



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 8.3.2000
KOM(2000) 87 endelig

Grønbog

om handel med emissioner af drivhusgasser inden for Den Europæiske Union

(forelagt af Kommissionen)

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning	6
2.	grønbog til høring hos de involverede parter	7
3.	Hvad er handel med emissioner?.....	7
4.	Det Europæiske Fællesskab, handel med emissioner og Kyoto-protokollen.....	9
4.1.	EU's "byrdefordelingsaftale"	9
4.2.	Et fællesskabssystem til handel med emissioner blandt selskaber	9
4.3.	En fremgangsmåde baseret på praktisk erfaring.....	10
5.	Det Europæiske Fællesskabs rolle	11
5.1.	Det økonomiske incitament til handel med emissioner i EU	11
1.2.	Beskyttelse af det indre marked.....	12
1.3.	Fastlæggelse af Fællesskabets og medlemsstaternes roller	12
6.	Politiske valg vedrørende omfanget af et EF-system til handel med emissioner.....	13
6.1.	Sektordækning	13
6.2.	I hvilket omfang er der mulighed for variation inden for Fællesskabet?.....	15
6.2.1.	En fælles ordning på fællesskabsplan.....	15
6.2.2.	En koordineret ordning på fællesskabsplan	15
6.2.3.	EU-udvidelsen.....	16
6.3.	Spørgsmål:.....	16
7.	Politiske valg i forbindelse med den første tildeling af emissionskvoter	16
7.1.	Fastlæggelse af den samlede tildeling til de handlende sektorer på fællesskabs- og medlemsstatsplan.....	17
7.2.	Medlemsstaternes tildeling af emissionskvoter til selskaber	17

7.2.1.	Generel fremgangsmåde	17
7.2.2.	Væsentlige spørgsmål.....	18
7.3.	Nye aktører	19
7.4.	Spørgsmål:.....	20
8.	Politiske valg vedrørende synergien med andre politikker og foranstaltninger.....	20
8.1.	I forhold til tekniske bestemmelser.....	20
8.2.	I forhold til miljøaftaler.....	21
8.3.	I forhold til energibeskatning:	23
8.4.	Sikring af ligevægt mellem handel med emissioner og andre politikker og foranstaltninger.....	24
8.5.	Spørgsmål.....	24
9.	Politiske valg vedrørende overholdelse og håndhævelse.....	24
9.1.	Vigtigheden af strenge bestemmelser om overholdelse og håndhævelse	24
9.2.	Overholdelse og håndhævelse over for selskaberne	25
9.3.	Overholdelse og håndhævelse over for medlemsstaterne	25
9.4.	Spørgsmål:.....	26
Bilag 1:	Økonomisk analyse	25

RESUME

Formålet med denne grønbog er at åbne en debat om handel med emissioner af drivhusgasser inden for Den Europæiske Union og om forholdet mellem denne handel og andre politikker og foranstaltninger til bekæmpelse af klimaændringer.

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 praksis vil dette kræve en nedbringelse på omkring 14% i forhold til niveauet ved det såkaldte business as usual-scenarion¹. Handel med emissioner, både internt i Fællesskabet og med andre industrilande, vil bidrage til at nedbringe Fællesskabets omkostninger ved overholdelse af dets forpligtelser. Sammen med andre politikker og foranstaltninger vil handel med emissioner blive en integrerende del af Fællesskabets gennemførelsesstrategi. Det er Kommissionens mening, 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. EU er i færd med at forberede sig på at ratificere Kyoto-protokollen, som Unionen gerne ser træde i kraft senest i år 2002.

Både indenlandsk og international handel med emissioner er baseret på en ordning, hvor f.eks. selskaber får tildelt en vis emissionskvote. 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 underminerer ikke det miljømæssige mål, da kvoternes samlede mængde ligger fast. Den gør det derimod lettere at nå det overordnede mål på en omkostningseffektiv måde, idet den samtidig tilskynder til investering i miljøvenlige teknologier.

Da handel med emissioner er et nyt miljøbeskyttelsesredskab i EU, er det vigtigt at indhente erfaringer hermed, før den internationale aftale om handel med emissioner træder i kraft i år 2008. Det er i Fællesskabets og medlemsstaternes interesse at forberede sig ved at iværksætte en ordning for handel med emissioner inden for Fællesskabet før år 2005.

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 forhandles af selskaber inden for ordningen, mens forskelligartede nationale ordninger ville resultere i forskellige priser under de enkelte ordninger. Udviklingen af det indre marked har været en af drivkræfterne bag den seneste udvikling i EU, og dette skal tages i betragtning, når der skabes nye markeder. Klimaændringerne er det tydeligste eksempel på tværnationale miljøpåvirkninger, der kræver en samordnet indsats. Desuden vil stordriftsfordele på EU-plan gøre det muligt at opnå betydelige besparelser, samtidig med at administrationsomkostningerne gennem sådanne forskrifter kan holdes så lave som muligt.

¹ Yderligere oplysninger fremgår af afsnit 2 i KOM(1999)230 af 19. maj 1999: Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet - "Forberedelser til gennemførelse af Kyoto-protokollen".

Ved fastlæggelsen af disse rammer er de vigtigste spørgsmål: 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, i forhold til dem, der ikke gør det, og til individuelle virksomheder, som deltager i handelen med emissioner? Hvordan kan handel med emissioner baseres på de eksisterende politikker og foranstaltninger såsom tekniske bestemmelser, miljøaftaler og skattemæssige incitamenter, og hvordan kan vi sikre, at der kræves det samme af selskaber, der handler med emissioner, og selskaber, som er underlagt andre politikker og foranstaltninger?

Kommissionen mener, at der er behov for en indsats på fællesskabsplan for at undgå konkurrenceforvridning 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 overholdelsesbestemmelser og hvor konsekvent den håndhæves. Hvis en sådan ordning skal fungere, er der behov for en vis harmonisering af reglerne om overvågning, rapportering og kontrol.

Denne grønbog markerer starten på en proces, hvor disse spørgsmål vil blive undersøgt. Kommissionen efterlyser koncise reaktioner på og holdninger til de spørgsmål, der rejses i dokument. Disse skal fremføres senest den 15. september 2000, så de kan tages i betragtning ved udformningen af Fællesskabets gennemførelsesstrategi umiddelbart efter den 6. konference blandt parterne i FN's rammekonvention om klimaændringer, som finder sted i Haag, Nederlandene, fra den 13. til den 24. november 2000. Indlæg kan sendes til J. Delbeke, Head of the Climate Change Unit, European Commission (GD ENV), 200 rue de la Loi/Wetstraat 200, B-1049 Bruxelles, Belgien. De kan også sendes pr. e-mail til følgende adresse: "ENV-CLIMATE@cec.eu.int".

1. INDLEDNING

Kyoto-protokollen blev vedtaget i december 1997 på den 3. konference blandt parterne i FN's rammekonvention om klimaændringer (UNFCCC). Protokollen er vigtig, fordi den opstiller grænser for de industrialiserede landes emissioner af drivhusgasser. I henhold til protokollen forpligter Det Europæiske Fællesskab sig til i perioden 2008 til 2012 at nedbringe sin emission af seks drivhusgasser med 8% i forhold til 1990-niveauet².

I protokollen introducerer man desuden tre nye internationale mekanismer, de såkaldte fleksible mekanismer eller Kyoto-mekanismer, som udgør en væsentlig del af protokollen, der sandsynligvis ikke vil træde i kraft uden dem. Formålet med mekanismerne er at muliggøre en omkostningseffektiv gennemførelse af protokollen. En af mekanismerne er international handel med emissioner af drivhusgasser ("handel med emissioner")³, som efter planen iværksættes i år 2008⁴.

Det Europæiske Fællesskab, som er fuldgældig part i UNFCCC og medunderskriver af Kyoto-protokollen, er en af de 39 parter⁵, som har accepteret en kvantitativ, absolut begrænsning af emissionerne, og Fællesskabet kan derfor deltage i international handel med emissioner i henhold til protokollen.

I maj 1999 vedtog Kommissionen en meddelelse om klimaændringer⁶, hvori den fremhæver behovet for en fortsat politisk indsats. I meddelelsen anføres det, at de indsamlede data viser en stigning i emissionen af kuldioxid, og at denne tendens, hvis der ikke træffes foranstaltninger, vil føre til, at kravet i artikel 3, stk. 2 i Kyoto-protokollen om at skabe påviselige fremskridt senest i år 2005 ikke vil blive opfyldt, og at EU's forpligtelse til en nedbringelse på 8% ikke vil blive overholdt.

En af de vigtigste opgaver bliver at sikre, at handel med emissioner supplerer og er forenelig med de øvrige politikker og foranstaltninger. I forbindelse med de internationale forhandlinger står EU fast på, at vi i den industrialiserede verden primært skal løse problemerne gennem nationale politikker og foranstaltninger. I EU har man allerede iværksat mange af disse foranstaltninger, såsom energibeskatning, regulerende og tekniske standarder og miljøaftaler. Enhver form for handel med emissioner inden for Fællesskabet skal styrke og ikke svække disse foranstaltninger.

² I nedbringelsen på 8% bør der også tages hensyn til 'dræn'. 'Dræn' kan f.eks. være skove, som absorberer kulstof fra atmosfæren. I sidste instans dør og formulder træerne naturligvis, hvorved drivhusgasserne atter frigives i atmosfæren. Alternativt kan træ bruges som brændsel, hvorved kulstoffet atter frigives i atmosfæren. Både på grund af begge modellens 'midlertidige' natur og de betydelige metodologiske usikkerhedsmomenter, der er forbundet med at måle absorption og emissioner, er der behov for mange flere undersøgelser af 'dræn'.

³ Artikel 17 i Kyoto-protokollen.

⁴ De andre to mekanismer er fælles gennemførelse og mekanismen for ren udvikling, som begge omfatter overførsel af points for nedbringelse af emissioner, der optjenes på basis af emissionsnedbringelsesprojekter i andre lande.

⁵ Disse parter er opført i bilag B til Kyoto-protokollen.

⁶ KOM(1999)230 endelig udg. af 19. maj 1999 "Forberedelser til gennemførelse af Kyoto-protokollen".

Eventuelle negative følger for den internationale konkurrenceevne vil blive mindre, hvis andre industrialiserede lande som ventet deltager i handel med drivhusgasemissioner i henhold til Kyoto-protokollen. Når en international handelsordning træder i kraft i 2008, vil selskaberne sandsynligvis påføres ensartede omkostninger, uanset hvilket industrialiseret land de befinder sig i.

2. GRØNBOG TIL HØRING HOS DE INVOLVEREDE PARTER

Denne grøn bog markerer begyndelsen på en høringsproces, hvor alle involverede parter, både statslige og ikke-statslige, kan give et bud på, hvordan EU skal finde den rette balance i handel med emissioner.

Kyoto-protokollen har sat handel med emissioner på EU's dagsorden. Dette er et nyt redskab i den europæiske politik til bekæmpelse af klimaændringer. Handel med emissioner inden for EU og mellem EU og resten af den industrialiserede verden vil være et vigtigt element i Fællesskabets strategi til gennemførelse af Kyoto-protokollen.

Medlemsstaterne og Fællesskabet skal forberede deres strategier for gennemførelse af Kyoto-protokollen og overveje, hvordan handel med emissioner passer ind i deres klimastrategier. I denne forbindelse skal der indledes en debat om fællesskabsdimensionen ved handel med emissioner, herunder følgerne for det indre marked. Navnlig vil inddragelsen af virksomheder uvægerligt rejse spørgsmål om statsstøtte og fair konkurrence, og her kan Fællesskabet utvivlsomt spille en rolle. Desuden skal det sikres, at medlemsstaternes initiativer ikke skaber unødige hindringer for fri etablering af selskaber inden for det indre marked⁷.

Høringsprocessen på baggrund af denne grøn bog kan, også selv om den drejer sig om at indlede handel med emissioner inden for Den Europæiske Union før år 2008, give os vigtige erfaringer til brug ved forhandlingsprocessen på FN-plan. Med en bedre forståelse af de vigtigste spørgsmål og et samspil med de nationale politikker og foranstaltninger vil vi kunne opstille realistiske forventninger til beslutningerne om handel med emissioner ved den 6. konference blandt parterne i rammekonventionen om klimaændringer (COP-6), som finder sted i Haag fra 13.-24. november 2000.

3. HVAD ER HANDEL MED EMISSIONER?

Handel med emissioner foregår ved, at selskaber får tildelt rettigheder til emission af drivhusgasser, som afspejler deres regerings miljømæssige ambitioner, og derefter handler med disse rettigheder indbyrdes.

Disse tildelte emissionsrettigheder kaldes også "kvoter" og "tilladelser". Alle de kvoter, der tildeles selskaber under ordningen, svarer til den samlede grænse for

⁷ Formålet med princippet om retten til fri etablering i henhold til artikel 43 og 48 i EF-traktaten (tidligere artikel 52 og 58), er at give selskaber, som er oprettet i overensstemmelse med en medlemsstats lovgivning, ret til at etablere deres hovedkontor i en anden medlemsstat eller oprette agenturer, filialer eller datterselskaber i andre medlemsstater. For at nyde godt af denne ret skal selskaberne overholde de regler, der gælder allerede etablerede selskaber, forudsat at disse ikke indeholder uberettigede diskriminerende bestemmelser.

tilladte emissioner under ordningen. *Det er denne samlede grænse, der gør ordningen miljømæssigt fordelagtig.* En af de største fordele ved handel med emissioner er, at den giver sikkerhed for den miljømæssige påvirkning.

Begrebet “tilladelser” er velkendt inden for miljøpolitikken, navnlig i forbindelse med tekniske standarder vedrørende affald og vand- og luftforurening. Blandt de redskaber, der bruges til regulering, kan nævnes direktivet om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (IPPC)⁸. Med disse redskaber kan der dog ikke sikres et på forhånd fastsat miljømæssigt resultat, idet antallet af nye anlæg – og dermed den samlede emission – kan være større end forudset, selvom de alle anvender de bedste tekniske standarder.

Handel med emissioner gør det muligt for enkelte selskaber at udlede mere end deres kvote på betingelse af, at de kan finde et andet selskab, der har udledt mindre end sin kvote, og som er villig til at overføre den “resterende” kvote. Den samlede miljøbelastning er den samme, som hvis begge selskaber præcis brugte deres egne kvoter, men der er den afgørende forskel, at både køber og sælger nyder godt af den fleksibilitet, der ligger i handelen, uden at det skader miljøet. Begge selskaber påføres lavere overholdelsesomkostninger end de ville, hvis muligheden for at handle ikke havde været der (sælger modtager betaling for den overførte kvote, og køber påføres lavere omkostninger, end hvis køber havde holdt sig inden for den fastsatte emissionskvote). Med mere gennemskuelige priser vil desuden blive lettere for andre selskaber at vurdere de forretningsmæssige muligheder ved handelen og den gevinst, de vil kunne opnå ved at deltage på dette marked. Derudover vil der blive sat yderligere skub i udviklingen af miljøvenlige teknologier, idet handel med emissioner vil øge konkurrencen blandt selskaberne om at finde omkostningseffektive metoder til at nedbringe deres emissioner.

Den væsentligste økonomiske begrundelse for handel med emissioner er at bruge markedsmekanismerne til at sikre, at den emissionsreduktion, der er nødvendig for at opnå et bestemt miljømæssigt resultat, finder sted der, hvor omkostningerne ved reduktionen er lavest.

Handel med kvoter anvendes ikke i nævneværdig grad i EU's miljøpolitik, men ideen er ikke helt fremmed i Det Europæiske Fællesskab. Kvoterne for ozonnedbrydende stoffer i henhold til Montreal-protokollen⁹, fangstkvoterne under den fælles fiskeripolitik¹⁰ og mælkekvoterne under den fælles landbrugspolitik¹¹ er alle praktiske eksempler på kvoter, som til en vis grad kan overføres.

⁸ Rådets direktiv 96/61/EF af 24. september 1996 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening.

⁹ Relevant fællesskabslovgivning: Rådets forordning nr. 594/91, nr. 3952/92 og nr. 3093/94. Denne gennemførelseslovgivning åbner mulighed for, at både produktions- og forbrugskvoter kan tildeles enkelte selskaber på basis af tidligere års produktionsniveauer. Mængden af internationale overførsler blev først begrænset til 10% og senere til 15% af den oprindelige kvote. Senere blev disse begrænsninger afskaffet, og der blev indført ubegrænset fleksibilitet under forudsætning af, at de samlede internationale produktionsgrænser blev overholdt.

¹⁰ De grundlæggende juridiske rammer er indeholdt i Rådets forordning nr. 3760/92. Desuden udarbejdes der årlige gennemførelsesbestemmelser, f.eks. Rådets forordning nr. 48/99. Kontrolprocessen er fastlagt i Rådets forordning nr. 2847/93. Kvoten, Fællesskabets “samlede tilladte fangst”, fordeles blandt medlemsstaterne, idet Fællesskabet i visse tilfælde tilbageholder en andel. Tildelingen af kvoter til fiskerifartøjer, der er registreret i medlemsstaterne, er ikke omfattet af fællesskabslovgivningen, men

Fordelene ved handelen med emissioner kan dog kun opnås, hvis den ledsages af et effektivt - ikke for dyrt - system til overvågning og sikring af overholdelse. Tæt overvågning vil desuden bidrage til at forøge kvaliteten af oplysningerne om forureningsmængder. For at sikre forenelighed med bestemmelserne om handel med emissioner i Kyoto-protokollen, skal emissionskvoterne inden for Det Europæiske Fællesskab desuden specificeres i antal ton kuldioxid-ækvivalent, der må udledes.

4. DET EUROPÆISKE FÆLLESSKAB, HANDEL MED EMISSIONER OG KYOTO-PROTOKOLLEN

4.1. EU's "byrdefordelingsaftale"

I Kyoto blev det vedtaget (artikel 4 i protokollen), at EU kan omfordele målene blandt medlemsstaterne, så længe det samlede resultat bliver en nedbringelse på 8% for Det Europæiske Fællesskab. Der blev opnået politisk enighed om denne omfordeling i juni 1998 gennem den såkaldte "byrdefordelingsaftale"¹². Når Fællesskabet og medlemsstaterne ratificerer protokollen, skal de officielt underrette sekretariatet for konventionen om klimaændringer om disse omfordelte mål. "Byrdefordelingsaftalen" lægger dog ingen begrænsninger på medlemsstaternes eller Fællesskabets brug af Kyoto-protokollens "fleksible mekanismer".

4.2. Et fællesskabssystem til handel med emissioner blandt selskaber

Rammekonventionen om klimaændringer og Kyoto-protokollen er aftaler mellem parter, som alle er regeringer i suveræne stater med undtagelse af Det Europæiske Fællesskab. Selskaberne reguleres derimod på nationalt plan og - for så vidt angår de selskaber, der opererer inden for EU - på fællesskabsplan. Hver enkelt part har ansvaret for handlinger, der foretages af selskaber, hvis emissionskilder er placeret hos den pågældende¹³.

Kyoto-protokollen åbner mulighed for international handel med emissioner blandt parterne, men den forpligter ikke nogen part til at tage del i denne handel. Parternes deltagelse nævnes ikke udtrykkeligt i artikel 17, som vedrører handel med emissioner¹⁴. Ved den 6. konference blandt parterne i UNFCCC vil man muligvis berøre spørgsmålet om parternes deltagelse i handel med emissioner.

beslutninger herom træffes i medlemsstaterne. Overførsel af kvoter mellem medlemsstaterne er tilladt, dog med visse begrænsninger.

¹¹ De væsentligste juridiske rammer findes i Rådets forordning nr. 856/84 og 3950/92 og i Kommissionens forordning nr. 536/93. I forbindelse med Agenda 2000 kommer der en ny rådsforordning, som erstatter nr. 3950/92. Tildelingen af kvoter til medlemsstaterne er baseret på tidligere års produktionstal. Medlemsstaterne uddeler derefter deres nationale kvoter til de enkelte producenter. Kvoterne kan ikke overføres på tværs af medlemsstaternes grænser. Overvågnings- og rapporteringskravene for mælk og mejeriprodukter fastlægges på fællesskabsplan. Medlemsstater, der overskrider deres kvoter, vil kunne pålægges bøder.

¹² Procentsatserne for de enkelte medlemsstater findes i bilag 1 til KOM(1999)230 endelig udg. af 19 maj 1999.

¹³ Handel med emissioner, der iværksættes på fællesskabsplan, er en "national" foranstaltning i Det Europæiske Fællesskab (som er selvstændig part i Kyoto-protokollen og opført i bilag B hertil), og den vil ikke udgøre international handel med emissioner i henhold til artikel 17 i Kyoto-protokollen.

¹⁴ I artikel 6 og 12, som vedrører henholdsvis de fælles gennemførelsesprojekter og mekanismen for ren udvikling, nævnes parternes deltagelse specifikt.

Kommissionen er af den mening, at inddragelsen af selskaber¹⁵ i handel med emissioner er en enestående mulighed for at sikre omkostningseffektiv opfyldelse af forpligtelserne fra Kyoto. I denne forbindelse skal det bemærkes, at Kyoto-protokollen allerede implicit gør det muligt for parterne gensidigt at anerkende kvoter, der udveksles blandt selskaber under deres respektive "nationale" ordninger, og som modsvares af en tilsvarende justering af de pågældende parters kvoter. I disse tilfælde kan en fællesskabs- eller medlemsstatsordning knyttes til de ordninger, der gælder parter uden for EU¹⁶. Dette vil rumme yderligere muligheder for at nedbringe omkostningerne ved opfyldelse af forpligtelserne i Kyoto-protokollen.

4.3. En fremgangsmåde baseret på praktisk erfaring

I juni 1998 fastslog Kommissionen, at Fællesskabet kunne etablere sit eget interne handelssystem inden år 2005¹⁷. Der kan opnås betydelige fordele i form af praktiske erfaringer, som vil sikre, at Fællesskabet er bedre forberedt, når den internationale handel med emissioner indledes fra og med 2008 i henhold til Kyoto-protokollen. Disse erfaringer vil gøre Fællesskabets aktører fortrolige med redskabet og give dem et forspring.

Efter 2008 kan disse "nationale" ordninger fortsætte, men de skal være forenelige med den internationale ordning for handel med emissioner i henhold til Kyoto-protokollen, som dækker 6 drivhusgasser og dræn. Det er derfor meget vigtigt, at de "hjemlige" ordninger fra starten udformes således, at de gradvist kan udvides, både hvad angår geografisk dækning, økonomiske sektorer og gasarter.

Handel med emissioner nedbringer ikke i sig selv emissionerne. Den tilskynder blot aktørerne til at finde den billigste metode til at opnå en given emissionsreduktion. Jo mere omfattende et system bliver, desto større bliver udsvingene mellem de enkelte selskabers overholdelsesomkostninger, og jo større bliver potentialet for at sænke de samlede omkostninger. Dette taler for, at der etableres en omfattende handelsordning med mange medlemsstater, alle 6 drivhusgasser og dræn og alle emissionskilder. Der er dog tungtvejende videnskabelige og praktiske grunde til, at Fællesskabet ikke skal etablere en omfattende ordning på dette tidspunkt. Der er stor usikkerhed om udledningen af fluorerede gasser og absorberingen af kuldioxid i dræn. Processen med at tildele kvoter, overvåge udledninger og sikre, at bestemmelserne overholdes ved små, mobile udledningskilder, f.eks. privatbiler, indebærer komplekse tekniske og administrative problemer.

Hvis Fællesskabet ønsker at gå forsigtigt og gradvist til værks med at udvikle handel med emissioner, skal man derfor i første omgang begrænse sig til store, stationære

¹⁵ Der refereres til "selskaber", men handel med emissioner kan udvides til at omfatte de enkelte emissionspunkter (eller "kilder"), som et selskab kan have flere af. Emissionerne fra de enkelte punkter, eller "kilder", vil være indeholdt i oversigten over drivhusgasser for den medlemsstat, på hvis område kilden er beliggende, og i *Det Europæiske Fællesskabs* oversigt. I Kyoto-protokollen anvendes betegnelsen "juridisk person" i forbindelse med fælles gennemførelse, og betegnelsen "offentlige og/eller private enheder" ved mekanismen for ren udvikling. Disse "enheder" kan omfatte selskaber, andre lovligt oprettede ikke-statslige organisationer og offentlige organer såsom kommunale myndigheder.

¹⁶ I betragtning af den forskel i kvotepriser, der kan forventes mellem de forskellige parters "nationale" handelsordninger, vil en sammenlægning af to ordninger svare til at forbinde to forbundne kar: vandstanden (eller kvoteprisen) vil være den samme.

¹⁷ KOM(1998)353 endelig udg. af 3. juni 1998 "Klimaændringer - En EU-strategi efter Kyoto".

kuldioxidkilder, hvor det er lettere at overvåge og styre systemet. Udledningen af kuldioxid (CO₂) udgør omkring 80%¹⁸ af Fællesskabets emission af drivhusgasser.

Man ser en lignende udvikling i nogle medlemsstater og i den private sektor. For eksempel har det danske Folketing allerede vedtaget en lov om et begrænset system til handel med kuldioxidkvoter mellem de største el-producenter, og som træder i kraft inden for et års tid¹⁹. Flere andre medlemsstater overvejer at indføre national handel med emissioner før år 2008. Desuden er man i færd med at overveje og udforme en række ordninger blandt enkelte selskaber og sammenslutninger i og på tværs af sektorerne. Kommissionen hilser disse initiativer og den erfaring, de giver, velkommen.

5. DET EUROPÆISKE FÆLLESSKABS ROLLE

5.1. Det økonomiske incitament til handel med emissioner i EU

Som allerede anført stiger mulighederne for besparelser ved handel med emissioner i takt med det område, handelen dækker. Beregninger viser, at handel med emissioner blandt energiproducenter og energiintensive sektorer på fællesskabsplan kan nedbringe omkostningerne ved opfyldelse af Fællesskabets forpligtelser fra Kyoto med næsten en femtedel sammenlignet med separate ordninger i medlemsstaterne, hvor der ikke er mulighed for handel på tværs af grænserne. Dette svarer til mulige omkostningsbesparelser på omkring €1,7 mia. om året. Med de lavere omkostninger kan vi med større sandsynlighed overholde vore internationale forpligtelser.

En ordning for handel med emissioner på fællesskabsplan vil medføre samme pris på de kvoter, selskaberne handler med inden for ordningen. Herved vil man sikre ligebehandling af alle selskaber, uanset hvilken medlemsstat, de befinder sig i, hvorimod forskellige nationale ordninger vil medføre forskellige priser i de enkelte ordninger.

I dag findes der ingen oplysninger om priser fra praktiske erfaringer med handel med emissioner af drivhusgas. Derfor har vi kun empiriske vurderinger at rette os efter. Disse viser store udsving, fra €5 til omkring €58 pr. ton kuldioxid, der handles blandt de industrialiserede lande²⁰.

Bilag 1 indeholder flere detaljer om den økonomiske analyse.

¹⁸ Teknisk rapport nr.19 fra Det Europæiske Miljøagentur - maj 1999: "Annual European Community Greenhouse Gas Inventory 1990-1996".

¹⁹ Den danske ordning for handel med emissioner er vedtaget ved lov nr. 376 af 2. juni 1999 om el-produktionskvoter. Den løber over en periode på 4 år og ventes at træde i kraft i år 2000. Den dækker emission af kuldioxid fra omkring 15 af de største el-producenter. Der har været gratis tildeling af kvoter ud fra både de faktiske udledninger i løbet af en referenceperiode og ud fra tekniske kriterier (som fremmer mere energieffektiv produktion). Hvis producenter udleder mere end deres årlige kvote, pålægges de en bøde på DKK 40 (omkring €5.38) for hver ton udledt CO₂, de overskrider kvoten med. Kommissionen er fortsat i færd med at gennemgå ordningen i overensstemmelse med bestemmelserne om statsstøtte.

²⁰ Såkaldte "bilag B"-lande, idet der refereres til bilag B til Kyoto-protokollen.

5.2. Beskyttelse af det indre marked

Gennem udvikling af handel med emissioner inden for Fællesskabet kan vi yde et stort bidrag til at beskytte miljøet ved at begrænse emissionerne. Vi skal dog samtidig undgå, at der skabes handelshindringer, at retten til at etablere selskaber begrænses og at konkurrencen forvrides, hvilket ville skade det indre marked. Handel med emissioner skal derfor være en del af en sammenhængende række fælles og koordinerede politikker og foranstaltninger til nedbringelse af drivhusgasemissionerne og opfyldelse af vore Kyoto-forpligtelser. Med udviklingen af en ordning for handel med emissioner inden for Fællesskabet, hvor reglerne om fair konkurrence på det indre marked overholdes, vil Fællesskabet desuden bidrage til at undgå eventuel uforenelighed med multilaterale handelsaftaler.

Erhvervslivet skal kunne være sikker på, at der gives en fair behandling af alle selskaber i de enkelte medlemsstater og af sammenlignelige selskaber i forskellige medlemsstater. Desuden er det ønskeligt så vidt muligt at forenkle de fællesskabsregler, selskaberne skal overholde. Forenkling vil fremme effektiv administration og håndhævelse af enhver ordning med handel med emissioner. Der skal dog foretages en afvejning mellem på den ene side at øge ligebehandlingen og forenklingen og på den anden side at sikre, at medlemsstaterne fastholder deres autonomi.

Autonomi i medlemsstaterne forudsætter en vurdering af de enkelte medlemsstaters ordninger fra sag til sag. Dette vil være mindre gennemskueligt og mere kompliceret for selskaberne. Visse sammenlignelige selskaber kan være omfattet af nationale ordninger for handel med emissioner, mens andre ikke er det. De berørte sektorer kan variere fra medlemsstat til medlemsstat, og de specifikke regler og procedurer kan forventes at variere i Fællesskabet. Der er en risiko for, at et sådant opdelt marked vil være i modstrid med målene for det indre marked, selvom forskellige politikker kan være berettiget på grund af forskellige nationale ønsker.

5.3. Fastlæggelse af Fællesskabets og medlemsstaternes roller

Handel med emissioner inden for Den Europæiske Union kan tænkes tilrettelagt på en række forskellige niveauer, hvor Fællesskabets rolle varierer. I den ene ende af spektret kunne man forestille sig ordninger i medlemsstaterne, hvor Fællesskabets rolle er begrænset til at overvåge ordningerne for at sikre, at de er i overensstemmelse med Fællesskabets lovgivning, og at registrere fremskridtene mod imødekomme af Fællesskabets forpligtelser. I den anden ende kunne man forestille sig en harmoniseret fællesskabsordning, hvor der opnås enighed om udformning og regulering af alle væsentlige elementer på fællesskabsplan, og hvor medlemsstaterne gennemfører ordningen konsekvent med kun begrænset spillerum for regulering.

En mellemting kunne være, at der udarbejdes en fællesskabsordning, men at medlemsstaterne overlades en vis valgfrihed med hensyn til, om de vil deltage, og i hvilken udstrækning de vil deltage, og at de eventuelt får valgfrihed mellem de vigtigste gennemførselsbestemmelser.

Følgende elementer skal overvejes i denne forbindelse:

- Hvordan sikres det, at sammenlignelige selskaber i forskellige medlemsstater yder den samme indsats, uanset om de beskæftiger sig med handel med emissioner

eller er underlagt andre politikker og foranstaltninger, så konkurrenceforvridningen på det indre marked minimeres?

- Hvordan kan emissionskvoterne fordeles, så indirekte diskrimination undgås og konkurrenceforvridning minimeres?
- Hvordan kan der sikres maksimal synergi med den eksisterende miljølovgivning?
- Hvordan kan der sikres effektiv overvågning, rapportering, kontrol og håndhævelse?
- Hvordan kan der sikres forenelighed med Kyoto-protokollens bestemmelser om international handel med emissioner?

Der er ingen tvivl om, at Fællesskabet spiller en vigtig rolle ved at beskytte det indre marked og overholde de internationale forpligtelser, det har påtaget sig. Debatten om Fællesskabets rolle skal snarere dreje sig om, hvilken udformning den skal have.

6. POLITISKE VALG VEDRØRENDE OMFANGET AF ET EF-SYSTEM TIL HANDEL MED EMISSIONER

Den største udfordring ligger i at komme i gang og finde ud af, hvilke sektorer og kilder der i første omgang skal omfattes af en ordning for handel med emissioner.

6.1. Sektordækning

Når det besluttet, hvilke sektorer der skal være omfattet af systemet til handel med emissioner, skal en række kriterier tages i betragtning. Blandt de vigtigste kan nævnes miljømæssig og økonomisk effektivitet, følger for konkurrenceevnen, administrativ gennemførlighed og eventuelle alternative politikker og foranstaltninger.

Hvis man starter med et relativt begrænset antal økonomiske sektorer og kilder, der står for en stor del af den samlede emission, og som varierer meget med hensyn til omkostninger i forbindelse med nedbringelse, vil man bidrage væsentligt til at opfylde disse kriterier.

Direktiverne om store fyringsanlæg²¹ og integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening²² synes at danne et godt grundlag for en definition af aktørerne i systemet. Disse direktiver dækker ikke alle sektorer, og de omfatter heller ikke mindre kilder i de dækkede sektorer. Den konkurrenceforvridning, der kan opstå ved at udelade visse sektorer eller mindre emissionskilder i de dækkede sektorer, kan begrænses ved at sørge for, at der pålægges tilsvarende politikker og foranstaltninger på sektorer og kilder, som ikke er omfattet af handelssystemet.

²¹ Direktiv 88/609/EØF af 24. november 1988 som ændret ved direktiv 94/66/EØF af 15. december 1994.

²² Rådets direktiv 96/61/EF af 24. september 1996 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (navnlig bilag I til direktivet).

Tabel 1 viser, at et begrænset antal sektorer vil dække omkring 45% af EU's kuldioxidemission²³. Inden for jern- og stålproduktion, raffinering, uorganisk kemisk industri (svovlsyre og salpetersyre) og papirmasseindustri er næsten alle anlæg store punktkilder, og det ventes også at være tilfældet i den nærmeste fremtid. Hvad angår cementindustrien, er der kun et lille antal cementfabrikker i EU, og derfor kan alle fabrikker omfattes. I kraft-/varmesektoren ser det ud til at være muligt at omfatte alle anlæg med en effekt på over 50 MW_{th}²⁴.

Tabel 1: Industrisektorer, der kan omfattes af et system til handel med emissioner

Sektor	Procent af CO ₂ -emissionen i EU15 ²⁵
Kraft-/varmeproduktion	29,9%
Jern- og stålproduktion	5,4%
Raffinering	3,6%
Kemiske produkter	2,5%
Glas, pottemagervarer og byggematerialer (herunder cement)	2,7%
Papir og trykkeri (herunder produktion af papirmasse)	1,0%
I alt	45,1%

Kilde: EUROSTAT (1997-tal).

Direktiverne om store fyringsanlæg og integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening dækker også kilder i visse sektorer, der ikke er omfattet af ovenstående tabel. Den økonomiske gevinst fra handelen opstår i kraft af forskelle i omkostningerne ved emissionsreduktion blandt de selskaber, der er omfattet af handelssystemet, og det taler for, at den sektorielle dækning bliver så bred og varieret som muligt. Der er bred enighed om, at handel med emissioner sandsynligvis vil have særlig interesse for sektorer, der har de højeste gennemsnitlige omkostninger ved at nedbringe emissionerne.

Risikoen for konkurrenceforvridning mellem store og små punktkilder og mellem kilder, der "handler", og kilder, der ikke "handler", kan begrænses ved at anvende strenge politikker og foranstaltninger over for kilder, der ikke handler, og give de pågældende selskaber mulighed for frivilligt at gå med i handelssystemet.

²³ Overslag fra dokumentet "Design of a practical approach to greenhouse gas emissions trading combined with policies and measures in the EC", Center for Clean Air Policy, Washington DC, (ny adresse: <http://www.ccap.org>). Dette dokument blev udarbejdet som led i undersøgelsen "Designing Options for Implementing an Emissions Trading Regime for Greenhouse Gases in the EC" under ledelse af the Foundation for International Environmental Law and Development (FIELD): <http://www.field.org.uk/papers/papers.htm>.

²⁴ Radunsky & Ritter (1996) CORINAIR 1990 Summary Report 3: Large Point Sources, Topic Report 20/96, Det Europæiske Miljøagentur, 1996.

²⁵ Energirelateret udledning for 1997.

6.2. I hvilket omfang er der mulighed for variation inden for Fællesskabet?

Et afgørende spørgsmål i udviklingen af et system til handel med emissioner inden for Det Europæiske Fællesskab er, om de samme sektorer skal deltage i handel med emissioner i hele EU.

6.2.1. *En fælles ordning på fællesskabsplan*

En ordning for handel med emissioner, hvor man på fællesskabsplan er enedes om dækningsområdet, vil give de bedste betingelser for lige konkurrence mellem deltagerne i de forskellige medlemsstater og sikre maksimal gennemsikrelighed og retssikkerhed for alle selskaber. Desuden rummer en sådan løsning mulighed for betydelige økonomiske fordele i kraft af de større forskelle på omkostningerne ved nedbringelse af emissionerne blandt de deltagende selskaber. Dette ville kræve en udtrykkelig beslutning på fællesskabsplan om, hvilke sektorer der skal deltage i handel med emissioner, og hvilke der ikke skal.

6.2.2. *En koordineret ordning på fællesskabsplan*

Indtil nu har de forskellige medlemsstater imidlertid ikke udvist samme interesse for systemet til handel med emissioner. Enkelte har indledt en politisk debat, mens andre er langt fremme med forberedelserne til konkrete ordninger. Det er ikke sandsynligt, at alle medlemsstater vil være klar til at deltage i en ordning på fællesskabsplan på samme tid.

Et hovedelement i debatten kunne derfor dreje sig om, hvordan der med tiden sikres optimal synkronisering af medlemsstaternes deltagelse i en ordning på fællesskabsplan før år 2008. To muligheder kan komme i betragtning, nemlig en "tilvalgsordning" og en "fravalgsordning".

"Tilvalgs-ordningen"

Den ene mulighed er en fælles ordning, som medlemsstaterne enes om fra starten, hvorefter de vælger, om de vil deltage i den. Den kunne fungere som en overgangsordning til et fælles EF-system, som de økonomiske sektorer i de forskellige medlemsstater gradvist tilslutter sig.

Det er dog afgørende, at enhver form for koordineret ordning sikrer fair betingelser for selskaber, der konkurrerer med andre i forskellige medlemsstater. Derfor vil der være behov for tæt koordination af hovedelementerne i en så differentieret gennemførelsesstrategi, som kan blive meget vanskelig at styre. I dette tilfælde skulle Fællesskabet spille en aktiv rolle med at overvåge, hvad medlemsstaterne foretog sig, og med at vurdere følgerne for konkurrencen mellem sammenlignelige selskaber i forskellige medlemsstater. Hvis medlemsstaterne ønskede at inddrage forskellige sektorer og gasser, kunne der opstå så mange kombinationer, at den nødvendige samhörighed og gennemsikrelighed ikke kunne sikres.

"Fravalgs-ordningen"

En alternativ mulighed er en fravalgsordning, hvor Fællesskabet overordnet beslutter, hvilke sektorer der i princippet skal deltage i handelssystemet. Enkelte medlemsstater kan dog vælge slet ikke at deltage i aftalen eller blot inden for visse sektorer, og dette valg kan gælde i en begrænset periode. I dette scenario skulle mængden af

variationsmuligheder være mere begrænset. Fordelen ville være større forenkling og gennemskuelighed i forhold til "tilvalgs-ordningen".

Betingelsen for at tillade disse alternativer med til- og fravalg skulle være, at sektorer, der ikke omfattes af fællesskabsordningen, reguleres gennem andre politikker og foranstaltninger, som mindst kræver en tilsvarende økonomisk indsats for at nedbringe emissionerne.

6.2.3. EU-udvidelsen

Gradvis geografisk udvidelse af systemet er også et vigtigt spørgsmål, da EU sandsynligvis snart vil optage nye medlemsstater. Det nye system skal derfor kunne tilpasses og udvides senere. I henhold til Kyoto-protokollens artikel 4 vil EU's "byrdefordelingsaftale" ikke blive ændret, hvad angår den første periode (2008 til 2012), som følge af en eventuel EU-udvidelse. Men gennem et system med gensidig anerkendelse af nationale systemer kan der være mulighed for at medtage nye EU-medlemsstater i et fællesskabssystem. I en eventuel efterfølgende periode fra og med 2012 kunne nye medlemsstater blive integreret i fællesskabets "boble".

Endelig skal man ved udviklingen af en fællesskabsordning tage hensyn til den særlige status for ikke-EU-lande i EØS-området, som har deres egne ordninger for handel med emissioner, eller som ønsker at deltage i Fællesskabets ordning. I denne forbindelse skulle "byrdefordelingsaftalen" fortsat gælde de 15 EU-medlemsstater, og mulighederne for deltagelse i og udvidelse af Fællesskabets system gennem gensidig anerkendelse kunne undersøges yderligere.

6.3. Spørgsmål:

Spørgsmål nr. 1: Hvilke sektorer skal omfattes af systemet til handel med emissioner inden for Fællesskabet? Er direktiverne om store fyringsanlæg og integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening et brugbart udgangspunkt for at fastlægge systemets sektordækning?

Spørgsmål nr. 2: Skal der være en fælles ordning for handel med emissioner i Det Europæiske Fællesskab for visse sektorer med henblik på at sikre selskaberne fair konkurrence, maksimal gennemsigtighed og retssikkerhed?

Spørgsmål nr. 3: Vil den fleksibilitet, der ligger i en koordineret ordning såsom "tilvalgs-/fravalgs-ordningen", være forenelig med kravene til det indre marked, eller ville eventuelle fordele ved en sådan fleksibilitet blive opvejet af den øgede kompleksitet?

Spørgsmål nr. 4: I hvilket omfang vil de enkelte medlemsstater i deres nationale handelsordninger kunne omfatte flere sektorer end dem, der er med i ordningen på fællesskabsplan?

7. POLITISKE VALG I FORBINDELSE MED DEN FØRSTE TILDELING AF EMISSIONSKVOTER

Før der kan handles med kvoter, skal disse fordeles.

Ved den første fordeling skal der træffes valg på tre niveauer: mellem “handlende” og “ikke-handlende” dele af økonomien, mellem handlende sektorer og mellem selskaber. Der er en fællesskabsdimension ved alle tre, som kan sikres på forskellige måder.

7.1. Fastlæggelse af den samlede tildeling til de handlende sektorer på fællesskabs- og medlemsstatsplan

En meget vigtig opgave består i at sikre en ligelig fordeling af byrden på de sektorer og aktører, der deltager i et system til handel med emissioner, og dem, der ikke deltager²⁶.

Den første tildeling indebærer ikke, at hvert enkelt selskab skal nedbringe sine emissioner med 8% mellem 2008 og 2012 for at opfylde Kyoto-protokollens krav om en samlet nedbringelse på 8% for EU som helhed, og det gælder også for de procentsatser, der er fastsat for de enkelte medlemsstater i henhold til “byrdefordelingsaftalen”. Der er visse sektorer (f.eks. transportsektoren), hvor en nedbringelse på 8% ville være særdeles bekostelig. I andre sektorer kan det samme mål være relativt overkommeligt at nå. Det bliver billigst for økonomien som helhed, hvis de sektorer, hvor omkostningerne er lavest, yder det største bidrag.

Kommissionens tjenestegrene er i færd med en empirisk undersøgelse af de relative omkostninger ved nedbringelse af emissioner i forskellige sektorer i medlemsstaterne. Denne undersøgelse kan hjælpe beslutningstagerne til at træffe den billigste løsning og bidrage til at fastsætte, hvilke emissionsmængder der skal tildeles de forskellige sektorer, som er med i handelssystemet. Resultaterne af undersøgelsen vil blive vurderet nøje og debatteret i det relevante EF-tilsynsudvalg²⁷.

I perioden 2008-2012 vil de medlemsstater, der udvikler deres egne handelsordninger, på et tidspunkt skulle fastlægge, hvor mange tons ordningen med handel med emissioner skal omfatte, og hvor stor en del af emissionsnedbringelsen der skal opnås gennem andre politikker og foranstaltninger. Ligeledes vil man - selv ved en fællesskabsordning for handel med emissioner før 2008, hvor der er truffet aftale om sektordækningen - skulle fastsætte et antal kvoter i handelssystemet til de enkelte medlemsstater. Efter 2008 vil medlemsstaterne inden for rammerne af “byrdefordelingsaftalen” skulle vedtage, hvor meget der skal tildeles sektorerne i hver medlemsstat, og hvor stor en del af emissionsnedbringelsen der skal sikres gennem andre politikker og foranstaltninger. Herved vil man få et gennemskueligt system, hvor medlemsstaterne kan fordele deres kvoter til selskaber i deres område.

7.2. Medlemsstaternes tildeling af emissionskvoter til selskaber

7.2.1. Generel fremgangsmåde

Det miljømæssige resultat påvirkes ikke af, hvordan kvoterne fordeles. Det kan dog forventes, at forhandlingerne om tildeling af kvoter bliver vanskelige. Under pres fra forskellige interesser kan enkelte medlemsstater vælge at favorisere visse sektorer

²⁶ Ved fastlæggelsen af denne fordeling skal der desuden tages hensyn til alle øvrige politikker og foranstaltninger.

²⁷ Nedsat i kraft af Rådets beslutning 93/389/EØF af 24. juni 1993 om en overvågningsmekanisme for emissionen af CO₂ og andre drivhusgasser i Fællesskabet som ændret ved Rådets beslutning 1999/296/EF af 26. april 1999.

(og/eller selskaber). De kan f.eks. blive fristet til at fritage bestemte sektorer fra at yde et bidrag til det fælles mål eller opstille uambitiøse mål for visse sektorer. Det kan skabe utilfredshed hos konkurrerende selskaber i andre medlemsstater.

I henhold til Fællesskabets lovgivning kunne disse tilfælde være omfattet af de eksisterende bestemmelser om statsstøtte og det indre marked, idet de vedrører potentielt konkurrenceforvridende støtte til særlige sektorer eller selskaber. Kommissionen skal handle i overensstemmelse med sine traktatfastsatte forpligtelser for at sikre fair konkurrence og fri ret til at etablere sig i det indre marked. Den kunne behandle sådanne sager på *ad hoc*-basis, som det er tilfældet med den danske ordning for handel med emissioner, og/eller gøre rede for sine kriterier i et dokument.

Behovet for og arten af disse indgreb vil dog i høj grad afhænge af de trufne valg. Hvis Fællesskabet enedes om mængden af emissioner i sektorerne i hver enkelt medlemsstat, ville risikoen for konkurrenceforvridende tildelinger til bestemte sektorer eller selskaber være meget begrænset. Derfor kunne bestående retningslinjer for statsstøtte på miljøområdet være tilstrækkeligt til at kontrollere, om kvoter tildelt til selskaber, overholder EF's konkurrenceregler.

Omvendt vil der, hvis der ikke indgås aftale om, hvilken mængde emissionskvoter der skal tildeles sektorerne i hver medlemsstat, blive behov for detaljerede og stramme retningslinjer for, hvordan kvoter tildeles de enkelte sektorer og selskaber, og omhyggelig kontrol i hvert enkelt tilfælde. Selskaber og sektorer i den enkelte medlemsstat vil være interesseret i, at regeringen sikrer en rimelig fordeling af kvoter blandt dens sektorer.

7.2.2. Væsentlige spørgsmål

Et af de væsentlige spørgsmål i forbindelse med Kommissionens undersøgelser, som enten gennemføres som led i dens *ad hoc*-analyse af enkeltsager eller i et nyt sæt retningslinjer, vedrører eventuelle problemer med diskrimination imod "udenlandske" ejere. I princippet skal medlemsstaterne anvende samme system til tildeling af kvoter for alle selskaber, der driver forretning i deres område.

Et andet grundlæggende spørgsmål i Kommissionens vurdering vedrører tildelingsmetoderne. Som udgangspunkt er der to metoder: auktioner og gratis tildeling. I forbindelse med handel med emissioner betegnes sidstnævnte ofte "grandfathering"²⁸. Det er muligt at kombinere disse to metoder, og der er flere måder at gøre det på. Men når først den overordnede fordeling mellem handelssektorerne er fastsat, påvirker tildelingsmetoden ikke det miljømæssige resultat, som afhænger af den overordnede fordeling og overvågnings- og håndhævelsesprocedurernes effektivitet.

Periodiske auktioner er at foretrække rent teknisk, da de giver alle selskaber en lige og fair chance for at opnå de ønskede tilladelser på en gennemsigelig måde. Ved auktioner gælder princippet om, at "forureneren betaler". De indtægter, det offentlige får, kunne geninvesteres i systemet på forskellige måder, så den samlede

²⁸

Strengt taget indebærer en "grandfather-rettighed" ikke gratis tildeling af et realiserbart aktiv, men snarere en historisk betinget ret til at gøre en bestemt ting, f.eks. at stemme, som en juridisk person kan overføre til efterkommere eller beholde i resten af sin levetid, men som ellers ikke kan overføres.

indtjeningseffekt holdes neutral eller investeres i øget energieffektivitet, forskning og udvikling eller andre foranstaltninger til nedbringelse af emissionen af drivhusgasser. Med auktioner undgår man de vanskelige og politisk ømtålelige beslutninger om, hvor meget man skal tildele de enkelte selskaber, der er omfattet af handelsordningen. En stor del af de ovenfor nævnte problemer med statsstøtte og konkurrence vil blive løst. Man vil desuden kunne sikre fair betingelser for nye deltagere i ordningen, da de vil have samme mulighed for at købe de kvoter, de behøver, som de eksisterende deltagere.

Selskaberne kan dog hævde, at de gennem auktioner skal betale "forud" for noget, de ikke har betalt for tidligere. Ved "grandfathering" giver man et gode væk vederlagsfrit. Grundlaget for denne gratis tildeling kan variere. Ved en at anvende en metode, der alene er baseret på tidligere års emissioner, f.eks. 1990-emissionerne i Kyoto-protokollen, belønner man dem, der forurener mest, mens man straffer dem, der allerede før 1990 har gjort noget ved problemet. Man kunne forfine "grandfather-metoden" ved at tildele gratis kvoter på grundlag af præstationsnormer eller "benchmarks" (f.eks. mængden af CO₂-ækvivalent pr. ton produceret stål i et bestemt år). Uanset hvilken metode, der bruges til gratis tildeling af kvoter, er det ikke nødvendigvis et let valg.

Et af de væsentlige spørgsmål, der nu skal tages stilling til, er, om Fællesskabet skal indføre den ene eller den anden metode eller overlade det til medlemsstaterne, om de vil tildele kvoter gennem auktioner eller benytte "grandfather-metoden". Et selskab i én medlemsstat, der skal købe kvoter gennem auktioner, kan føle sig ringere stillet end konkurrenter i andre medlemsstater, der har fået tildelt sine kvoter gratis. Den måde, "grandfather-metoden" gennemføres på i de forskellige medlemsstater, kan også bevirke, at enkelte selskaber føler sig dårligere stillet end deres konkurrenter, så der dermed opstår konkurrenceforvridninger.

Selvom selskaber kan føle sig diskrimineret, forhindrer fællesskabslovgivningen dog ikke medlemsstaterne i at diskriminere imod deres "egne" selskaber eller selskaber, der har nedsat sig i deres område, medmindre der kan påvises partiskhed, som er diskriminerende over for "udenlandsk" ejede kilder eller nye "udenlandske" aktørers adgang til markedet. En sådan diskrimination ville i sidstnævnte tilfælde naturligvis give anledning til mistanke om statsstøtte.

7.3. Nye aktører

Spørgsmålet om nye aktører fortjener særlig opmærksomhed, for i de tilfælde, hvor kvoter bliver tildelt vha. "grandfather-metoden", skal selskaber, der ikke fik gratis kvoter fra starten, alligevel nemt kunne få dem, når de kommer ind på markedet. Derfor skal medlemsstaterne sikre, at der er kvoter til rådighed for nye aktører, som kan være "udenlandske" selskaber, der ønsker at komme ind på markedet på lige betingelser²⁹. Dette sikres bedst ved, at medlemsstaterne tildeler kvoter til nye aktører på samme vilkår som for de eksisterende selskaber.

²⁹

Ikke kun diskriminerende foranstaltninger er forbudt i henhold til traktaten, men enhver form for foranstaltninger, der sandsynligvis vil forbyde eller på anden måde hæmme ikke-nationale økonomiske aktørers aktiviteter, selvom disse regler gælder uden skelnen mellem nationalt og ikke-nationalt ejede selskaber.

Den udbredte opfattelse, at der altid diskrimineres imod nye aktører ved tildeling af kvoter efter “grandfather”-metoden, skal dog nok tages med et gran salt. Hvad angår miljøet, er der ikke den store forskel på, om et eksisterende selskab forøger dets udledning gennem øget produktion, eller om en ny aktør skaber den øgede udledning. I begge tilfælde forøges udledningen. De nye virksomheder har i modsætning til de ældre ikke foretaget investeringer, før handelsordningen blev indført, så de påføres ikke omkostninger i form af “strandede aktiver” (investeringer foretaget uden kendskab til efterfølgende politiske initiativer).

I forbindelse med nye aktører må man også nævne begrebet “offeromkostninger”. De eksisterende selskaber kan få tildelt “grandfather-kvoter”, men det er ikke gratis for dem at bruge dem. Hvis et selskab bruger kvoterne selv, giver det afkald på den indtægt, det kunne have fået ved at sælge dem. Selskabet skulle således indregne denne mistede indtægt i dets produktionsomkostninger. Set fra dette perspektiv giver “grandfather-metoden” ikke nødvendigvis eksisterende selskaber en konkurrencefordel i forhold til nye aktører. Selvom de eksisterende selskaber har fået et aktiv, som nye aktører skal købe sig til, gør dette aktiv ikke førstnævnte til bedre eller mere effektive producenter, end de var før. På den anden side har de nye aktører ikke så let adgang til kapital som de eksisterende selskaber, der har fået et realiserbart aktiv gratis, og det er her, at de nye aktører kan blive ringere stillet.

Endelig skal det nævnes, at der i en handelsordning med kun et meget begrænset antal selskaber fra samme sektor, kan være mulighed for at øve indflydelse på markedet. De etablerede selskaber kunne tænkes at hamstre kvoter for at gøre det sværere for andre at komme ind på markedet. Dette problem kan dog i høj grad begrænses ved at forøge antallet af deltagere i handelsordningen.

7.4. Spørgsmål:

Spørgsmål nr. 5: Skal der på fællesskabsplan træffes aftale om den samlede mængde kvoter, der tildeles handelssektoren i de enkelte medlemsstater?

Spørgsmål nr. 6: Skal den måde, hvorpå kvoter tildeles de enkelte selskaber, aftales på fællesskabsplan? Eller er detaljerede retningslinjer baseret på traktatens bestemmelser om bl.a. statsstøtte tilstrækkelige til at sikre en fair behandling?

8. POLITISKE VALG VEDRØRENDE SYNERGIEN MED ANDRE POLITIKKER OG FORANSTALTNINGER

Det skal stadig afklares, hvordan tekniske bestemmelser, beskatning og miljøaftaler skal erstatte eller supplere et nyt system til handel med emissioner.

8.1. I forhold til tekniske bestemmelser

Tekniske bestemmelser er det mest anvendte miljøpolitiske redskab i Den Europæiske Union. Det har vist sig at være effektivt til at nedbringe miljøforureningen, men der har været megen debat om, hvordan den nuværende miljølovgivning gøres mere omkostningseffektiv, navnlig ved brug af økonomiske instrumenter. De gældende tekniske bestemmelser dækker primært andre forurenende stoffer end kuldioxid, og handel med udledning af kuldioxid vil således ikke berøre tekniske bestemmelser for disse andre stoffer. Hvis der ikke findes

handel med emissioner, kunne de tekniske bestemmelser gøres mere specifikke med hensyn til drivhusgasser og klimaændringer.

Bestemmelser vedrørende emissioner fra anlæg ("punktkilder")

Nogle af de vigtigste tekniske bestemmelser om anlæg findes i direktiverne om store fyringsanlæg (LCP)³⁰ og integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (IPPC)³¹. De tekniske standarder er baseret på såkaldt "bedste tilgængelige teknik (BAT)". Selvom IPPC-direktivet især vedrører sundheds- og miljøfarlige stoffer, dækker det også drivhusgasser, hvis de "vil kunne udledes fra det pågældende anlæg i betydelige mængder". De kompetente myndigheder udsteder tilladelser på grundlag af bl.a. "forbruget og arten af råstoffer (herunder vand), der forbruges i processen, og energieffektiviteten...". Hvis der indføres en ordning for handel med emissioner, skal der skabes klarhed over dens indhold i forhold til standarder og procedurer i IPPC-direktivet. IPPC-direktivet omfatter ikke tilladelse til overførsel af tilladelser, så hvis et system med handel med emissioner skal indføres på baggrund af IPPC-direktivet, skal tilladelser til udledning af de pågældende drivhusgasser tildeles status som "tilladelser, der kan handles".

Alternativt kunne man holde handel med emissioner helt adskilt fra ovennævnte tekniske bestemmelser. Eventuelle tekniske standarder, der gælder for andre forurenende stoffer end drivhusgasser vil fortsat være i kraft. De tekniske standarder for drivhusgasser kunne udgøre minimumskrav. Desuden kan begrebet "bedst tilgængelig teknik" betragtes som et nyttigt element ved den første tildelingsproces, navnlig i forbindelse med "grandfather"-metoden. Oplysninger om den bedste tilgængelige teknik i bestemte sektorer kunne anvendes som teknisk kriterium kombineret med målepunkter og historiske emissionsdata.

Produktstandarder ("diffuse kilder")

Tekniske bestemmelser for produkter vil fortsat spille en stor rolle i klimapolitikken, uanset om der findes et system til handel med emissioner. Dette gælder navnlig emissioner fra husholdnings- og transportsektorerne, som ikke vil være omfattet af systemet, i hvert tilfælde ikke i begyndelsen. Der skal rettes særlig opmærksomhed mod en hurtig og væsentlig forøgelse af brugen af energieffektive produkter, navnlig ved hjælp af tekniske standarder, økonomiske og skattemæssige incitamenter, frivillige initiativer i og miljøaftaler med erhvervslivet samt bedre forbrugerpålysning, f.eks. gennem miljømærkning.

8.2. I forhold til miljøaftaler

Miljøaftaler med erhvervslivet er nu indført på både nationalt plan og fællesskabsplan³². Der har været stor opmærksomhed omkring dem, idet de er en mere fleksibel løsning for erhvervslivet end tekniske bestemmelser, og samtidig undgår man konkurrencemæssige problemer, som skyldes høj ensidig energibeskatning. De har været særligt attraktive, når det gælder energieffektivitet. I

³⁰ Direktiv 88/609/EØF af 24. november 1988 som ændret ved direktiv 94/66/EØF af 15. december 1994.

³¹ Rådets direktiv 96/61/EF af 24. september 1996 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening.

³² Betegnelsen "miljøaftaler" anvendes af forenklingshensyn. På fællesskabsplan er der strengt taget ikke nogen juridisk aftale, men en ensidig forpligtelse fra erhvervslivets side, som Kommissionen bemærker sig og "dækker" vha. en modsvarende henstilling til erhvervslivet.

forbindelse med miljøaftaler er det naturligvis vigtigt at være opmærksom på deres bidrag til at opnå Fællesskabets samlede mål på en reduktion på 8% i henhold til Kyoto-protokollen.

Kommissionen ser positivt på brugen af disse miljøaftaler med erhvervslivet³³. Den har udtrykt sin anerkendelse af de forpligtelser, sammenslutningen af europæiske bilproducenter³⁴ (ACEA) har påtaget sig. Der er for nylig opnået lignende aftaler med bilproducenterne i Japan (JAMA) og Korea (KAMA)³⁵. Denne form for aftaler vil sandsynligvis medvirke til en væsentlig forøgelse af nye køretøjers energieffektivitet og dermed yde et stort bidrag til at opfylde EU's forpligtelser fra Kyoto. Der er dog behov for passende, gennemskuelige rammer for miljøaftaler, der indgår på fællesskabsplan.

Der er flere elementer, som skal overvejes i forbindelse til forholdet mellem miljøaftaler og handel med emissioner. Et særligt spørgsmål er, om handel med emissioner vil være tilladt i forbindelse med miljøaftaler, og i bekræftende fald på hvilke betingelser. Spørgsmålet kan være relevant i tilfælde, hvor der er indgået en aftale, som efterfølgende ikke kan overholdes. I dette tilfælde kunne indkøb af emissionstilladelser gøre det muligt igen at overholde aftalen. Omvendt støder man på tilfælde af "overpræstation" i forhold til en tidligere miljøaftale spørgsmålet, om den overskydende emissionsreduktion skal kunne sælges på markedet. Der kan desuden findes nyskabende løsninger, hvor selskaber i en sektor indbyrdes anvender handel med emissioner for at sikre, at sektoren som helhed overholder en indgået miljøaftale.

I denne forbindelse skal to væsentlige elementer afklares: dels det enkelte selskabs ansvar over for den sektor, der har indgået aftalen, og dels arten af den miljømæssige målsætning.

Sektorens og selskabets ansvar

Ved enhver form for ordning, enten en aftale eller en handelsordning, er det afgørende, at de forskellige ansvarsområder fordeles blandt de forskellige aktører på en klar og gennemskuelig måde. Der synes at være to muligheder for at kombinere handel med emissioner og miljøaftaler. Enten skal miljøaftalen for sektoren specificere hvert enkelt selskabs præcise forpligtelse, så hvert selskab ved, nøjagtigt hvilket grundlag det har for at gå ind på markedet. Eller også skal det organ, der repræsenterer hele sektoren, have juridisk status, så det kan deltage i handel på vegne af den pågældende sektor.

Et beslægtet vigtigt element ved udviklingen af brugbare forbindelser mellem de to redskaber er spørgsmålet om uafhængig overvågning og kontrol. Mens en fast og troværdig miljøaftale kræver en sådan uafhængig vurdering på sektorplan, forudsætter enhver miljøaftale, der indebærer handel, desuden en uafhængig vurdering på selskabsplan, og emissionerne fra de enkelte kilder vil skulle verificeres.

Mål vedrørende energieffektivitet og kuldioxidemission

³³ KOM(96)561 Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om miljøaftaler.

³⁴ Indsæt referencer

³⁵ KOM(1999) 446 endelig udg.

Størstedelen af de til dato indgåede miljøaftaler er koncentreret om effektivitetsmål baseret på miljømæssig effektivitet pr. produceret enhed. Sådanne aftaler garanterer ikke nødvendigvis et forud fastsat miljømæssigt resultat, hvis produktionen forøges mere end ventet.

Handel med emissioner kræver fastsættelse af en kvote for hver aktør, et "kulstofmål", udtrykt som antal ton kuldioxid-ækvivalent i lighed med Kyoto-protokollens mål for parterne. Disse miljøaftaler kunne tjene som et trinbræt til deltagelse i en ordning for handel med emissioner. Det "kulstofmål", der forhandles med en sektor, kan også betragtes som et nyttigt element i debatten om den første tildeling, der beskrives afsnit 7.2.

Enkelte medlemsstater er imidlertid i færd med at undersøge, hvordan man kan kombinere miljøaftaler baseret på mål for energieffektivitet med handel med emissioner. Da dette mål ikke udtrykkes i ton kuldioxid-ækvivalent, er det vanskeligt at se, på hvilket grundlag en sektor eller et selskab kan deltage i en markedstransaktion. Dette spørgsmål skal undersøges og afklares nærmere. En sådan kombination vil dog sandsynligvis gøre handel med emissioner mere kompliceret og kræver derfor yderligere undersøgelse.

8.3. I forhold til energibeskatning:

Hvad angår energibeskatning, er der kun gjort små fremskridt på fællesskabsplan i de seneste år. Et stigende antal medlemsstater har dog udvidet energibeskatningen, så den ikke blot dækker mineralsk olie, men også konkurrerende energikilder såsom elektricitet, ligesom de har hævet minimumsbeskatningen af mineralsk olie på nationalt plan.

Energibeskatning og handel med emissioner skal udformes således, at de supplerer hinanden og dækker alle emissioner.

Nye energiskatter³⁶ kunne i højere grad rettes mod relativt små og mobile kilder, hvor emissionerne er sværere og dyrere at overvåge. Energiskatterne kunne også koncentreres omkring emissioner, der vedrører "ikke-procesrelaterede omkostninger", såsom rumopvarmning i industrielt og kommercielt øjemed, som ikke er genstand for samme internationale konkurrencepres.

Handel med emissioner kunne derimod i højere grad omfatte de emissioner, der er knyttet til produktion af varer i sektorer ("procesindustri sektorer"), som er udsat for hård international konkurrence. Det er i denne sammenhæng vigtigt at bemærke, at handel med drivhusgasemissioner i modsætning til beskatning sandsynligvis vil finde udbredt anvendelse på samme måde for private selskaber i hele den industrialiserede verden, hvorved en eventuel negativ påvirkning af den internationale konkurrenceevne minimeres.

Mulighederne for at kombinere disse to redskaber skal undersøges nærmere. Der skal desuden skabes forbindelse til den måde, hvorpå kvoter tildeles til selskaberne og navnlig auktioner over kvoter, som beskrevet i afsnit 7.2 ovenfor.

³⁶ "Nye" i forhold til Fællesskabets nuværende bestemmelser vedrørende beskatning af mineralsk olie som præsenteret i forslaget til Rådets direktiv om omstrukturering af EF-bestemmelserne for beskatning af energiprodukter KOM(97)30 endelig udg. af 12. marts 1997.

8.4. Sikring af ligevægt mellem handel med emissioner og andre politikker og foranstaltninger

Selskaberne skal kunne være sikre på at få samme behandling som deres konkurrenter, navnlig gennem et koordineret system til handel med emissioner i hele Fællesskabet. I denne forbindelse er det vigtigt at udvide overvågningsmekanismen³⁷, så den omfatter omkostningerne i forbindelse med politikker og foranstaltninger, så det bliver lettere at sammenligne prisudviklingen på markeder for handel med emissioner. Resultaterne af det empiriske arbejde, der er omtalt i afsnit 7.1, vil bidrage til at sikre denne ligebehandling.

8.5. Spørgsmål

Spørgsmål nr. 7: Er der enighed om, at der skal være en balance i den indsats, der kræves af de sektorer, som beskæftiger sig med handel med emissioner inden for Fællesskabet på den ene side, og de politikker og foranstaltninger, der gælder for sektorer, som ikke handler med emissioner, på den anden?

Spørgsmål nr. 8: Hvordan kan den miljømæssige effektivitet (ved opfyldelsen af forpligtelserne under Kyoto-protokollen) og gennemskueligheden sikres gennem brug af en kombination af handel med emissioner, energibeskatning og miljøaftaler, hvor målene er baseret på energieffektivitet pr. produceret enhed?

9. POLITISKE VALG VEDRØRENDE OVERHOLDELSE OG HÅNDHÆVELSE

9.1. Vigtigheden af strenge bestemmelser om overholdelse og håndhævelse

Styrken og den miljømæssige integritet ved enhver ordning for handel med emissioner afhænger i høj grad af dens bestemmelser om overholdelse og et effektivt håndhævelsessystem. Håndhævelsen af overholdelsen skal være effektiv for at styrke tilliden til handelssystemet, sikre at den virker effektivt under iagttagelse af reglerne for det indre marked og samtidig gøre det mere sandsynligt, at de ønskede miljømæssige resultater opnås.

For at et system til handel med emissioner på fællesskabsplan skal kunne fungere tilfredsstillende, skal der sikres tilstrækkelig overvågning, sporing og rapportering. Verifikation af og kontrol med de oplyste data skal sikre, at misligholdelse opdages, hvorefter der skal iværksættes tvangsforanstaltninger. Ud over den efterfølgende verifikation og håndhævelse vil betragtelige bøder have en afskrækkende virkning og dermed tilskynde selskaberne til at overholde deres forpligtelser.

Disse bøder skal være en reel sanktionsmulighed og væsentligt højere end omkostningerne ved at overholde forpligtelserne. Desuden kan det i forbindelse med handel med emissioner være nødvendigt med hurtigere og mere målrettede reaktioner på overtrædelse af reglerne, som er bedre tilpasset markedsmekanismerne. Særlige sanktioner kunne desuden omfatte udelukkelse fra handelssystemet, for eksempel i tilfælde af gentagen misligholdelse. Den høje overholdelsesgrad under

³⁷

Rådets beslutning 93/389/EØF af 24. juni 1993 om en overvågningsmekanisme for emissionen af CO₂ og andre drivhusgasser i Fællesskabet som ændret ved Rådets beslutning 1999/296/EF af 26. april 1999.

handelsordningen for svovl i USA skyldes i høj grad det strenge håndhævelsessystem, hvor misligholdelse straffes hårdt.

9.2. Overholdelse og håndhævelse over for selskaberne

I EU udføres kontrol og håndhævelse af, om selskabernes overholder Fællesskabets miljølovgivning, primært af medlemsstaterne. Hvad angår handel med emissioner, skal medlemsstaterne også i første instans have ansvaret for at kontrollere, at deres selskaber overholder bestemmelserne. Selskaberne skal kontrollere og til de nationale myndigheder rapportere deres faktiske emissioner og spore de handlede tilladelser. De samlede resultater skal meddeles Kommissionen.

Der er flere muligheder for at lette disse opgaver og optimere resultaterne. For at begrænse de administrative byrder ved ordningen for handel med emissioner kan medlemsstaterne anvende revisorer fra den private sektor til verifikationsprocessen. De kan f.eks. indføre et system med miljøkontrollører i stil med dem, der autoriseres af medlemsstaterne på grundlag af fælles kriterier, som er fastlagt i fællesskabsordningen for miljøstyring og miljørevision (EMAS)³⁸. Desuden kan systemets troværdighed øges ved på fællesskabsplan at indføre yderligere verifikation af emissioner fra handelssektorerne i de forskellige medlemsstater.

Hvis et system til handel med emissioner skal virke, er det absolut nødvendigt, at der sikres tilstrækkelig håndhævelse af reglerne over for de deltagende selskaber. Det er uden tvivl mest hensigtsmæssigt, at det er medlemsstaterne, der håndhæver reglerne over for de selskaber, der deltager i handelssystemet.

I forbindelse med et system til handel med emissioner på fællesskabsplan skal der fastsættes minimumsbøder, som medlemsstaterne kan pålægge selskaber, der ikke overholder deres forpligtelser. Det er vigtigt at undgå "spekulation", hvor selskaber, der opererer i mere end en medlemsstat, udveksler kvoter blandt kilder i forskellige medlemsstater for at overholde reglerne i en medlemsstat med strenge straffe frem for en anden, hvor håndhævelsen er svagere. Sådanne udvekslinger kan underminere en medlemsstats mulighed for at overholde sin samlede kvote under handelsordningen. I sidste instans kunne de endog bringe en parts opfyldelse af dens internationale forpligtelser i henhold til Kyoto-protokollen i fare.

9.3. Overholdelse og håndhævelse over for medlemsstaterne

I dag er Fællesskabets rolle med at vurdere, om medlemsstaterne opfylder deres forpligtelser i henhold til rammekonventionen om klimaændringer og Kyoto-protokollen, baseret på beslutningen om overvågningsmekanismen³⁹. I henhold til denne beslutning skal udledning af drivhusgasser i medlemsstaterne overvåges på fællesskabsplan på basis af indsamlede data for hver medlemsstat. Ved en ordning for handel med emissioner for hele Fællesskabet vil muligheden for håndhævelse over for medlemsstaterne indebære yderligere garantier.

³⁸ Rådets forordning (EØF) nr. 1836/93 af 29. juni 1993 om industrivirksomheders frivillige deltagelse i en fællesskabsordning for miljøstyring og miljørevision

³⁹ Rådets beslutning 93/389/EØF af 24. juni 1993 om en overvågningsmekanisme for emissionen af CO₂ og andre drivhusgasser i Fællesskabet, som ændret ved Rådets beslutning 1999/296/EF af 26. april 1999.

EF-traktaten⁴⁰ giver Fællesskabet ret, endog forpligtelse, til at træffe foranstaltninger over for en medlemsstat, når der påpeges misligholdelse af forpligtelserne, forudsat at der er et tilstrækkeligt juridisk grundlag til at gøre det (f.eks. en EF-forordning, et direktiv eller en beslutning). I dette tilfælde kan Kommissionen indlede en overtrædelsesprocedure mod en medlemsstat på eget initiativ eller på grundlag af klager fra enkeltpersoner eller juridiske personer. En medlemsstat kan desuden anlægge sag mod en anden medlemsstat. Hvis der ikke opnås en tilfredsstillende løsning under denne procedure, forelægges sagen De Europæiske Fællesskabers Domstol, som så afsiger sin dom.

Derudover har De Europæiske Fællesskabers Domstol siden 1993 kunnet pålægge medlemsstaterne en tvangsbøde, hvis de ikke retter sig efter en af domstolens domme⁴¹. Det medfører yderligere tidkrævende procedurer. De økonomiske straffe har dog en betydelig afskrækkende effekt, og de har fungeret særdeles godt som incitament til at sikre overholdelse af miljømæssige foranstaltninger.

9.4. Spørgsmål:

Spørgsmål nr. 9: Er de nuværende redskaber (overvågningsmekanisme, overtrædelsesprocedurer) tilstrækkelige, eller skal der udvikles flere værktøjer, for at Fællesskabet kan vurdere graden af overholdelse i forbindelse med handel med emissioner inden for Fællesskabet?

Spørgsmål nr. 10: Berettiger ovennævnte overholdelses- og håndhævelseselementer koordination eller harmonisering på fællesskabsplan, og hvilke elementer er det mest hensigtsmæssigt, at medlemsstaterne udfører?

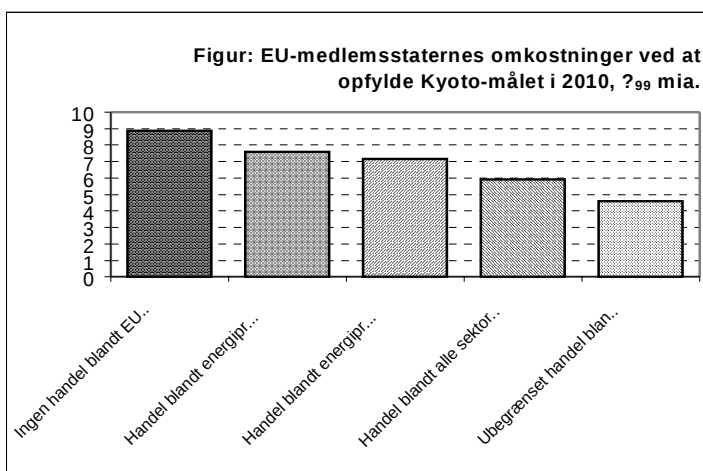
⁴⁰ Artikel 226 og 227 i EF-traktaten, som ændret ved Amsterdam-traktaten (tidligere artikel 169 og 170)
⁴¹ Artikel 228 i EF-traktaten, som ændret ved Maastricht-traktaten (tidligere artikel 171)

Bilag 1: Økonomisk analyse

Empirisk vurdering af nedbringelsen af omkostningerne ved at opfylde forpligtelserne under Kyoto-protokollen

Kommissionens tjenestegrene har analyseret⁴², hvor stor økonomisk betydning handel i hele EU ville have, hvis den gennemførtes som supplement til handel med emissioner i de enkelte medlemsstater⁴³. Hvis hver medlemsstat opfyldte sit mål i henhold til "byrdefordelingsaftalen" hver for sig, kunne EU's samlede årlige omkostninger ved at opfylde Kyoto-målet nå helt op på omkring €9.0 mia.⁴⁴ (se venstre kolonne i grafen).

1. Handel med emissioner blandt EU's energiintensive sektorer vil nedbringe overholdelsesomkostningerne



Hvis energiforsyningssektoren og de energiintensive industrier⁴⁵ deltog i en handelsordning for hele EU (se tredje kolonne fra venstre i grafen), ville de årlige omkostninger ved at opfylde forpligtelserne i Kyoto-protokollen være på €6,9 mia. i 2010. Hvis kun energileverandørerne deltog i handelen med emissioner (se anden kolonne fra venstre i grafen), ville de årlige overholdelsesomkostninger være lidt højere, nemlig €7,2 mia.

Prisen på emissionskvoter ville i begge tilfælde være på omkring €33 pr. ton kuldioxid⁴⁶, hvilket klart ligger inden for det område på mellem €5 og €58, der er anslået i andre modeller for handel med emissioner⁴⁷.

⁴² Analysen er gennemført vha. en model over energianlæg for hele EU ved navn Primes. Kilde: E³M Lab, National Technical University of Athens (kommende udgivelse): "The Economic Effects of EU-wide Industry-Level Emission Trading to Reduce Greenhouse Gases" (<http://europa.eu.int/comm/environment/enveco/studies2.htm>).

⁴³ Resultatet stemmer overens med resultatet af det fælles analyseprojekt, der er iværksat af GD for Energi (nærmere oplysninger kan ses på <http://www.shared-analysis.fhg.de/>). Denne analyse tager imidlertid fuldt ud højde for de aftaler, der er indgået med de europæiske, japanske og koreanske bilproducenter. Disse aftaler ventes at resultere i en nedbringelse af CO₂-emissionerne på 80Mt. Dette svarer til 2,6% af EU's emissioner i 1990.

⁴⁴ Alle priser i dette bilag er 1999-tal.

⁴⁵ Energiforsyningen omfatter el-produktion, kraft-/varmeproduktion, raffinaderier og store fyringsanlæg i industrien. De energiintensive industrier dækker produktion af jern og stål, non-ferro metaller, byggematerialer og kemiske produkter samt produktion af papir og papirmasse.

⁴⁶ Det skal bemærkes, at de øvrige sektorer (landbrug, transport, husholdningerne, servicesektoren osv.) ville have højere omkostninger ved nedbringelse af udledningen af kuldioxid.

⁴⁷ Prisen på kvoter blandt lande under bilag B er anslået til mellem €5 og €58 pr. ton CO₂ på basis af følgende modeller: 1) AIM, EPPA, G-Cubed, GTEM, MS-MRT, Oxford og SGM: *Energy Journal* (1999). The costs of the Kyoto Protocol: A Multi-Model Evaluation. Special Issue. 2) Green og WorldScan: OECD (1998) Economic Modelling of Climate Change. Report of an OECD Workshop. OECD Headquarters, 17-18 September, 1998 (<http://www.oecd.org/dev/news/environment/modelling.htm>). 3) Poles: Coherence (1999) "Kyoto protocol and emissions trading: potential cost savings and emission reductions" in Economic Evaluation of Quantitative Objectives for Climate Change

Det skal understreges, at det i analysen antages, at energileverandørerne og de energiintensive industrier allerede deltager i nationale ordninger for handel med emissioner, som dækker alle sektorer. Derfor vil størstedelen af erhvervslivets fordele ved handelen allerede være høstet på medlemsstatsplan. Denne optimistiske antagelse beskrives nærmere i afsnit 3 nedenfor.

Alt i alt ville handel med CO₂-emissioner blandt energiforsyningsselskaber og energiintensive industrier i hele EU give Unionen en besparelse på næsten €2 mia. om året i 2010. Denne gevinst svarer til en årlig nedbringelse af omkostningerne på en femtedel i forhold til situationen uden handel med emissioner på EU-plan.

2. Handel med emissioner blandt alle sektorer i EU vil nedbringe overholdelsesomkostningerne yderligere

Hvis alle sektorer (herunder landbruget, transportsektoren, husholdningerne, servicesektoren osv.) deltog i handel med emissioner i EU, ville de årlige overholdelsesomkostninger blive reduceret til €6,0 mia. i 2010 (se højre kolonne i grafen). Hvis medlemsstaterne fik lov til at handle med emissioner i alle sektorer, ville de årlige overholdelsesomkostninger således blive reduceret med €3,0 mia. Det svarer til 34% af EU's overholdelsesomkostninger. Prisen på emissionskvoter ville ligge på €32,5 pr. ton CO₂. Disse resultater bekræftes af yderligere analyser gennemført for Kommissionen⁴⁸.

3. I praksis vil gevinsten fra handel med emissioner i hele EU sandsynligvis blive større

Det er sandsynligt, at man ved denne analyse har undervurderet den reelle virkning af handel med emissioner på EU-plan, da man i modellerne antager, at de enkelte medlemsstater kan opnå en omkostningsminimerende fordeling af emissionsnedbringelsen i deres sektorer, når de handler enkeltvis. Med andre ord antages det, at alle medlemsstater selv kan nedbringe deres emissioner på den mest omkostningseffektive måde, f.eks. ved at fastsætte en optimal kulstofbeskatning eller ved at gennemføre ubegrænset handel med emissioner inden for egne grænser. Det er ikke sandsynligt, at disse antagelser holder i virkeligheden.

(<http://europa.eu.int/comm/environment/enveco/studies2.htm>). 4) GEM-E3 World: Capros (1999) GEM-E3 Elite research project. Final report to the European Commission, DG Research. Modellerne fra Primes, GEM-E3 og Poles er udarbejdet med hjælp fra det ikke-nukleare energiprogram under GD for Forskning.

⁴⁸ Analyserne er udarbejdet af Institutet for Teknologiske Fremtidsstudier (IPTS) vha. Poles's verdensenergimodel og af Oxford Economic Forecasting vha. en makroøkonomisk model. Ifølge Poles's energimodel ville handel med emissioner blandt alle sektorer i EU nedbringe overholdelsesomkostningerne med 25% sammenlignet med en situation, hvor der ikke var handel blandt medlemsstaterne. Prisen på emissionskvoter ville ligge på €49 pr. ton CO₂. Disse resultater bekræfter overslaget over nedbringelsen af overholdelsesomkostningerne og prisen på emissionskvoter med forbehold for forskellene mellem modellerne hos Poles og Primes. For eksempel omfatter Poles-modellen kun fire medlemsstater (resten samles i to grupperinger) og en mere begrænset sektoropdeling end Primes-modellen. Kilde: IPTS, GD Det Fælles Forskningscenter, "Preliminary Analysis of the Implementation of an EU-Wide Permit System on CO₂ Emissions Abatement Costs Results from Poles model" (kommende udgivelse). Den makroøkonomiske model fra Oxford Economic Forecasting bekræfter resultaterne fra energimodellerne hos Primes og Poles. I en situation, hvor der handles med emissioner blandt alle sektorer i hele EU anslås det i Oxford-modellen, at faldet i bruttonationalproduktet vil blive reduceret med op til 30%. Kilde: Oxford Economic Forecasting "Macro-economic analysis of EU-wide emissions trading" (kommende udgivelse). (Undersøgelsen vil kunne findes på adressen: <http://europa.eu.int/comm/environment/enveco/studies2.htm>).

Kommissionens tjenestegrene har vurderet, hvor høje overholdelsesomkostningerne ville være, hvis medlemsstaterne fordelte deres respektive “byrdefordelingsmål” ligeligt mellem alle sektorer uden handel blandt sektorerne⁴⁹. Resultaterne af denne analyse tyder på, at EU-medlemsstaternes årlige overholdelsesomkostninger ville løbe helt op i €20 mia. om året.

⁴⁹

I dette scenario gælder medlemsstaternes “byrdefordelingsmål” for alle sektorer (så hvis målet f.eks. var –4%, ville dette mål antages at gælde for alle sektorer). Det er et overslag over den øvre grænse for omkostningerne i medlemsstater, der ikke gennemfører optimale klimaændringspolitikker, som giver et indtryk af omkostningernes størrelse ved gennemførelse af ikke-optimale politikker.