

Grund- og nærhedsnotat til Folketingets Europaudvalg

Klima-, Energi- og
Bygningsministeriet
28. november 2013

Forslag til Rådets afgørelse om indgåelse af Doha-ændringen til Kyotoprotokollen til De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer og om den fælles opfyldelse af forpligtelserne i forbindelse hermed (ratifikation af den anden forpligtelsesperiode for Kyotoprotokollen). COM(2013) 768

samt

forslag til ændringer af EU forordning nr. 525/2013 (Overvågningsmekanismen) for så vidt angår den tekniske gennemførelse af 2. forpligtelsesperiode for Kyotoprotokollen. COM(2013) 769

1. Resumé

EU Kommissionens har den 6. november 2013 fremsat forslag til Rådets afgørelse vedr. EU's ratifikation af Doha-ændringerne, og vil dermed forpligte EU til en anden forpligtelsesperiode under Kyotoprotokollen. EU's mål for perioden vil være et udledningsniveau på 80 pct. af niveauet i 1990, set som et gennemsnit over perioden. Dette svarer til den samlede europæiske reduktionsindsats, der er aftalt under Klima- og Energipakken fra 2008. Ratifikationen vurderes derfor i udgangspunktet ikke at stille yderligere reduktionskrav til hverken Danmark eller de øvrige medlemsstater. EU forpligter sig i fællesskab, og inkluderer Island i denne fællesskabsforpligtelse. EU som fællesskab tildeles Kyoto-udledningsrettigheder svarende til de planlagte ETS-kvoter (de kvoteomfattede sektorer), mens de enkelte medlemsstater tildeles Kyoto-enheder svarende til deres målsætning inden for de ikke-kvoteomfattede sektorer (non-ETS). LULUCF og udledningerne fra NF₃ inkluderes i opgørelserne under Kyotoprotokollen, selvom de ikke er omfattet af Klima- og Energipakken. EU Kommissionen forventer ikke, at dette vil have betydning for mulighederne for at leve op til forpligtelserne, men vil følge især LULUCF nøje.

Med forslaget følger et forslag til ændringer i 525/2013 – overvågningsmekanismen – således, at man sikrer den tekniske gennemførelse af deltagelsen i anden forpligtelsesperiode under Kyotoprotokollen.

Der vil være lovmæssige konsekvenser, idet Folketinget skal ratificere Rådets afgørelse om indgåelse af Doha-ændringen til Kyotoprotokollen. Regeringen analyserer forsat forslagene, og der tages derfor generelt forbehold herfor.

2. Baggrund

Kommissionens har ved COM(2013) 768 og COM(2013) 769 af 6. november 2013 fremsat: 1) Forslag til Rådets afgørelse om indgåelse af Doha-ændringen til Kyotoprotokollen til De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer og om den fælles opfyldelse af forpligtelserne i forbindelse hermed (ratifikation af den anden forpligtelsesperiode for Kyotoprotokollen), 2) Forslag til ændringer af EU forordning nr. 525/2013 (Overvågningsmekanismen) for så vidt angår den tekniske gennemførelse af anden forpligtelsesperiode for Kyotoprotokollen. Forslagene er oversendt til Rådet d. 6. november 2013 i dansk sprogversion. Forslagene er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 192(1) og artikel 218(6)(a).

På den attende partskonference (COP18) under De Forenede Nationers Rammekonvention om klimaændringer, afholdt i Doha, Qatar, i december 2012, traf parterne beslutning om, at der skal være en anden forpligtelsesperiode under Kyotoprotokollen til De Forenede Nationers Rammekonvention om Klimaændringer, når den første periode udløb med udgangen af 2012 ("Doha-ændringen"). Anden forpligtelsesperiode vil løbe i perioden fra 1. januar 2013 til 31. december 2020.

Under første forpligtelsesperiode (2008-2012) opfyldte EU og medlemsstaterne deres forpligtelser i fællesskab. Ved vedtagelse af Doha-ændringen i december 2012 gav EU og medlemsstaterne udtryk for, at de også i anden forpligtelsesperiode havde til hensigt at opfylde deres forpligtelse i fællesskab og gøre det sammen med Kroatien og Island.

