

GRUNDNOTAT

17. januar 2011
J.nr. 3401/1001-2647
Ref. CMA/ANB

Side 1/5

Komiteprocedure: Grundnotat om forslag fra EU-kommissionen om begrænsning af HFC-23 og visse N2O klimakreditter i EU ETS

KOM nr. (foreligger ikke)

1. Resumé

EU-Kommissionen har fremsat forslag om forbud mod anvendelse af CO₂-kreditter fra de såkaldte HFC-23 og visse N₂O-projekter i EU's kvotesystem efter 1. januar 2013. Forslaget er sat til afstemning d. 21. januar 2011 i EU Klimakomite. Forslaget begrundes med, at klimaprojekter af disse typer giver u hensigtsmæssige incitament, som kan medføre negative miljøeffekter, og at indtægterne fra klimaprojekterne forhindrer egne reduktionsbidrag fra de mest udviklede u-lande. Regeringen er generelt positiv overfor Kommissionens forslag, men er, som de fleste andre medlemslande, forbeholdne overfor at ændre virksomhedernes forhold i den indeværende forpligtelsesperiode 2008-2012, hvilket kan opleves som værende med tilbagevirkende kraft. Regeringen støtter derfor et muligt kompromis, der tager udgangspunkt i, hvornår reduktionen finder sted på HFC-23/N₂O anlægget, frem for at tage udgangspunkt i, hvornår kreditten udstedes af FN. Forslaget omfatter ikke N₂O-projekter på gødningsfabrikker, da disse ifølge Kommissionen ikke kan sidestilles med N₂O-projekter i nylonproduktionen.

2. Baggrund

Kommissionen har d. 25. november fremsat forslag til Kommissionsbeslutning til begrænsninger af klimakreditter fra hhv. HFC-23 og N₂O-projekter, de såkaldte industrigasprojekter. Forslaget lægger op til et internt EU-forbud mod kvoteomfattede virksomheders anvendelse af disse kreditter fra 1. januar 2013. Forslaget begrundes med, at disse kreditter stammer fra projekter med meget lave reduktionsomkostninger og så stor reduktionsvolumen, at indtægterne fra kreditsalget kan overstige indtægten fra virksomhedens primære produktion og at indtægterne fra klimaprojekterne forhindrer egne reduktionsbidrag fra de mest udviklede u-lande.

3. Hjemmelsgrundlag

Forslaget har hjemmel i Europaparlamentets og Rådets direktiv 2009/29/EC Artikel 11a af 23. april 2009, og forslaget behandles i komitologi.

4. Nærhedsprincippet

EU's kvotesystem omfatter operatører i alle medlemslande, og det vil være konkurrenceforvridende, såfremt regler for kreditanvendelse ikke opstilles på fællesskabsplan. Nærhedsprincippet er derfor opfyldt med dette forslag.

5. Formål og indhold

Forslaget har til formål at forbedre den miljømæssige integritet i EU's kvotesystem og at sikre, at der er konsistens mellem EU's forhandlingsposition i de internationale klimaforhandlinger og hvilke regler, der fremover skal være for anvendelse af internationale klimakreditter i EU's kvotesystem.

Kommissionen vurderer, at HFC-23 og nylon N₂O-projekter i løbet af det første driftsår kan få tilbagebetalt investeringen og alle fremtidige driftsomkostninger, og virksomhederne kan tjene mellem 30 og 80 gange investeringsbeløbet i løbet af projektets levetid. Dette bevirker, at de penge, der betales for kreditterne, i alt overvejende har karakter af afkast, og således kun i mindre omfang anvendes til egentlige reduktionstiltag. Herved skabes bl.a. konkurrenceforvridning i forhold til producenter, der ikke har mulighed for indtægter fra JI-CDM-mekanismen, ligesom at der har været rejst bekymring for, at værtsvirksomhederne vil planlægge deres produktion for at optimere kreditindtægten.

N₂O-projekter på gødningsfabrikker har højere reduktionsomkostninger og lavere reduktionsvolumen, og kan derfor ikke sidestilles med N₂O-projekter i nylonindustrien, og Kommissionen har derfor undtaget denne projekttype fra forbuddet.

Værtslandene for HFC-23 og nylon N₂O CDM-projekter er Kina, Indien, Sydkorea, Mexico og Brasilien, som er lande, der ifølge EU's forhandlingsposition i de internationale klimaforhandlinger, bør påtage sig at gennemføre de billigste reduktioner som egenindsats i en fremtidig klimaaftale. Denne udvikling hindres dog af, at disse lande vil gå glip af den betydelige klimakreditindtægt, såfremt de selv påtager sig reduktionerne, og dermed ikke længere kan gennemføre dem som CDM-projekter.

Samtidig ønsker EU i fremtiden en bedre regional fordeling af CDM-projekter, og da HFC-23 og nylon-N₂O i dag udgør knap 75 pct. af de udstedte kreditter, vil en udelukkelse af disse kreditter muliggøre, at der er plads på markedet til udvikling af projekter i regioner, der i dag ikke drager tilstrækkelig fordel af CDM, ligesom der skabes plads til at udvikle nye mekanismer, der forudsætter at værtslandet/-virksomheden først har bidraget med egne reduktioner.

HFC-23-projekterne foregår på anlæg der producerer et kølemiddel som er ozonnedbrydende og som derfor er under udfasning under Montreal Protokollen. EU bidrager til denne udfasning i form af finansiering til den multilaterale fond, hvilket ikke er konsistent med, at EU er med til at øge kølemiddelproduktionens rentabilitet gennem købet af kreditter fra disse anlæg.

Kommissionen lægger op til, at forbuddet dækker brug af kreditter efter 1. januar 2013. Men fristen for operatørernes indlevering af kvoter og kreditter til deres 2012-opfyldelse er 30. april 2013. Samtidig er der en tidsforskydning fra selve reduktionen finder sted på projektet og frem til kreditten udstedes, fordi reduktionerne først skal monitoreres og verificeres. Derfor vil en del af de kreditter, der stammer fra 2012 reduktioner, ikke være udstedt endnu 1. januar 2013, hvilket betyder at forslaget i sin nuværende form delvist vil forhindre anvendelsen af disse kredittyper allerede i 2012 og derved synes at have karakter af regulering med tilbagevirkende kraft. Dermed vil forslaget reelt have effekt allerede i 2. forpligtigelse periode 2008-2012, og dermed medføre tab for operatører der har tegnet kontrakt på disse kredittyper i overensstemmelse med gældende regler for 2. forpligtigelsesperiode.

6. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet inddrages i overensstemmelse med forskriftsproceduren med kontrol, jf. art. 5a i Rådets afgørelse af 28. juni 1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen (1999/468/EF), som ændret ved Rådets afgørelse 2006/512/EF.

Der foreligger endnu ikke en udtalelse fra Europa-Parlamentet.

7. Gældende dansk ret og forslaget konsekvenser herfor

Da forslaget har karakter af en forordning, skal det, såfremt det vedtages, ikke implementeres i dansk ret, da den har direkte retsvirkning. Eventuelle gennemførelsesbestemmelser kan implementeres i form af en ændring i bekendtgørelse 118 af 27. februar 2008 om kvoteregistret samt CDM-JI-projekter og -kreditter.

8. Konsekvenser

Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

Forslaget vurderes ikke at have betydelige økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige.

Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Forslaget vil ikke have væsentlige administrative konsekvenser for erhvervslivet.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

De operatører, der har indgået kontrakt på kreditter som er omfattet af forbuddet, herunder danske virksomheder, der deltager i Danish Carbon Fund, vil lide et økonomisk tab svarende til den omkostning der er forbundet med at erhverve en tilsvarende mængde nye kreditter til erstatning for de, som bliver ugyldige i kvotesystemet. De ugyldige kreditter kan i princippet videresælges til andre, men da de kun kan anvendes uden for EU's kvotesystem, f.eks. i Japan og til medlemslandes non-ETS opfyldelse, må det forventes, at de ugyldige kreditter kun kan handles til en nedsat pris.

Til trods for, at HFC-23- og N₂O-kreditter i dag udgør godt 70 pct. af udbuddet af CDM-kreditter, vurderer Kommissionen ikke, at udelukkelsen af HFC-23 og N₂O vil få kvoteprisen til at stige i EU's kvotesystem. Dette begrundes med, at der er en grænse for hvor mange kreditter der kan bruges i kvotesystemet, og at prisen derfor afgøres af den marginale reduktionsomkostning inden for EU. Så længe der er tilstrækkeligt udbud af kreditter fra andre CDM- og JI-projekter, som har reduktionsomkostninger under EU's marginale reduktionsomkostning, vil forbuddet ikke påvirke prisen i EU signifikant. Men prisen for kreditter fra klimaprojekter i u-landene kan dog, i modsætning til EUs interne kvotepris, generelt set blive højere, når der ikke længere er adgang til de berørte kredittyper.

Konsekvenser for miljø og beskyttelsesniveau

Forslaget er fremmede for, at de mest udviklede u-lande påtager sig at gennemføre egne drivhusgasreduktioner med lave reduktionsomkostninger, og dermed at der kan sikres yderligere drivhusgasreduktioner på verdensplan. Forslaget er endvidere fremmede for udfasning

gen af det ozonnedbrydende klimaskadelige kølemiddel HCFC-22 under Montreal Protokollen.

9. Høring

Energistyrelsen har sendt Kommissionens forslag i høring fra 8. til 17. december 2010 og har fået følgende høringssvar:

Dansk Energi støtter Kommissionens arbejde for at sikre et troværdigt kvotesystem med høj miljømæssig integritet, og støtter intentioner bag forslaget.

Dansk Energi og Danish Operators er imod lovgivning med tilbagevirkende kraft, og ønsker derfor forslagets ikrafttræden rykket til 1. maj 2013, således at forslaget ikke påvirker kreditanvendelsen i perioden 2008-2012.

Danish Operators og Dansk Industri mener ikke, at forslaget vil styrke CDM, fordi forslaget mindsker investorernes tillid til mekanismen og kvotemarkedet.

Dansk Industri påpeger, at forslaget vil have betydelige økonomiske konsekvenser for ETS operatørene, og mener at kreditter fra eksisterende projekter ikke bør påvirkes af forslaget, og at CDM's integritet bør forankres i FN-regi.

Greenpeace, WWF og Det Økologiske råd støtter forslaget, og opfordrer staten til ligeledes at stoppe anvendelsen af HFC-23 kreditter.

NOAH støtter forslaget, men opfordrer til ikrafttrædelse allerede fra sommeren 2011, og opfordrer desuden til helt at forbyde anvendelsen af alle typer klimakreditter fra 2013.

VedvarendeEnergi støtter forslaget, men mener samtidig, at forslaget skal træde i kraft tidligst muligt.

Bryggeriforeningen bemærker generelt, at der er behov for at forenkle og reducere reglerne for EU's kvotehandelssystem, og for at reducere reguleringshyppigheden.

Landbrug og Fødevarer støtter forslaget, og bakker særligt op om at forslaget ikke omfatter N2O-kreditter fra gødningsproduktion.

Klima- og Energiministeriet har sendt grundnotatet i høring i Klima- og Energipolitisk Specialudvalg d. 13.- 14. januar 2011 og har fået følgende høringssvar:

Dansk Energi, Dansk Industri og foreningen af slutbrugere af energi støtter regeringens forbehold mod at påvirke den indeværende forpligtigelsesperiode 2008-2012.

Dansk Energi og DI støtter udskydelse af ikrafttrædelsen af forbuddet til 1. maj 2013.

Det Økologiske Råd, Greenpeace, Vedvarende Energi, Danmarks Naturfredningsforening og WWF finder, at forbuddet burde træde i kraft allerede i 2011, eller senest 1. januar 2013, som foreslået af kommissionen, og opfordrer staten til at standse anvendelsen af klimakreditter fra

industrigasprojekter allerede i perioden 2008-2012. Desuden kritiseres det, at regeringen kun vil undlade anvendelse til målopfyldelse i de ikke-kvotebelagte sektorer, såfremt det i EU vedtages at forbyde dem i ETS.

Dansk Industri efterlyser nuancering i EU Kommissionens vurdering af de økonomiske konsekvenser, eftersom der er forskellige opfattelser af konsekvenserne. Dansk Industri efterlyser tillige en redegørelse i grundnotatet for konsekvenser for danske industrigasprojekter i regi af Danish Carbon Fund. Dansk Industri pointerer, at restriktioner for anvendelse af kreditter bør baseres på objektive og gennemsigtige miljøkriterier, og ikke andre klimapolitiske hensyn, samt at der bør være en sammenhæng mellem EU-regler og FN-regler.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen er generelt positiv overfor Kommissionens forslag, men er forbeholden overfor, at forslaget også vil påvirke virksomhedernes forhold i den indeværende forpligtelsesperiode 2008-2012, idet regeringen finder, at regulering med tilbagevirkende kraft er uhensigtsmæssigt.

Regeringen støtter derfor et muligt kompromis, der tager udgangspunkt i selve reduktionsdatoen frem for udstedelsesdatoen, og dermed muliggør anvendelse af kreditter, der stammer fra reduktioner foretaget inden 1. januar 2013.

Kommissionens forslag om et forbud mod at anvende klimakreditter fra industrigasprojekter gælder kun for de kvotebelagte sektorer. Men regeringen finder, at staten bør efterleve samme principper som virksomhederne. Regeringen agter ikke at anvende disse typer kreditter til målopfyldelse i de ikke-kvotebelagte sektorer efter 2012, såfremt det i EU vedtages at forbyde dem til opfyldelse af reduktionsmål i de kvotebelagte sektorer fra 2013.

11. Generelle forventninger til andre landes holdninger

De fleste medlemslande har under drøftelse i Klimakomiteen udtrykt generel opbakning til et forbud. En række lande har dog tilkendegivet, at ikrafttrædelsen er problematisk. Flere lande har nævnt, at forbuddet bør baseres på, hvornår reduktionerne er genereret, og ikke hvornår kreditterne er udstedt, og/eller at forslaget først skal træde i kraft efter 30. april 2013, som er operatørernes frist for aflevering af kreditter til 2012-opfyldelsen. Kun enkelte lande har udtrykt støtte til forslaget om ikrafttræden d. 1. januar 2013.

12. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg