

GRUNDNOTAT

29. november 2012
J.nr. 3401/1001-4840
Ref. BHE/fma

Ændring af Kommissionens forordning (EU) nr. 1193/2011 af 18. november 2011 om oprettelse af et EU-register for handelsperioden, der starter den 1. januar 2013, og efterfølgende handelsperioder for EU's emissionshandelsordning i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF og Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 280/2004/EF og om ændring af Kommissionens forordning (EF) nr. 2216/2004 og (EU) nr. 920/2010.

1. Resumé

Kommissionen har den 19. september 2012 fremsat et forslag til ændring af registerforordningen. Registerforordningen har hjemmel i kvotedirektivets artikel 19 (2003/87/EF) og fastsætter regler for driften og administrationen af EU's CO₂-kvoteregister, herunder regler for de nationale kompetente myndigheders administration af konti i registeret.

Baggrund for forslaget er, at der er behov for en række tekniske ændringer, der tilpasser forordningen således at reglerne for den 3. handelsperiode 2013 – 2020 og medlemsstaternes overholdelse af byrdefordelingsbeslutning kan implementeres af medlemsstaternes kvoteregistre og EU's fælles kvoteregister.

Ændringsforslaget er altovervejende af teknisk karakter, men indeholder et enkelt, mere væsentligt punkt vedr. muligheden for at anvende kreditter fra JI og CDM projekter i EU og JI projekter udenfor EU, herunder ved at reducere muligheden for at honorere CO₂ reduktioner efter 2013 indtil den nye Kyoto periode træder i kraft.

Forslaget forventes sat til afstemning på et møde i Den Stående Komité for Klimaforandringer (Klimakomiteen) den 13. december 2012. Kommissionen har meddelt, at man ca. 14 dage før mødet i Klimakomiteen vil fremsende en revideret tekst til registerforordning, som forventes at imødekomme nogle af de problemstillinger, der er i forslaget.

Forslaget har ikke direkte betydning for miljøbeskyttelsesniveauet, men kan dog bidrage til den miljømæssige integritet af carbonmarkedet.

2. Baggrund

Baggrund for forslaget er, at der er behov for en række tekniske ændringer, der tilpasser forordningen således at reglerne for den 3. handelsperiode 2013 – 2020 og medlemsstaternes overholdelse af byrdefordelingsbeslutning kan implementeres af medlemsstaternes kvoteregistre og EU's fælles kvoteregister.

Registerforordningen har hjemmel i artikel 19 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF (med senere ændringer) og Europa-Parlamentets og Rådets beslutning om byrdefordeling mellem medlemsstater for at opnå EU's reduktionsindsat af drivhusgasser inden 2020.

Forslaget skal vedtages med kvalificeret flertal som komité-sag efter forskriftsprocedure med kontrol.

3. Formål og indhold

Formålet med forslaget er at undgå dobbelttælling af reduktioner i EU fra JI og CDM projekter, der påvirker kvotesystemet. Et andet formål er at begrænse muligheden for, at især Ukraine og Rusland laver "sen kreditering" inden anden forpligtelsesperiode under Kyoto-protokollen træder i kraft.

Den nuværende registerforordning dækker perioden 2008 til 2012 og indeholder regler for JI og CDM projekter, der direkte eller indirekte påvirker EU's kvotehandelssystem, der skulle forhindre dobbelttælling af reduktioner fra disse projekter (jf. kvotedirektivets artikel 11a). Reglerne var møntet på nye EU lande som en overgangsordning. Fra 1. januar 2013 er det ikke længere muligt at gennemføre JI og CDM projekter i EU, som direkte eller indirekte påvirker kvotesystemet, jf. kvotedirektivet, og der er derfor behov for at justere forordningen.

CO₂ reduktioner efter 2012 fra JI projekter kan ikke krediteres, før den nye Kyoto-protokol træder i kraft. Det forventes tidligst at ske i 2015. Da lande med en reduktionsforpligtelse i den nuværende Kyoto periode, herunder EU lande, Rusland og Ukraine, selv kan udstede JI kreditter, er det muligt for disse lande at udstede kreditter for reduktioner efter 2012 med landekvoter (AAU'er) for perioden 2008-2012. Dette bliver kaldt "sen kreditering" og betyder, at der ikke er regnskabsmæssig sammenhæng mellem tidspunktet for kreditering og tidspunktet for reduktionen. Konsekvensen er, at der sker en indirekte overførsel af AAU'er til den næste Kyoto-periode.

Projektforløbet for JI og CDM projekter indebærer, at reduktionerne skal rapporteres og verificeres af uafhængige eksperter inden kreditterne kan udstedes. Det sker som regel for et år ad gangen. Denne proces tager typisk mellem 6-24 måneder. Derfor vil der stadig ske en udstedelse af JI og CDM kreditter op til 24 måneder efter, at 2012 reduktionerne er gjort op.