Med Kommissionens forslag til ratifikation er vilkårene for den fælles opfyldelse defineret. Det er forventningen, at EU's ratifikation vil være på plads i løbet af første halvdel af 2014, og Kommissionen lægger op til, at de nationale ratifikationsprocesser i medlemsstaterne bør være tilendebragt senest den 16. februar 2015.

3. Formål og indhold

Forslaget til **Rådets afgørelse om ratifikation** danner grundlaget for EU's indgåelse af Doha-ændringen til Kyotoprotokollen. Forslaget indeholder desuden i to vedlagte bilag en række specifikationer af vilkårene for opfyldelse af EU's forpligtelse. Selve Doha-ændringerne er ligeledes vedlagt ratifikationsudkastet.

Hovedindholdet i Doha-ændringerne til Kyotoprotokollen er følgende:

- Parterne påtager sig **reduktionsmål for perioden 2013-2020**. Parternes gennemsnitlige udledning pr år i perioden må ikke overskride reduktionsmålet. EU forpligtiger sig i den forbindelse til ikke at udlede mere end 80 pct. af udledningsniveauet i 1990.
- **NF₃ (Nitrogentriflourid) føjes til listen** over drivhusgasser under Kyotoprotokollen, og parterne vil fremover stå til regnskab for udledningen af NF₃. De historiske udledninger af NF₃ er i EU meget lave (næsten nul) men der er en stigende global trend, og gassen er en ekstrem stærk drivhusgas.
- Kyotoprotokollen tilføjes en såkaldt "**Ambitionsmekanisme**". Det vil fremover være nemmere for en part at opjustere sit formelle reduktionsmål, skulle der være vilje hertil. Tidligere krævede det konsensus blandt parterne forud for en vedtagelse og genratifikation af tre fjerdedele af parterne, før den kunne træde i kraft. Fremover vil et nyt, skærpet mål kunne vedtages af en part, såfremt der ikke er tre fjerdedele af parterne, der gør indsigelse. Ikrafttrædelse vil ikke længere kræve ratifikation. EU har været fortalere for denne ændring, da man som

følge af forpligtigelsesperioden længde (8 år mod tidligere 5 år), ønskede at gøre det lettere at opjustere målet undervejs.

- **Tilpasning af emissionstildelingerne:** For at sikre, at emissionerne i perioden 2013-2020 ikke stiger, lægges der et loft over tildelingen af emissionstilladelser. Loftet betyder, at de gennemsnitlige udledninger i årene 2013-2020 ikke overstiger gennemsnittet af udledningerne i 2008-2010. Dette er uden betydning for EU som helhed, hvor de samlede udledninger udviser et fald siden 2008-2010.

Vedlagt forslaget til Rådets afgørelse om ratifikation er 2 bilag, der beskriver de specifikke rammer for EU's opfyldelse af forpligtigelserne. Hovedpointerne i bilag I (**Meddelelse om vilkårene for fælles opfyldelse**) er:

- **EU opfylder i fællesskab.** Som under første forpligtigelsesperiode vil EU opfylde reduktionsmålet i fællesskab. De enkelte medlemsstater vil derfor ikke få et særskilt reduktionsmål i opgørelsen over reduktionsmål for perioden 2013-2020.
- EU's fællesskabsindsats **omfatter Island.** Island indgav i 2009 til Rådet en anmodning om at blive en del af den fælles EU forpligtigelse, hvilket Rådet hilste velkommen. Der er redegjort for principperne for Islands deltagelse i den fælles forpligtelse i forslaget til ratifikationen. Da Island ikke er (og ved EU's ratifikation af Doha-ændringerne ikke forventes at være) medlem af EU, skal der indgås en separat international aftale mellem EU, medlemsstaterne og Island, hvor Islands emissionsniveau fastsættes. Disse forhandlinger foregår i et særskilt forløb. Både EU og samtlige medlemsstater vil skulle ratificere aftalen med Island.
- Hver medlemsstat kan øge sin reduktionsindsats ved at annullere Kyoto-enheder; en skærpelse af det samlede EU mål i forbindelse med **ambitionsmekanismen** kan kun ske i fællesskab.
- EU betragter **annulleringsmekanismen** i Doha-ændringerne som gældende for EU som helhed. EU vil ikke få annulleret emissionstilladelser som følge af denne tilpasningsmekanisme.
- EU's fordeling af Kyoto-emissionsenheder vil være **tilpasset Klima- og Energipakkens struktur.** Tildelingen af emissionsenheder, der knytter sig til emissioner fra den kvoteomfattede sektor (ETS) vil ske til EU som helhed, mens emissionsenhederne, der knytter sig til de ikke-kvoteomfattede sektorer (non-ETS) vil blive tildelt de enkelte lande.
- Mængden af **emissionsenheder tildelt de enkelte medlemsstater** (vedr. de ikke-kvoteomfattede sektorer) vil være lig den mængde, medlemsstaterne er blevet tildelt under Klima- og Energipakkens byrdefordelingsaftale vedr. non-ETS-udledninger. Den konkrete mængde er redegjort i bilaget. Tallet for Island udestår indtil den internationale aftale med Island er på plads.
- **Reduktion af NF₃** indgår ikke i Klima- og Energipakkens struktur, da udledningerne vurderes at være ubetydelige. Med ratifikationen vil NF₃ fremover skulle indgå i medlemsstaternes emissionsopgørelse, og modregnes i de nationale emissionstildelinger.
- Effekten af arealanvendelse, ændringer i arealanvendelse og skovbrug (**LULUCF**) vil med ratifikationen fortsat indgå i de enkelte landes **emissionstildelinger.** Parterne til Kyotoprotokollen skal fremover inkludere effekterne fra skovbrug, både fra ny skov plantet efter 1990 og fra forvaltning af

skov fra før 1990. Skovforvaltningen var ikke obligatorisk under 1. forpligtigelsesperiode under Kyotoprotokollen. Endvidere vil effekten af forvaltning af skove fra før 1990 fremover blive vurderet ud fra et referenceniveau (den forventede udvikling i skovenes biomasse). Tidligere blev effekten baseret på tilvæksten, underkastet en mængdebegrænsning. Ændringen vil i store træk betyde, at bidraget fra skove fra før 1990 forventes at blive meget lavt. For lande, der har tilvalgt det, vil det fortsat være muligt at medregne effekten af forvaltningen af landbrugsjorde og græsningsarealer. Effekterne af LULUCF indgår pt. ikke i EU's Klima og Energipakke. EU Kommissionen antager, at det samlede europæiske bidrag fra LULUCF er omkring nul, men vil følge udviklingen nøje. Skulle medlemsstater, trods fornuftige politikker på området, opleve store, uforudsete stigninger i LULUCF emissioner, vil Kommissionen overveje at foreslå en mekanisme, der kan bistå enkelte medlemsstater.

- **Gennemførelse af rapporteringsforpligtelser.** Ifg. Kyotoprotokollen skal parterne senest den 15. april 2015 forlægge en rapport for at lette beregningerne af emissionstildelinger og sikre overvågningsforpligtelserne. Kommissionen vil på vegne af EU udarbejde denne rapport.

Bilag II (Kompetenceerklæring) ajourfører den kompetenceerklæring, der blev udfærdiget i forbindelse med Kyotoprotokollen i 2002. Den indeholder nu samtlige 28 medlemsstater.

Kroatien er pr. 1. juli 2013 indtrådt som medlem i EU. Vilkårene for den fælles opfyldelse og indgåelse af Doha-ændringen vil derfor gælde for Kroatien på samme måde som for de øvrige medlemsstater. Kommissionen har i den forbindelse truffet gennemførelsesafgørelse om et emissionsniveau, der er tildelt Kroatien.

Sammen med forslaget til ratifikation har EU Kommissionen fremsendt **forslag til forordning om ændring af forordning (EU) nr. 525/2013 (Overvågningsmekanismen) for såvidt angår den tekniske gennemførelse af Kyotoprotokollen efter 2012.** Forslaget skal håndtere eksempelvis:

- processer for administration af transaktioner af Kyoto-enheder i og mellem EU's, medlemsstaternes samt Islands nationale registre
- Bogføringsprocesser for overgangen mellem første og anden periode af Kyotoprotokollen
- oprettelse og vedligeholdelse af reserver for både første og anden forpligtigelsesperiode
- sikre, at bogføringen af anvendelsen af afgiften på indtægterne ved udstedelse af udledningstilladelser tilpasses kravene i EU's lovgivning

Forslaget er af teknisk karakter, og der er lagt op til en konsekvensrettelse af overvågningsmekanismen. Såfremt ratifikationen af Doha-ændringerne gennemføres, vil der være behov for at gennemføre ændringerne, hvorfor de to forslag er nært forbundne. Behandlingen af forslaget forventes at ske parallelt med forslaget til ratifikation, hvorfor forslagene præsenteres i samme notat.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Der foreligger p.t. endnu ikke udtalelser eller andre tilkendegivelser fra Europa-Parlamentet, hvorfor Parlamentets holdning ikke kan beskrives.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet vurderes ikke at være relevant. Danmark har allerede tilsluttet sig den fælles europæiske klimapolitik, og i den forbindelse forholdt sig til spørgsmålet om nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

Det vurderes ikke, at ratifikationsforslaget påvirker eksisterende dansk lovgivning. Det vurderes, i udgangspunktet, at forslaget til ændring af overvågningsmekanismen ikke vil påvirke dansk lovgivning.

7. Konsekvenser

Forslagene vurderes umiddelbart ikke at have nogen selvstændige statsfinansielle, samfundsøkonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet. Umiddelbart vil beskyttelsesniveauet heller ikke blive påvirket, idet der ikke vurderes at være selvstændige konsekvenser for tilrettelæggelsen og intensiteten af den danske eller europæiske klimaindsats. Der vil være lovmæssige konsekvenser, idet Folketinget skal ratificere Rådets afgørelse om indgåelse af Doha-ændringen til Kyotoprotokollen.

Ift. konsekvenserne af forslagernes indhold kan følgende bemærkes:

- Det nationale emissionsniveau - Med en samlet mængde emissionsenheder for 2013-2020 på 269.321.526, beregnet med de fra opgørelsesåret 2013 gældende globale opvarmningspotentialer, er der umiddelbart fuld overensstemmelse mellem mængden af emissionstildelinger til Danmark i ratifikationsforslaget og de tildelinger, der er vedtaget under Klima- og Energipakkens byrdefordelingsaftale.
- LULUCF – Danmark har allerede under Kyotoprotokollens første periode tilvalgt at gøre brug af ikke-obligatoriske LULUCF-effekter til målopfyldelse, herunder skovforvaltningen af skove fra før 1990. Kommissionens forslag ændrer ikke ved Danmarks forpligtelse under Kyotoprotokollen til at opføre og medregne emissioner og optag fra LULUCF, eller ved Danmarks mulighed for at anvende denne medregning i forhold til et nationalt mål, som er mere ambitiøst end Danmarks forpligtelse under Klima- og Energipakken. Inklusionen af skovforvaltning vil derfor ikke umiddelbart medfører nye og ikke forudsete vilkår for målopfyldelsen. Den nye opgørelsesmetode forventes at reducere bidraget fra skove fra før 1990 til omtrent nul. Det forventes dog fortsat, baseret på de seneste fremskrivninger med tilhørende usikkerheder, at LULUCF vil bidrage positivt til den samlede danske klimaindsats over perioden.
- NF_3 - Inklusionen af denne gas i listen over drivhusgasser forventes umiddelbart at have meget ringe betydning for de danske udledninger.

Regeringen analyserer forsat forslagene, og der tages derfor generelt forbehold herfor.

8. Høring

Forslaget til ratifikation inkl. bilag er sendt i teknisk høring til erhvervslivet, relevante organisationer og offentlige myndigheder med frist til den 22. november 2013. Der blev modtaget høringssvar fra tolv parter, hvor alle, på nær én, ingen bemærkninger havde. Den sidste part, 3E, påpegede, at de gerne så Danmark og EU arbejder for, at

begrænsningen af gasemissioner fra skibs- og flytrafik ikke kun gælder på nationalt eller EU plan, men også interkontinentalt.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er på nuværende tidspunkt ikke kendskab til andre landes holdninger til forslaget.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringens foreløbige generelle holdning til ratifikationsforslaget og ændringsforslaget til overvågningsmekanismen er positiv, idet regeringen dog arbejder videre med analyserne af forslagernes forskellige delelementer. Ratifikationsforslaget ligger i forlængelse af den danske holdning til EU's positionering i de globale klimaforhandlinger og holder sig inden for allerede vedtagne rammer under De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer og EU's Klima- og Energipakke.

For så vidt angår LULUCF (optag i jorde og skove) er regeringen positiv overfor Kommissionens forslag til håndtering.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg