

NOTAT

28. juli 2010

J.nr.

Ref.

Til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg om dansk intervention i sagerne C-505/09 P, Kommissionen mod Estland, til støtte for Kommissionens konklusioner i Kommissionens appel vedr. Estlands nationale allokeringssplan 2008-12 under kvotedirektivet samt C-504/09 P, Kommissionen mod Polen, til støtte for Kommissionens konklusioner i Kommissionens appel vedr. Polens nationale allokeringssplan 2008-12 under kvotedirektivet.

1. Indledning:

Europa-Kommissionen har den 3. december 2009 iværksat appel C-505/09 P, Kommissionen mod Estland, til prøvelse af dom afsagt den 23. september 2009 af Retten i sag T-263/07, Estland mod Kommissionen. Kommissionen har endvidere den 4. december 2009 iværksat appel C-504/09 P, Kommissionen mod Polen, til prøvelse af dom afsagt den 23. september 2009 af Retten i sag T-183/07, Polen mod Kommissionen.

Appelsagerne har sit udspring i sagerne T-263/07, Estland mod Kommissionen, og T-183/07, Polen mod Kommissionen, hvor Retten annullerede Kommissionens beslutninger i henhold til kvotedirektivet om Estlands og Polens nationale allokeringssplaner for perioden 2008-12. Kommissionen ankede den 3. og 4. december 2009 dommene med påstand om opretholdelse af Kommissionens oprindelige beslutninger fra 2007.

Juridisk drejer retssagerne sig om, hvilken kompetence Kommissionen har i henhold til kvotedirektivets artikel 9, stk. 1 og 3, og artikel 11, stk. 2, til at beskære de forslag til kvotemængder, de enkelte medlemslande har lagt ind i deres nationale allokeringssplaner.

Ved Retten interverenerede kun Storbritannien på Kommissionens side og Litauen og Slovakiet på Estland og Polens side. Letland og Tjekkiet har pr. 1. juni fået tilkendt retten til at intervenere til støtte for Estlands konklusioner i Kommissionens appel ved Domstolen. Danmark har ligeledes pr. 1. juni fået tilkendt retten til at intervenere til støtte for Kommissionens konklusioner.

Baggrund:

Formålet med kvotedirektivet er at reducere CO₂-emissioner i større stationære virksomheder på en økonomisk optimal måde, ved at give alle omfattede virksomheder i hele EU samme økonomiske incitament til at reducere deres emissioner. Hovedprincipperne i kvotesystemet er, at større udledere skal have tilladelse til at udlede CO₂. For hvert ton CO₂, de udleder, skal der afleveres en CO₂-kvote. Kvoterne er omsættelige på tværs af EU. Rationalet i systemet er, at hvis der er knaphed på kvoter, vil

kombinationen af afleveringspligt og omsættelighed skabe en pris på kvoterne, og denne pris giver virksomhederne et økonomisk incitament til at reducere deres emissioner. Proceduren for fastlæggelse af den samlede kvotemængde i EU er, at medlemsstaterne hver især udarbejder nationale allokeringssplaner, som herefter skal godkendes af Kommissionen. Summen af de godkendte nationale kvotemængder for alle medlemslandene udgør det samlede loft for de omfattede virksomheders udledninger i EU.

Den konkrete anledning til retssagerne er, at Kommissionen i sine beslutninger om de nationale allokeringssplaner for Estland og Polen for perioden 2008-12 fastslog, at den samlede kvotemængde for de to lande ikke måtte overstige specifikt beregnede lofter – svarende til hhv. 52 % og 73 % af den kvotemængde, de to lande selv havde foreslået i deres nationale allokeringssplaner. Seks andre østeuropæiske medlemsstater har anlagt tilsvarende retssager med lignende baggrund. Disse retssager afventer den endelige afgørelse ved Domstolen på den estiske og den polske sag.

Estlands og Polens juridiske hovedargument i retssagerne har været, at kvotedirektivets artikel 9, stk. 3, og artikel 11, stk. 2, ikke giver Kommissionen kompetence til at fastlægge lofter for de enkelte landes kvotemængde, idet denne kompetence er henlagt til medlemsstaterne.

Kommissionens juridiske hovedargument ved Retten var, at Kommissionen ud fra en formålsfortolkning af kvotedirektivet har kompetence til at fastlægge maksimale kvotelofter for de enkelte medlemslande, fordi det er den eneste måde, hvorpå der kan sikres emissionsreduktioner og knaphed på kvoter. For at sikre en ligelig behandling af medlemsstaterne må Kommissionen ved beregningen af maksimale kvotelofter for de enkelte lande endvidere anvende andre data og beregningsmetoder end dem, de enkelte medlemsstater har lagt til grund i deres allokeringssplaner.

Retten domme giver Estland og Polen medhold i, at Kommissionen ifølge kvotedirektivet ikke har kompetence til at fastlægge et præcist loft for antallet af kvoter i de nationale allokeringssplaner på basis af egne data og modeller. Det sker ud fra en fortolkning af kompetencereglerne i direktivets artikel 9, stk. 3, og 11, stk. 2. I den polske dom anføres videre i præmis 129, at kompetencefordelingen i direktivets artikel 9, stk. 3, og 11, stk. 1, må tillægges større vægt end, at EU's kvotemarked vil kollapse, hvis ikke et samlet loft over kvoter bliver sikret gennem Kommissionens afgørelser. Retten afviser således ret direkte, at der kan anlægges en formålsfortolkning af kvotedirektivet, som giver Kommissionen kompetence til at fastsætte et loft for kvotemængden i de nationale allokeringssplaner.

Hvis de østeuropæiske lande får adgang til at øge mængden af kvoter, som ønsket i deres nationale allokeringssplaner for perioden 2008-12, vil der være et betydeligt overskud af kvoter i forhold til de faktiske emissioner. I givet fald vil direktivets formål om at reducere emissionerne ikke blive opfyldt i denne handelsperiode. Udviklingen har siden vist, at emissionerne i stort set alle EU-lande har været lavere end de af Kommissionen godkendte nationale kvotelofter, hvilket dog delvist skyldes den økonomiske krise.

Udfaldet af sagen ved Domstolen får ikke direkte betydning for den fremtidige fastsættelse af kvotemængden, som efter ændring af kvotedirektivet i 2008 fremover er fastsat i selve direktivet, ligesom nationale allokeringssplaner er afskaffet. Men da opsparede kvoter for perioden 2008-12 fortsat kan overføres til senere handelsperioder, kan afgørelsen ved Domstolen stadig påvirke kvotemarkedet fremover.

Desuden har Polen siden dommene reelt accepteret Kommissionens oprindelige forslag til et maksimalt kvoteloft, hvilket væsentligt reducerer mængden af ekstra kvoter som følge af en stadfæstelse af Rettens domme. Da en anke af dommene ikke har opsættende virkning, traf Kommissionen i december 2009 nye afgørelser, hvor Estlands og Polens allokeringssplaner igen forkastedes.

Selvom Polen dermed har accepteret substansen i Kommissionens oprindelige beslutning, støtter Polen dog fortsat en stadfæstelse af Rettens dom i appelsagen ved Domstolen. Derudover har Estland efter det oplyste, ikke villet acceptere Kommissionens nye beslutning. Dommene i de to appelsager vil derfor bestemme udfaldet af de parallelle retssager, som de øvrige østeuropæiske lande har anlagt. Derfor skønnes der fortsat at være risiko for, at en stadfæstelse af dommene ved Domstolen kan medføre betydelige skadesvirkninger på kvotesystemet både nu og lang tid fremover.

2. Sagens betydning for Danmark

Kvotedirektivet er en hjørnesten i EU's og Danmarks klimaregulering, idet det regulerer lige knap halvdelen af EU's og Danmarks CO₂-emissioner. Det er derfor afgørende at sikre funktionaliteten af markedets mekanismer, sådan at de rette incitamenter til emissionsreduktioner skabes. Danmark har længe prioriteret etableringen af en stærk, fælles EU klimapolitik, herunder ikke mindst vedtagelsen af kvotedirektivet. Synspunktet har været, at man gennem EU's kvotedirektiv bedre vil kunne undgå at belaste danske virksomheders konkurrenceevne i forhold til EU-konkurrenter end ved nationale virkemidler.

Juridisk set bør Danmark støtte Kommissionens tolkning af kvotedirektivet: Hvis Kommissionen ikke har kompetence til at begrænse mængden af kvoter i medlemslandenes allokeringssplaner vil det for perioden 2005-12 gældende kvotedirektiv ikke kunne fungere.

Danmark bør desuden lægge vægt på en nu veldokumenteret risiko for ulovlig statsstøtte og konkurrenceforvriddning mellem medlemslandene, hvis dommene fra Retten stadfæstes.