Forslaget medfører:

- at der ikke må udstedes JI og CDM kreditter fra projekter i EU, der direkte eller indirekte påvirker kvotehandelssystemet fra 1. januar 2013. Dette gælder også projekter, som ikke hidtil har været omfattet af kvotesystemet. og andre JI projekter i EU, selv om de ikke påvirker kvotehandelssystemet, og
- at JI kreditter udstedt efter 1. januar 2013 fra lande uden for EU, som ikke påtager sig en ny forpligtelsesperiode i Kyoto protokollen, forbydes i EU systemet.

EU kan dog ikke teknisk tjekke udstedelse af kreditter fra lande uden for EU. Derfor kan ”sen kreditering” (både for lande udenfor EU og for EU-lande) ikke helt undgås med det foreliggende udkast fra Kommissionen.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa Parlamentet skal ikke udtale sig, men inddrages i kontrolprocedure efter eventuel vedtagelse af forslaget i komiteen.

5. Nærhedsprincippet

Da der er tale om en justering af en allerede gældende EU retsakt, er nærhedsprincippet overholdt.

6. Gældende dansk ret

Ifølge kvoteloven skal juridiske og private personer hjemmehørende i Danmark, som ønsker at deltage i et JI eller CDM projekt opnå godkendelse. De danske godkendelser medfører ikke garanti for tidsrammen for at modtage kreditter, og det vurderes jf. også nedenfor, at der ikke vil kunne kræves erstatningskrav fra den danske stat for den beskrevne forkortelse af krediteringsperioden.

7. Konsekvenser

Lovmæssige konsekvenser

Forslaget har ingen væsentlige lovmæssige konsekvenser.

Statsfinansielle og samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget forventes ikke at have statsfinansielle konsekvenser eller statsadministrative konsekvenser. Forslaget vurderes ikke at have konsekvenser for EU's budget. Det statslige, danske JI og CDM program forventes at hjemtage 500.000 til 600.000 færre JI-kreditter som resultat af reglerne. Det forventes, at Kommissionens kommende, justerede forslag vil reducere antallet af kreditter, som bliver berørt af reglerne. De ændrede regler forventes ikke at medføre noget erstatningsansvar for den danske stat over for private projektudviklere, som får forkortet deres krediteringsperiode, da projektudviklere bærer risikoen ved manglende levering af kreditter.

Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Forslaget ville i udgangspunktet først og fremmest påvirke projektudviklere og projektejere, som mister indtægter fra kreditter, der ikke anerkendes i EU. Denne indtægt har betydning for økonomien i JI-projekterne, og forslaget har derfor været kritiseret fra private projektudvikleres organisation - IETA.

Det forudsættes, at Kommissionen i sit reviderede forslag vil søge at reducere de administrative konsekvenser for erhvervslivet.

Beskyttelsesniveauet

Forslaget har ikke direkte betydning for miljøbeskyttelsesniveauet, men kan dog bidrage til den miljømæssige integritet af carbonmarkedet.

8. Høring

Forslaget har været sendt i en uformel høring af kredsen af interessenter. Core Carbon Group, som har en del JI projekter i Rusland, har indsendt et høringssvar. Det anføres heri, at hvis forslaget vedtages i sit nuværende udkast, vil det gøre det umuligt at gennemføre projekterne på normal vis, hvis ikke Rusland tiltræder en 2. forpligtelsesperiode af Kyoto-protokollen. Rusland har indtil videre ikke tilsluttet sig en anden forpligtelsesperiode. ’

Sagen har været forelagt Klima-, Energi og Bygningspecialudvalget. Der er indkommet kommentarer fra VedvarendeEnergi, der støtter regeringens holdning og tilføjer, at JI kreditter skal begrænses i forhold til de hidtidige regler. Vedvarende energi foretrækker, at JI kreditter fremover ikke tillades i kvotesystemet. Det samme bør gælde for CDM kvoter, som der dog som et minimum bør stilles større krav til. Overskydende kvoter bør ifølge VedvarendeEnergi ikke kunne tælle fuldt med i en ny kvoteperiode.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Kommissionen præsenterede forslaget i klimakomiteen den 19. september 2012. Forslaget om reguleringen af JI og CDM projekter er generelt blevet mødt med skepsis fra EU lande.

En række medlemslande har ønsket ændring af teksten, som præciserer, at JI projekter i EU, som ikke påvirker kvotesystemet kan fortsætte under overholdelse af FN reglerne, og som fastsætter en tidsfrist for udstedelse af JI kreditter udenfor EU.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen støtter intentionen i Kommissionens forslag. Regeringen ønsker dog, at der arbejdes videre med at sikre, at det bliver muligt at forhindre ”sen kreditering” fra lande som Rusland og Ukraine og dermed forhindrer overførsel af store mængder landekvoter, og at dobbelttælling helt kan undgås. Dette kræver dog, at der bliver bedre mulighed for at tjekke udstedelsen af kreditter både blandt medlemsstaterne og udenfor EU.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg