

Notat



Miljøstyrelsen

Klima
J.nr. MST-311-00004
Ref. STKJE
Den 21. februar 2007

Høringsnotat vedrørende miljøministerens udkast til allokeringsplan.

Udkast til allokeringsplan og JI/CDM strategi blev sendt i høring med brev af 17. januar 2007. Høringsfristen udløb den 7. februar 2007. Transport- og energiministerens forslag til lov om ændring af lov om CO₂-kvoter har været sendt i høring sideløbende. Udkastene blev sendt til høring hos en bred kreds af berørte organisationer og virksomheder.

Miljøstyrelsen har modtaget i alt 43 høringssvar, hvoraf 17 organisationer ikke havde nogen bemærkninger vedrørende allokeringsplanen. Det fremgår af bilag 1 fra hvilke organisationer der er modtaget høringssvar.

Energistyrelsen har modtaget en række svar, som primært vedrører lovforslaget. Transport- og energiministeren orienterer Folketingets miljø- og planlægningsudvalg og det energipolitiske udvalg om disse høringssvar. Dette høringssvar kommenterer derfor alene de høringssvar der overordnet retter sig mod allokeringsplanen.

På baggrund af høringssvarene til lovforslaget (behandlet i Energistyrelsens høringssvar) er der foretaget mindre rettelser i udkastet til lovforslaget. Som følge heraf er allokeringsplanen blevet tilpasset ved at der nu gives kvoter til udvidelser af produktionskapaciteten af varmeproducerende anlæg (dog kræves udvidelse med mindst 10 MW eller 20 %).

Herudover er det skønnet hensigtsmæssigt at opbløde kravet om mindst 3000 årlige driftstimer for tildeling af kvoter til nye elproduktionsanlæg, således at der nu differentieres mellem nye produktionsenheder, der har en driftstid på 1000 timer og derunder, mellem 1000 og 1.999 og mellem 2.000-2.999 timer. En særlig overgangsregel beskytter anlæg, som er besluttet efter de gældende regler.

Endelig har arbejdet med kvalitetssikring af datagrundlaget medført enkelte marginale ændringer i talmaterialet til allokeringsplanen og lovforslaget.

For yderligere informationer henvises til Energistyrelsens høringssvar vedrørende forslag til *Lov om ændring af lov om CO₂-kvoter*.

Høringssvarene vedrørende allokeringsplanen har især berørt følgende overordnede problemstillinger:

- 1) Balancen mellem statens og de kvoteomfattede virksomheders indsats
- 2) Auktionering af kvoter og brug af provenu
- 3) Kvotefordelingen imellem forskellige sektorer
- 4) Fastsættelse af loft for brug af JI/CDM kreditter
- 5) Øget harmonisering indenfor EU

Det vurderes ikke, at høringssvarene rummer oplysninger eller argumenter, som ikke var kendt i forbindelse med beslutningsprocessen i regeringen. I det følgende gennemgås de ovennævnte punkter. Regeringens kommentarer er anført i kursiv.

Ad 1) Balancen mellem statens og de kvoteomfattede virksomheders indsats

Danmark skal i alt reducere drivhusgasudledningerne med 13 mio. tons pr. år for at opfylde Kyoto-forpligtelsen. Allokeringsplanen lægger op til, at staten sikrer en reduktion på 7,8 mio. tons (herunder nye hjemlige tiltag, sinks og kreditkøb), og at virksomhederne dækker 5,2 mio. tons.

Vedrørende statens JI/CDM kreditkøb anfører Danmarks Naturfredningsforening, at kreditter udelukkende skal bruges som et supplement til en hjemlig indsats og at kun projekter af høj kvalitet skal gennemføres. Greenpeace foreslår at statens fremtidige kreditkøb stoppes og byrden pålægges de kvotebelagte sektorer. Omvendt fremfører Oliebranchens Fællesorganisation at Danmark bør anvende JI/CDM kreditter maksimalt og Aalborg Portland at de statslige indkøb skal øges.

Mht. de nye hjemlige tiltag anfører Dansk Industri (DI) at reduktioner på 1,3 mio. tons i de ikke kvotebelagte industrier er meget begrænset i lyset af den store udfordring, de kvoteomfattede aktiviteter pålægges. Greenpeace foreslår også at de nye hjemlige tiltag øges. Danmarks Naturfredningsforening og Det Økologiske Råd mener ikke at de 1,3 mio tons skal medregnes i den nuværende manko-opgørelse, idet tiltagene ikke ses beskrevet i høringsmaterialet og heller ikke umiddelbart genfindes i Regeringens udspil til en energiplan.

Mht. sinks fremfører Danmarks Naturfredningsforening, Greenpeace og Det Økologiske Råd i forskellig grad at CO₂ optag i eksisterende skove og jorde ikke bør medregnes i den danske allokeringsplan. Landbrugsrådet anfægter bl.a. at optag i jorde og skove tillægges statens indsats og vil generelt have at staten påtager sig en langt større del af reduktionsbyrden.

Bemærkninger:

Med allokeringsplanen har regeringen søgt at ramme en acceptabel balance mellem statens og virksomhedernes indsats, mellem indenlandske og udenlandske tiltag, og samtidig sikre en omkostningseffektiv opfyldelse af den danske klimaforpligtelse.

På baggrund af den såkaldte indsatsanalyse og de yderligere hjemlige tiltag, der er iværksat siden 2001, vurderer regeringen, at Danmark allerede opfylder sin supplementaritetsforpligtelse i perioden 2008-12, idet Danmark allerede har gennemført 2/3 af den nødvendige reduktionsindsats uden brug af kreditter (fleksible mekanismer).

Regeringen kræver, at alle JI- og CDM-projekter er godkendt i henhold til de internationale standarder herfor, d.v.s. Kyotoprotokollen og de beslutninger, der er truffet i medfør af denne. FN- godkendelserne vil sikre, at klimaprojekterne er miljø-mæssigt additionelle, d.v.s. at de medfører en reel reduktion i udledningen af drivhusgasser.

Ift. de tidligere planlagte kreditkøb i 2008-9, er der med allokeringsplanen truffet beslutning om at reducere indkøbene fra 400 mio. kr. til 200 mio. kr. og i stedet anvende de overskydende 200 mio. kr. til delvist at finansiere nye hjemlige tiltag i de ikke-kvotebelagte sektorer.

Allokeringsplanen lægger op til at reducere udledningen med 1,3 mio. tons gennem nye indenlandske tiltag. En analyse af virkemidler i de ikke-kvotebelagte sektorer har vist at sådanne tiltag kan gennemføres til omkostninger, der er lavere end den forventede fremtidige kvotepris. Når det omkostningseffektive reduktionspotentiale uden for de kvotebelagte sektorer er relativt begrænset skyldes det den i forvejen

høje afgiftsbelastning i husholdnings- og transportsektorerne. Virkemiddelrapporten vil blive offentliggjort og fremsendt til EU Kommissionen sammen med allokeringsplanen. De konkrete nationale miljø- og energitiltag vil blive besluttet i forbindelse med opfølgningen på Energistrategi 2025.

CO₂-optag i skove og jorder er inkluderet i den danske allokeringsplan idet regeringen har lagt vægt på at opfylde Danmarks ambitiøse reduktionsforpligtelse på en omkostningseffektiv måde. For at medregne dette CO₂-optag skal der etableres et overvågningssystem, og der introduceres nogle usikkerheder i klimaregnskabet. Staten påtager sig omkostningerne og risiciene i den forbindelse, hvorfor det er naturligt at optaget medregnes som statens indsats.

Høringssvarene har således ikke givet anledning til ændringer i allokeringsplanen.

Ad 2) Auktionering af kvoter og brug af provenu

Greenpeace, Danmarks Naturfredningsforening, Det Økologiske Råd og Dansk Textil & Beklædning anfører specifikt at allokeringsplanen skal gøre brug af statens mulighed for at sælge eller auktionere 10 % af det totale antal kvoter.

Dansk Textil & Beklædning opfordrer til at auktioneringsprovenuet bruges til at lette CO₂ afgiften af hensyn til de ikke kvoteomfattede virksomheders konkurrenceevne. Andre høringsparter, herunder Landbrugsrådet, argumenterer ligeledes for afskaffelsen af den danske CO₂ dobbeltregulering. Greenpeace, Danmarks Naturfredningsforening og Det Økologiske Råd foreslår auktioneringsprovenuet brugt som medfinansiering for at sikre omstillingen til en dansk energifremtid uden brug af fossile brændsler.

Bemærkninger:

Auktionering af en andel af den samlede kvotemængde ville reducere antallet af kvoter, som kan uddeles gratis til virksomhederne. Dermed forøges de kvotebelagte virksomheders omkostninger til reduktionstiltag eller indkøb af kreditter og kvoter. Det kan have betydning for virksomhedernes konkurrenceevne i forhold til virksomheder i andre lande. Ti europæiske lande lægger op til at auktionere og ca. halvdelen af dem forventes at auktionere over 1% af deres kvoter. De øvrige lande forventes ikke at benytte auktionering af kvoter. Idet Danmark har påtaget sig en af de højeste reduktionsforpligtelser, er det ikke fundet hensigtsmæssigt at belaste virksomhedernes konkurrenceevne ved at reducere i tildelingen af gratiskvoter.

