise at oprette en konto, hvis ansøgeren er under efterforskning for svindel eller anden alvorlig kriminalitet, hvor kontoen kan bruges som instrument. Oplysninger om afvisninger skal ifølge art. 75 udveksles mellem de nationale administratorer.

De nationale administratorer kan desuden kræve, at den kommende kontohaver er permanent bosiddende i medlemslandet (fysiske personer) eller registreret i medlemslandet (juridiske personer).

Forordningsudkastet indeholder tilsvarende oplysningskrav og regler for handelsplatforme (art. 14), driftslederkonti (art. 15), verifikatorer (art. 17) samt de bemyndigede repræsentanter for hver konto (art. 20).

Forordningsudkastets art. 2-76 træder først i kraft den 1. januar 2012, men udkastets art. 78 ændrer den gældende registerforordning, sådan at tilsvarende oplysningskrav og regler vil gælde fra dagen efter forordningens offentliggørelse i EU-tidende.



Ad 2: Tildeling af kvoter til luftfartsoperatører

Ifølge betragtning nr. 20 i luftfartsdirektivet (2008/101/EF) bør luftfartsoperatører, der indstiller driften, fortsat få udstedt kvoter indtil udløbet af den periode, for hvilken der allerede er tildelt gratis kvoter. Dette fremgår også indirekte af luftfartsdirektivets art. 3e, stk. 5, hvor det beskrives, hvorledes den kompetente myndighed senest d. 28. februar i alle en kvotetildelingsperiodes år skal udstede det antal kvoter, der er tildelt den pågældende luftfartsoperatør efter de generelle bestemmelser om tildeling på baggrund af de indsamlede og verificerede ton/km data i 2010.

Ifølge art. 32, stk. 1, i forordningsudkastet skal den nationale administrator imidlertid ændre luftoperatørens kontostatus til inaktiv, hvis luftoperatøren i medfør af kvotedirektivets forpligtelser indrapperer en CO₂-udledning på 0 det foregående år. Dette medfører direkte, jf. forordningsudkastets art. 41, stk. 1, at luftfartsoperatører, hvis konti er gjort inaktive, ikke vil få allokeret kvoter, da man kun kan allokere kvoter til åbne konti. Den nationale administrator skal endvidere ifølge art. 24 lukke en luftfartsoperatørs konto helt, hvis administratoren bliver opmærksom på, at luftfartsoperatøren har indstillet alle luftfartsaktiviteter.

Desuagtet luftfartsdirektivets bestemmelser lægger Kommissionen altså i forordningsudkastet op til en ordning, hvor der kun kan tildeles kvoter til aktive luftfartsoperatørkonti.

Ad 3: Brug af uallokerede kvoter til statens målopfyldelse

Regeringen har i december 2009 besluttet, at en eventuel manko i statens klimaforpligtelse for perioden 2008-2012 blandt andet kan dækkes fra uforbrugte CO₂-kvoter, reserveret i NAPII til danske virksomheder, men som der ikke måtte være brug for på grund af blandt andet nedlukkede virksomheder og færre nyttilkomne virksomheder. Til brug for reduktion af mankoen er det besluttet, at staten kan benytte kvoterne til målopfyldelse i stedet for at sælge dem. Det indebærer, at den tilsvarende mængde drivhusgasser ikke udledes fra kvoteomfattede virksomheder, hvilket giver en direkte og målbar klimaeffekt internt i EU. Det indebærer samtidig, at den kvoteomfattede sektor samlet set også bidrager med en højere reduktion end forudsat i NAPII.

Forordningsudkastet understøtter denne mulighed med en kombination af artikler:



Art. 57 fastsætter, at alle EU-kvoter, der ikke er benyttet til returnering, men som står på private konti eller luftfartsoperatørers eller driftslederes konti, skal slettes og erstattes af en tilsvarende mængde, som er gyldig for perioden 2013-20.

Uallokerede og ubenyttede EU-kvoter, der står på statens konti, kan ikke videreføres til næste periode og skal derfor slettes og en tilsvarende mængde AAU-kvoter frigives, jf. straks nedenfor.

Art. 55, stk. 1, fastsætter, at der ved normale sletninger af EU-kvoter skal ske en tilsvarende sletning af den tilknyttede Kyoto-kvote. Art. 55, stk. 2, litra a, fastsætter dog, at dette ikke gør sig gældende for sletning af EU-kvoter efter 30. april 2013.

Art. 52, stk. 3, litra d, beskriver, hvordan mængden af Kyoto-kvoter, der skal stå som sikkerhed for EU-kvoterne på ETS AAU depotkontoen, nedsættes svarende til sletningen af EU-kvoter efter 30. april 2013 og Kyoto-kvoterne frigives dermed til brug for nationale formål, herunder til national målopfyldelse.

Ad 4: Fælles EU-register

Ud over harmonisering af kontoansøgningsproceduren, jf. pkt. 1 ovenfor, kræver etablering af det fælles EU-register en lang række andre regler. Disse omfatter, hvordan de eksisterende konti fra medlemsstaternes registre skal overflyttes til det fælles register, hvilke konti, som skal administreres af den centrale administrator, og hvilke, der skal administreres af de nationale administratorer, hvem og i hvilke tilfælde adgangsret til registeret må suspenderes, hvordan de forskellige processer skal foregå samt fastsættelse af en række tekniske standarder. Forordningsudkastet lægger sig generelt op ad de eksisterende regler på disse områder. På områder, hvor der kan være store nationale forskelle på eksisterende administration og procedurer, fastsætter udkastet minimumskrav.

3. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet inddrages i overensstemmelse med forskriftsproceduren med kontrol, jf. art. 5a i Rådets afgørelse af 28. juni 1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen (1999/468/EF), som ændret ved Rådets afgørelse 2006/512/EF.

4. Nærhedsprincippet



Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant, da der er tale om et forordningsudkast, som udmønter en hjemmel i direktiv 2003/87/EF. Der er således i forbindelse med vedtagelsen af direktivet taget stilling til spørgsmålet om nærhedsprincippet.

5. Gældende dansk ret

Den gældende registerforordning nr. 2216/2004 ændres ved forordningsudkastets art. 78, som træder i kraft dagen efter offentliggørelsen i EU-tidende. Forordning 2216/2004 ophæves pr. 1. januar 2012, hvor art. 2-76 i forordningsudkastet træder i kraft.

Direktiv 2003/87/EF (kvotedirektivet) og direktiv 2008/101/EF (luftfartsdirektivet) er gennemført i dansk lovgivning ved lov om CO₂-kvoter, jf. lovbekendtgørelse nr. 348 af 9. maj 2008, som ændret ved lov nr. 1267 af 16. december 2009 (kvoteregulering af luftfart).

6. Konsekvenser

En vedtagelse af forslaget vil have mindre lovgivningsmæssige konsekvenser for dansk lovgivning, da der vil skulle foretages tekniske konsekvensrettelser i lov om CO₂-kvoter.

Forslaget har ingen væsentlige statsfinansielle konsekvenser, administrative konsekvenser for det offentlige eller konsekvenser for EU's budget.

Forslaget skønnes ikke at have væsentlige samfundsøkonomiske konsekvenser.

Forslaget medfører ingen nævneværdige administrative konsekvenser for erhvervslivet.

Forslaget har ingen konsekvenser for miljøbeskyttelsesniveauet.

7. Høring

Sagen har været forelagt specialudvalget for klima og energi, hvor der er fremkommet følgende bemærkning fra Landbrug & Fødevarer:

”Landbrug & Fødevarer bakker op om, at regeringen lægger vægt på, at rammerne for registersystemet er effektive, så systemet er administrerbart og



mindst muligt bureaukratisk. Det er vigtigt for Landbrug & Fødevarer, at CO2 kvotesystemet kan fungere mest effektivt for de involverede parter.

Samtidig er det vigtigt, at der i arbejdet med etablering af fælles EU-register fastholdes, at virksomhedernes køb og salg af kvoter ikke påvirkes negativt af den administrative proces med etablering af registret, hvilket vil være til skade for europæisk og dansk konkurrenceevne. Eventuelle nationale forskelle må naturligvis ikke kunne få betydning for de involverede virksomheders adgang til kvoter.”

8. Generelle forventninger til andre landes holdninger

De andre medlemslande forventes generelt at støtte den nye registerforordning, som derfor forventes at blive godkendt i Rådet med kvalificeret flertal og efterfølgende vedtaget af Kommissionen efter Europa-Parlamentets godkendelse.

9. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen finder det positivt, at Kommissionen som opfølgning på luftfartsdirektivet hurtigt har fremlagt en ny registerforordning, da det giver kvoteregistrene fornøden tid til at indrette sig efter de nye bestemmelser i forordningsudkastet vedr. luftfartskvoter, inden systemet skal træde i kraft den 1. januar 2012.

Regeringen lægger vægt på, at rammerne for registersystemet er effektive, herunder at systemet er administrerbart og mindst muligt bureaukratisk.

Regler for åbning af konti og godkendelse af kontohavere

Det er positivt, at Kommissionen vil udvide minimumskravene til de oplysninger og den dokumentation, som ansøgere skal tilvejebringe i forbindelse med ansøgning om en konto i kvoteregistret. De øgede minimumskrav i forslaget falder i et vist omfang sammen med de krav, som det danske kvoteregister i dag stilles ved oprettelse af konti. Efter dansk opfattelse bør man ved udformningen af disse regler lægge hovedvægten på identifikation af kontohaveren (bekræftede rejsepas, bekræftede selskabsdokumenter, registreringsbeviser m.v.) og lægge sig op af den europæiske hvidvasklovgivning; dog selvfølgelig således at der tages højde for kvoteregistrenes særlige forhold.

Ifølge forordningsudkastet skal rejsepas, som ikke er udstedt af et EU- eller OECD-medlemsland, bekræftes af en EU-ambassade. Eftersom i hvert fald danske ambassader som udgangspunkt ikke har kompetence til at bekræfte, om fremmede pas er gyldige, er det dansk holdning, at det må være myndighederne i det land, hvor rejsepasset er udstedt, som er rette myndigheder til at bekræfte



gyldigheden. Danmark lægger vægt på, at reglerne om bekræftelse af rejsepas udformes, så de er realiserbare.

Danmark finder det positivt, at der i forordningsudkastet indføres regler om, at de retshåndhævende myndigheder, skattemyndighederne og Europol m.v. kan få adgang til registerdata for dermed at bidrage til opklaringen af økonomisk kriminalitet.

Hverken den gældende registerforordning eller forordningsudkastet pålægger som udgangspunkt registeradministrator en pligt til at foretage selvstændige undersøgelser vedrørende de oplysninger og dokumenter, som registeradministrator modtager i forbindelse med ansøgninger om oprettelse af konti i kvoteregisteret. Det er således udgangspunktet, at en ansøger over for kvoteregisteret indestår for oplysningernes rigtighed og for de bekræftede dokumenters ægthed. Kvoteregisteret vil derfor som udgangspunkt gå ud fra, at dokumenterne er ægte og indeholder korrekte oplysninger, medmindre der i forbindelse med behandlingen af en konkret ansøgning opstår en konkret mistanke om, at de fremsendte oplysninger og dokumenter er ukorrekte, ufuldstændige, ugyldige eller forfalskede. Dette harmonerer også med forordningsudkastets nye bestemmelser om, at kvoteregistre af egen drift kan suspendere adgang til konti, lukke konti eller fjerne bemyndigede repræsentanter fra kontiene, hvis registre efterfølgende bliver opmærksom på, at de oplysninger og dokumenter, som ansøgeren har indsendt i forbindelse med kontooprettelsen, er falske eller forkerte.

For så vidt angår bestemmelsen om, at ansøgere, som er under efterforskning for at ville anvende kontoen til økonomisk kriminalitet, kan afvises, forventes den praktiske anvendelse af denne bestemmelse i Danmark at blive minimal. Afvisningen kan ske uden begrundelse, men der skal gives klageadgang til en myndighed, som – såfremt afvisningen opretholdes – skal begrunde afvisningen. I henhold til dansk forvaltningsret vil en afvisning normalt blive begrundet allerede i 1. instans. Da de retshåndhævende myndigheder som udgangspunkt næppe vil finde det hensigtsmæssigt, hvis ansøgeren derved oplyses om, at vedkommende er under efterforskning for økonomisk kriminalitet, skal det i den sammenhæng bemærkes, at det danske kvoteregister kun vil give afslag med henvisning til denne bestemmelse, hvis Politiet gør Kvoteregisteret opmærksom på, at den pågældende ansøger er under efterforskning og Politiet tilslutter sig, at registeret giver afslag med henvisning til denne bestemmelse.

I forordningsudkastet indføres der en ny bestemmelse om, at de nationale kvoteregistre kan afvise at oprette konti for personer, som ikke bor i medlemslandet, eller for selskaber, der ikke er registrerede i medlemslandet. Danmark vil overveje, om det kan være hensigtsmæssigt at anvende denne bestemmelse for det danske kvoteregister.

Tildeling af kvoter til luftfartsoperatører

Kommissionen bør efter dansk opfattelse sørge for, at forordningens regler om, at kvoter kun kan uddeles til aktive luftfartsoperatører, harmonerer med luftfartsdirektivets bestemmelser, og Danmark lægger i forhandlingerne til grund, at Kommissionen står til ansvar for denne overensstemmelse.

Brug af uallokerede kvoter til statens målopfyldelse

Danmark støtter forordningsudkastets forslag om udnyttelse af uallokerede kvoter.

Fælles EU register

Danmark støtter forslaget artikler om fælles EU register.

10. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg og den gældende registerforordning har endvidere ikke været forelagt for udvalget, da den har været af teknisk karakter. Det nye udkast til registerforordning forelægges af hensyn til de politiske aspekter.