

Modtaget via elektronisk post. Der tages forbehold for evt. fejl

Europaudvalget
(Alm. del - bilag 1383)
miljøministerråd
(Offentligt)

MPU, Alm. del - bilag 1509 (Løbenr. 24571)

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg og deres
stedfortrædere

Bilag	Journalnummer	Kontor	
1	400.C.2-0	EU-sekr.	20. juli 2000

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Miljø- og Energiministeriets supplerende grundnotat vedrørende grønbog om handel med emissioner af drivhusgasser inden for Den Europæiske Union, KOM (2000) 87 endelig udgave.

Grundnotat uden høringsafsnit blev fremsendt til Folketingets Europaudvalg den 8. maj 2000.

Notatet vil ligeledes blive sendt til Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg.

ENERGIstyrelsen 17. juli 2000

Energiplanlægning og klima MIR/MPS/12/ENS

TP/6/MST

J.nr. ENS 860-0028 MEM 287 MST

SUPPLERENDE GRUNDNOTAT

KOM (2000) 87 endelig udg.

-

1. Status

Kommissionen sendte den 8. marts 2000 ovennævnte grøn bog i offentlig høring med frist for hørings svar den 15. september 2000.

Rådet modtog grønbogen den 10. marts 2000.

Grønbogen er offentliggjort i tilknytning til Kommissionens meddelelse om "EU's politikker og foranstaltninger til reduktion af drivhusgasemissionerne: Mod et europæisk klimaændringsprogram", KOM(2000) 88.

Grønbogen er en opfølgning på Kommissionen meddelelse "Klimaændringer - En EU-strategi efter Kyoto", KOM(1998) 353, som nævner etableringen af et internt handelssystem inden år 2005 i Fællesskabet som en mulighed.

Grundnotat uden høringsafsnit blev fremsendt til Folketingets Europa-udvalg den 8. maj, idet en bred høring var iværksat med en frist, der udløb efter fristen for første fremsendelse af grundnotat til Folketinget.

2. Formål og indhold

Kommissionen anfører, at forslaget formål er at åbne en debat om handel med drivhusgas-emissioner inden for Fællesskabet og om sammenhængen mellem emissionshandel og andre politikker og virkemidler rettet mod bekæmpelse af klimaforandringer.

I henhold til Kyoto-protokollen har Det Europæiske Fællesskab forpligtet sig til i perioden 2008-2012 at nedbringe dets emissioner af drivhusgasser med 8% i forhold til 1990-niveauet. I protokollen introduceres desuden tre nye internationale mekanismer, der såkaldte fleksible mekanismer eller Kyoto-mekanismer. En af mekanismerne er international handel med emissioner af drivhusgasser, som efter planen iværksættes internationalt i år 2008.

Kommissionen anfører, at handel med emissioner ikke i sig selv nedbringer emissionerne, men både internt i Fællesskabet og med andre industrilande vil kunne bidrage til at reducere omkostningerne ved indfrielse af forpligtelsen. Kommissionen mener, at Fællesskabet som helhed vil skulle bruge alle de værktøjer, det har til rådighed, for at opfylde sine internationale forpligtelser, og jo før der træffes konkrete foranstaltninger, jo bedre.

Handel med emissioner foregår ved, at fx selskaber får tildelt rettigheder til emission af drivhusgasser og derefter handler med disse rettigheder indbyrdes. Selskaber, der nedbringer deres emissioner så meget, at de ikke opbruger deres kvote, kan sælge "overskuddet" til andre, som ikke har så let ved at nå deres mål. Denne handel bidrager derved til, at emissionsreduktioner finder sted der, hvor omkostningerne ved reduktion er lavest.

Da handel med emissioner er et nyt miljøbeskyttelsesredskab i EU, fremfører Kommissionen, at det er vigtigt at indhente erfaringer hermed, før den internationale aftale om handel med emissioner under Kyoto-protokollen træder i kraft i år 2008. Konkret foreslås en ordning iværksat inden år 2005.

En forsigtig og gradvis udvikling af handel med emissioner vil kunne sikres ved i første omgang at inddrage store stationære kilder til CO₂-udledning, hvor overvågning og styring af systemet vil være lettere. Disse kilder ses især inden for energisektoren og industrien og omfatter ca. 45% af Fællesskabets CO₂-udledning.

Kommissionen mener, at sammenhængende og koordinerede rammer for indførelsen af handel med emissioner, som dækker alle medlemsstater, vil være en bedre garanti for et velfungerende indre marked for handel med emissioner end en række ukoordinerede nationale handelsordninger. En fællesskabsordning for handel med emissioner ville sikre ens priser på kvoter, der handles af selskaber inden for ordningen, mens forskelligartede nationale ordninger ville resultere i forskellige priser under de enkelte ordninger. Kommissionen mener desuden, at stordriftsfordele på EU-plan gør det muligt at opnå betydelige besparelser, samtidig med at administrationsomkostningerne kan holdes så lave som muligt.

Kommissionen rejser en række vigtige spørgsmål ved fastlæggelse af rammer for indførelse af handel med emissioner. Hvilke lande og hvilke selskaber i hvilke sektorer vil deltage? Hvordan - og af hvem - skal tilladelserne tildeles de sektorer og selskaber, der beskæftiger sig med handel med emissioner? Hvordan kan handel med emissioner baseres på de eksisterende politikker og virkemidler såsom tekniske bestemmelser, miljøaftaler og skattemæssige incitament, og hvordan kan det sikres, at der kræves det samme af selskaber, der handler med emissioner, og selskaber, som er underlagt andre politikker og virkemidler?

Kommissionen mener, at der er behov for en indsats på fællesskabsplan for at undgå konkurrenceforvriddning inden for det indre marked. Forskellige nationale ordninger for handel med emissioner vil kunne medføre alvorlige vanskeligheder i forbindelse med statsstøtte og nye selskaber på markedet. En sådan situation vil skabe usikkerhed både for medlemsstater og for firmaer. Disse problemer ville endvidere sikkert blive yderligere forværret i forbindelse med udvidelsen af Fællesskabet.

Styrken og den miljømæssige integritet ved enhver ordning for handel med emissioner afhænger i høj grad af de nærmere bestemmelser for regelefterlevelse og af hvor konsekvent ordningen håndhæves. Hvis en sådan ordning skal fungere, er der behov for en vis harmonisering af reglerne om overvågning, rapportering og kontrol.

Kommissionen lægger med grønbogen op til en debat om de rejste spørgsmål og anmoder om reaktioner inden 15. september 2000. På den sjette partskonference under klimakonventionen i november 2000 (COP 6) forventes vedtaget nærmere globale retningslinier om bl.a. handel med kvoter, og Kommissionen lægger således op til, at den videre fællesskabsstrategi kan udvikles på baggrund heraf og på baggrund af medlemslandenes reaktioner umiddelbart efter COP 6.

3. Nærhedsprincippet & proportionalitetsprincippet

Et væsentligt formål med grønbogen er at belyse en række problemstillinger, der drejer sig om, i hvilket omfang handel med emissioner af drivhusgasser bedst reguleres på fællesskabsplan.

4. Konsekvenser for Danmark

Grønbogen har ikke lovgivningsmæssige, økonomiske og administrative konsekvenser eller konsekvenser for beskyttelsesniveauet i Danmark.

5. Høring

Forslaget har været sendt i høring hos 72 interessenter, og der er modtaget 16 svar.

Organisationen for Vedvarende Energi (OVE) anfører, at handel med drivhusgas emissioner skal være velkontrolleret og ikke føre til øgede emissioner gennem handel med såkaldt varm luft, hvilket vil sige emissioner, som ikke afspejler reduktioner i det sælgende land, men derimod at landets udledningsforpligtelse kan overopfyldes med den givne økonomiske aktivitet. Organisationens mener endvidere, at et EU-system ikke må udvides til andre lande med mindre, der er lige så stor sikkerhed for overholdelse af reglerne som i EU.

Det Økologiske Råd mener, at Kyoto-mekanismerne i enhver henseende kun bør være supplerende, dvs. at hovedparten af indsatsen skal ske i eget land. Rådet anfører vigtigheden af, at EU i første omgang udelukkende igangsætter en forsøgsfase for Kyoto-mekanismernes anvendelighed, der sikrer reelle og kontrollerede drivhusgasreduktioner, som ikke på anden vis ville være blevet gennemført. Efter en forsøgsperiode inden for EU skal det ifølge rådet vurderes, på hvilke måder og i hvilket begrænset omfang et egentligt system kan tages i anvendelse.

NOAH lægger vægt på princippet om at "fejle for egen dør" og mener grundlæggende, at emissionshandel er en etisk uacceptabel måde at løse et forureningsproblem på, herunder også reduktion af drivhusgasser. Det er afgørende for NOAH, at emissionshandel ikke medfører øget brug af, eller statsstøtte til, atomkraftindustrien. Emissionshandel kan ifølge NOAH forudses på sigt at undergrave mulighederne for at indføre renere teknologi på virksomhederne, og indførelsen af ejendomsrettigheder til at forurene kan ved senere stramninger medføre erstatningskrav og juridiske tvistrækkerier og dermed ligefrem forringe mulighederne for at reducere udledningen af drivhusgasser. Hvis et system for emissionshandel tages i anvendelse lægger NOAH vægt på, at emissionstilladelse er tidsbegrænsede og kun anvendes nationalt.

Vindmølleindustrien er enig i, at det er afgørende, at emissionshandel supplerer og er forenelig med øvrige politikker og foranstaltninger til at reducere udledningen af drivhusgasser. Det er også vigtigt, at et system ikke styrker teknologier, som afstedkommer andre alvorlige miljøproblemer, herunder især atomkraft. Vindmølleindustrien mener, at et handelssystem må omfatte så mange emissionskilder som muligt, herunder også energitunge industrier, for at undgå konkurrenceforvridning og et miljømæssigt dårligt resultat. Det anføres videre, at en kortsigtet strategi i EU, som fokuserer meget på de lave reduktionsomkostninger, risikerer at sætte udviklingen af vedvarende energiteknologier og herunder vindkraft i stå, hvilket vil betyde betydelige højere reduktionsomkostninger i fremtiden. Vindmølleindustrien er ikke enig med Kommissionen i, at måden, hvorpå kvoterne tildeles, ikke påvirker det miljømæssige resultat af et handelssystem for drivhusgas emissioner. I modsætning til en gratis tildeling - såkaldt "grandfathering" - skaber auktion af kvoter større incitament til udvikling og innovation. Vindmølleindustrien foretrækker blandt andet på denne baggrund, at et handelssystem baseres på auktionsmodellen. Den mener endvidere, at det er nødvendigt, at EU danner sig overblik over, hvordan der skabes samspil mellem liberaliserede energimarkeder, et EU-marked for elektricitet baseret på vedvarende energi og et marked for emissionshandel.

Danske Energiselskabers Forening (DEF) mener, at EU's forpligtelse til at reducere drivhusgasserne skal løses gennem internationalt samarbejde, og foreningen er derfor positiv overfor etableringen af et system for emissionshandel i EU. Foreningen finder det væsentligt, at et europæisk og senere et internationalt system baseres på et velovervejet design, og at det er godt at begynde med et begrænset system omfattende store stationære kilder, om end dette ikke bør føre til, at der ikke stilles krav til transportsektoren på længere sigt. Foreningen mener videre, at det er vigtigt, at et system for emissionshandel i EU betragtes som et internt virkemiddel til at opfylde EU's forpligtelse og ikke som international kvotehandel mellem medlemsstaterne. Foreningen lægger af hensyn til den langsigtede planlægning vægt på, at kvoter er bindende en vis periode ind i fremtiden.

Dansk Transport og Logistik (DTL) lægger vægt på, at reduktioner af drivhusgasser foretages omkostningseffektivt. DTL er enig i, at transportsektorens relativt små og mobile kilder vil være vanskeligt at indpasse i et system for emissionshandel. DTL er ikke enig i, at energiafgifter kan være et alternativ til emissionshandel, idet godstransport er udsat for hårdt internationalt konkurrencepres.

Energimiljørådet finder det positivt, at EU forbereder indførelse af et marked for emissionshandel. Grundet kompleksiteten i at etablere et marked for emissionshandel peger rådet på behovet for at indhente erfaringer gennem pilotprojekter fx i Norden. Rådet mener, at det er vigtigt at fastholde et veldefineret øvre loft for, hvor stor en andel af reduktionsmålene der kan effektueres gennem emissionshandel. Forberedelserne af et marked for emissionshandel bør derfor kombineres med en intensiveret indsats og fremme af virkemidler til reduktion af drivhusgasser, herunder en fælles CO₂-afgift på et passende højt niveau.

Danmarks Vindmølleforening mener, at et eventuelt marked for emissionshandel inden for EU skal organiseres, så der opnås en reel reduktion af drivhusgasser og ikke kun teoretiske besparelser. Som en forudsætning herfor nævner foreningen lige konkurrencevilkår.

Dansk Metal finder, at et system for emissionshandel er et effektivt reguleringsmiddel for at sikre en nedbringelse af emissionerne af drivhusgasser. Dansk Metal mener videre, at et system bør gennemføres i form af fællesskabsregler frem for gennem nationale aftaler, der sikrer en restriktiv praksis ved tildeling af kvoter og harmoniserede regler for overvågning, kontrol og rapportering.

Kommunernes Landsforening hilser grønbogen velkommen, men understreger vigtigheden af, at erfaringer fra en gradvis åbning af et marked vurderes grundigt, inden systemet udvides. Landsforeningen mener videre, at det vil være hensigtsmæssigt fra dansk side at arbejde for et system der følger den danske model, således at erfaringer herfra uden videre kan genbruges i et eventuelt fællesskabssystem.

Dansk Skovforening gør i deres høringssvar opmærksom på, at CO₂-bindingen ved skovrejsning må indgå i det videre arbejde med et system for emissionshandel, og at der må tages højde for de internationale regler og retningslinier, som skal vedtages.

-