Mht. dobbeltreguleringen er der ikke i regi af allokeringsplanen taget beslutning om at lempe CO₂ afgiften på el, men behovet for justeringer af afgifterne på energi og CO₂ undersøges af et udvalg under Skatteministeriet.

Høringssvarene har således ikke givet anledning til ændringer i allokeringsplanen.

Ad 3) Kvotefordelingen imellem forskellige sektorer

Den valgte kvotetildeling til de forskellige sektorer anfægtes af adskillige høringsparter. Specielt anføres hensynet til virksomhedernes konkurrenceevne i forhold til virksomheder i andre lande (f.eks. af Oliebranchens Fællesrepræsentation, Kalk- og Teglværksforeningen Aalborg Portland og Rockwool). Dansk Industri fremhæver at principperne for tildeling af kvoter til nye anlæg, bør modsvare niveauet i det øvrige EU. Dansk Energi fremhæver at alt imens det accepteres at energisektoren skal gå foran, er det nødvendigt at kvotetildelingen øges af hensyn til konkurrenceevnen. Om-

vendt fremfører Greenpeace at tildelingen til elsektoren (tillige med industri og offshore sektoren) bør beskæres.

Bemærkninger:

Regeringen fremlægger en national allokeringsplan, som i vidt omfang tager hensyn til virksomhedernes konkurrenceevne. Konkurrencen med virksomheder uden for EU er en af de væsentligste årsager til, at der tildeles gratis kvoter. Kvotesystemet er konstrueret med henblik på at undgå konkurrenceforvridning mellem europæiske virksomheder.

I 2005 har det vist sig, at de kvotebelagte sektorer samlet set fik tildelt flere kvoter end de havde behov for, såvel i Danmark som på europæisk plan. Hvis der "overallokeres" falder kvoteprisen mod nul og systemet fungerer ikke. For at undgå overallokering for perioden 2008-12 har EU Kommissionen i sin afgørelse af 29. november 2006 vurderet de andre landes allokeringsplaner og strammet kvotetildelingen i 9 ud af 10 planer. Vi har i Danmark rettet ind efter det fælles niveau kommissionen således har angivet. Derfor er der ikke tildelt flere kvoter end sektorernes samlede verificerede udledninger i 2005.

Sektorerne er forskellige både med hensyn til konkurrencen fra udlandet - og dermed deres muligheder for at tage højere priser - og deres muligheder for at reducere udledningen. Derfor behandles de ikke ens. Hensigten med forskelsbehandlingen er at fordele den økonomiske byrde mere ligeligt. Elsektoren får tildelt en lavere andel af kvotegrundlaget end de øvrige sektorer, fordi sektoren i høj grad forventes at have mulighed for, at overvælte kvoteprisen i elprisen og dermed tjene penge på kvotesystemet. Der er ingen sammenhæng mellem kvotetildelingen i Danmark og de stigende elpriser. Elpriserne fastsættes på et internationalt marked, hvor elpriserne vil stige, hvis kvoteprisen stiger. Elproducenterne i hele Europa har fået en gevinst fordi elpriserne er steget. De øvrige medlemsstater har også i vid udstrækning tildelt relativt færre kvoter til elproducenterne end til andre øvrige virksomheder.

Principielt er det ikke miljømæssigt hensigtsmæssigt at tildele kvoter til nye anlæg, men når andre lande gør dette, vil det skade virksomhedernes konkurrenceevne, hvis Danmark går enegang. Medlemslandene benytter meget forskellige tildelingskriterier til produktionsudvidelser og etablering af nye anlæg. Det kan nævnes, at der i Danmark generelt tildeles kvoter ift den bedste tilgængelige teknologi. Desuden er tildelingen til eksempelvis kraftværker uafhængig af det anvendte brændsel. I visse andre lande, som eksempelvis Tyskland, tildeles flere kvoter til kulraftværker end til gasfyrede kraftværker. Dette er miljømæssigt uhensigtsmæssigt, idet det giver incitament til at bygge anlæg med en høj drivhusgasudledning.

Høringssvarene har således ikke givet anledning til ændringer i allokeringsplanen.

Ad 4) Fastsættelse af loft for brug af JI/CDM kreditter

Dansk Industri, Aalborg Portland og DONG Energy understreger at loftet for brug af JI/CDM kreditter bør fastsættes til det maksimalt mulige og sidstnævnte endvidere at elsektoren bør tildeles et højere loft end foreslået. Omvendt fremhæver NOAH at eftersom de kvoteomfattede anlæg kan dække 98% af deres forventede kvotebehov med gratiskvoter og køb af kreditter, er der intet incitament til energibesparelser eller omlægning til renere energikilder. For synspunkter angående konstruktionen af de enkelte lofter henvises til Energistyrelsens høringsnotat vedrørende lovforslaget.

Bemærkninger:

Jf. regeringens klimastrategi skal overholdelse af Danmarks Kyoto-forpligtelse ske med udgangspunkt i en omkostningseffektiv indsats. Virksomhedernes mulighed for at købe kreditter bør derfor ikke begrænses unødigt.

Sammen med EU Kommissionens afgørelser af 29. november 2006 af 10 medlemslandes allokeringerplaner for 2008-12, offentliggjorde EU Kommissionen en meddelelse, som bl.a. beskriver, hvordan medlemsstaterne kan beregne den maksimale kvotetildeling og det maksimale loft for de kvoteomfattede anlægs brug af JI/CDM kreditter, som vil kunne godkendes af EU Kommissionen. Loftet i allokeringerplanen er det maksimale som EU Kommissionen forventes at kunne godkende.

Loftet differentieres således at elsektoren, som skal reducere mest, får et højere loft end andre sektorer. Loftet fastsættes individuelt for at give hver enkelt virksomhed sikkerhed for at kunne anvende en bestemt mængde kreditter.

Med denne fastsættelse af loft gives virksomhederne mulighed for stort set selv at vælge, hvordan de vil opfylde deres behov for kvoter ud over, hvad de får tildelt gratis af staten. Behovet kan opfyldes gennem egne reduktioner i drivhusgasudledningen eller ved at købe CO₂-kvoter eller JI/CDM kreditter. Skulle nogle virksomheder have købt for mange kreditter kan disse sælges på markedet. Markedet kan således selv løse problemerne med udnyttelse af loftet gennem køb og salg af kvoter.

Høringssvarene har således ikke givet anledning til ændringer i allokeringerplanen.

Ad 5) Øget harmonisering indenfor EU

Flere høringssvar fremhæver behovet for større lighed mellem den danske allokeringerplan og andre landes allokeringerplaner. Dansk Energi opfordrer regeringen til at lægge vægt på at reglerne for såvel eksisterende som nye anlæg harmoniseres i fremtidige klimaaftaler, således at konkurrencevilkårene bliver lige og f.eks. nye anlæg bliver placeret, hvor der er behov. Endvidere mener Dansk Industri, at der bør ses på en evt. undtagelse af mindre anlæg i forbindelse med den kommende revision af kvotedirektivet.

Danmarks Vindmølleforening og Vindmølle Industrien anfører at uddelingen af gratis-kvoter til forurenende el-produktion virker konkurrenceforvridende i forhold til f.eks. vindkraft og opfordrer regeringen til at arbejde for at uddelingen af gratis-kvoter afskaffes snarest muligt i EU og i Danmark.

Bemærkninger:

En fuld harmonisering af allokeringerplanerne kræver en direktivændring, hvilket det ikke har været muligt at nå inden fastlæggelsen af allokeringerplanerne for 2008-12. Kommissionen er for nylig kommet med en evaluering af kvotesystemet, som må forventes at munde ud i, at Kommissionen kommer med et ændringsforslag til kvotedirektivet.

Kommissionen har dog allerede bl.a. gjort en indsats for at presse de store medlemsstater til at inkludere flere anlægstyper under kvotesystemet, for dermed at opnå en mere ensartet dækning i de enkelte lande. Danmark har, ligesom i perioden 2005-07, valgt at anvende EU-Kommissionens fortolkning af, hvilke produktionsenheder der er omfattet af kvotereguleringen.

Endvidere har kommissionen undladt at godkende en række allokeringssplaner, som havde overallokeret, og presser på den måde et mere ensartet allokeringssniveau igennem.

Men der er stadig væsentlige elementer i kvotesystemet som ikke er harmoniseret, såsom tildelingskriterier til nye anlæg, auktioneringsgrader og loft for virksomhedernes benyttelse af JI/CDM kreditter m.v. Danmark vil arbejde for større harmonisering af kvotesystemet fremover, efter 2012.

Høringssvarene har således ikke givet anledning til ændringer i allokeringssplanen.

Bilag 1

Udkast til JI/CDM strategi, allokeringsplan og det tilhørende forslag om ændring af kvoteloven blev den 17. januar 2007 sendt i høring hos nedenstående parter. Driftslederne for de berørte produktionsenheder blev samtidigt hermed orienteret om høringen og om, at allokeringsplanen samtidigt med høringsudsendelsen blev lagt ud på Miljøstyrelsens hjemmeside: www.mst.dk, og at lovforslaget samtidigt blev lagt ud på Energistyrelsens hjemmeside: www.ens.dk og på Høringsportalen. Det fremgår med **fed skrift og kursiv**, hvem Miljøstyrelsen har modtaget høringssvar fra.

Eksterne høringsparter

Aalborg Portland

Advokatrådet - Advokatsamfundet

AI-Rådet

Altinex Oil Denmark A/S

Amerada Hess Aps.

Affald Danmark

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd

Asfaltindustrien

Brancheforeningen for Biogas

Brancheforeningen for Decentral Kraftvarme

Bureau Veritas Quality International, BVQI

CO-industri

Danisco

Danish Offshore Industry (Jens Holst-Nielsen)

Danmarks Miljøundersøgelser

Danmarks jordbrugsforening

Danmarks Naturfredningsforening

Danmarks Vindmølleforening

Dansk Energi

Dansk Erhvervgartnerforening

Dansk Fjernvarme

Danak

Dansk Gartneri

Dansk Gasteknisk Center (DGC)

Dansk Handel & Service

Dansk Industri

Dansk Landbrug

Dansk Standard

Dansk Textil og beklædning

Danske Kraftvarmeværker

Danske Fjernvarmeværkers Forening

Denerco Oil A/S (opkøbt af Altinex)

Det Økologiske Råd

Det Jordbrugsvidenskabelige Fakultet, Århus Universitet (tidl. Danmarks Jordbrugsforskning)

Det Norske Veritas, DNV

DONG Energy A/S

Dong E&P

Elsparefonden

Foreningen af Bioteknologiske Industrier i Danmark

Foreningen Danske Kraftvarmeværker

Foreningen af Registrerede Revisorer (FRR)

Foreningen af Rådgivende Ingeniører (FRI)

Foreningen for Slutbrugere af Energi

Foreningen af Statsautoriserede Revisorer

Forskningscenter Risø

Fællessekretariatet for Hovedstadsregionens Naturgas I/S (HNGN) og Naturgas Midt-Nord (MN)

Greenpeace Danmark

Hess ApS

HNG

HTSi

Haldor Topsøe

Håndværksrådet

Indukraft Sekretariatet c/o Dansk Industri

Ingeniørforeningen i Danmark (IDA)

Investeringsfonden for Udviklingslandene (IFU)

Investeringsfonden for Østlandene (IØ)

IT-Bramchen

Kalk- og Teglværksforeningen

KTO - Kommunale Tjenestemænd og

Overenskomstansatte

Landbrugsraadet

Landsorganisationen i Danmark (LO)

LLoyd

Maxit

Mærskolie og Gas AS

Naturgas Fyn

Naturgas Midt-Nord

Netværket for økologisk folkeoplysning (Øko-net)

NOAH

Nordjysk Elhandel A/S

NSOC-D (North Sea Operators Committee – Denmark)

Eksport Kreditfonden (EKF)

Oliebranchens Fællesrepræsentation

Organisationen for Vedvarende Energi

Realkreditrådet

RenoSam

Rockwool

SDE - Sammensluttede Danske Energi-
forbrugere

Samvirkende Energi- og Miljøkontorer

Statoil A/S

Vattenfall

Vindmølleindustrien

WWF Verdensnaturfonden

UNEP Risø

92-gruppen

Interne høringsparter

Ankenævnet på Energiområdet

Datatilsynet

Danske Regioner

Energiklagenævnet

Energinet.dk

Energitilsynet

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen

Finansministeriet

Finansrådet

Forbrugerrådet

Frederiksberg Kommune

Hovedstadens Udviklingsråd (HUR)

/MOVIA

Justitsministeriet

Kommunernes Landsforening (KL)

Konkurrencestyrelsen

Københavns Kommune

Miljøklagenævnet

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug

og Fiskeri

Rigsrevisionen

Skatteministeriet

Skov- og Naturstyrelsen

Statsministeriet

Transport- og Energiministeriet

Udenrigsministeriet

Økonomi- og Erhvervsministeriet

Ålborg Kommune

Århus Kommune