

NOTAT TIL FEU

Dato 1. december 2011
J.nr. 1606/1123-0046
Ref. CKEK/RZS

Komitésag - Kommissionens forordning om overvågning og rapportering af CO₂-udledninger fra CO₂-kvoteomfattede virksomheder efter 2013.

1. Resumé

Kommissionen har den 8. november 2011 fremsendt forslag til forordning om overvågning og rapportering af CO₂-udledninger. Forordningen har til formål at sikre harmonisering af overvågning og rapportering af CO₂-udledninger i EU's fælles CO₂-kvotehandelssystem i den kommende kvoteperiode 2013-2020.

Forordningen træder i stedet for dele af de gældende retningslinjer for overvågning og rapportering og verifikation for stationære installationer (Kommissionens beslutning 2007/589/EF af 18. juli 2007) og for luftfart (2009/339/EC af 16. april 2009).

Forslaget behandles i komitéprocedure efter reglerne i artikel 5a i komitologiforordningen (forskriftsprocedure med kontrol). Forslaget forventes at blive sat til afstemning på klimakomitémødet den 14. december 2011

Regeringen er positivt indstillet over for forslaget, som har til formål at sikre en mere ensartet og omkostningseffektiv overvågning og rapportering og agter derfor at stemme for forslaget.

2. Baggrund

Kommissionens forslag til forordning om overvågning og rapportering i den kommende kvoteperiode 2013-2020, i medfør af Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 2009/29/EF, angiver regler for, hvorledes virksomheder omfattet af ordningen skal overvåge og rapportere deres CO₂-udledning.

Forslaget, der kun foreligger på engelsk, er fremsat med hjemmel i artikel 14 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 23. april 2009 som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/29/EF (kvotedirektivet).

Sagen behandles i komitologiprocedure (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.

3. Formål og indhold

Hovedformålet med forordningen er at sikre harmoniseret overvågning og rapportering af CO₂-udledningerne fra enheder omfattet af CO₂-kvoteordningen. Forordningen definerer krav

for overvågning og rapportering fra stationære installationer og fra luftfartssektoren.

Hovedelementerne i forordningen er beskrivelse af krav til udledernes overvågningsplan, regler for måle- og analysemetoder samt usikkerhed for udledere af forskellig størrelse, særlige regler for overvågning af udledninger fra luftfartssektoren, krav til databehandling og kontrol af data, samt regler for rapportering til myndighederne.

I forhold til retningslinjerne for overvågning og rapportering af CO₂-udledningerne for stationære installationer og for luftfart, som er gældende i den nuværende kvoteperiode (2008-2012), præciserer og uddyber forordningen procedurerne for overvågning, herunder indholdet af virksomhedernes overvågningsplaner, og for rapportering til de kompetente myndigheder.

Overordnet videreføres de allerede gældende principper for overvågning og rapportering, således at de fleste virksomheder vil kunne fortsætte med samme metoder og samme udstyr som hidtil. De væsentligste forskelle til de gældende retningslinjer beskrives herunder:

Forordningen fastlægger, at definitionen af biomasse skal være konsistent med definitionerne i direktiv 2009/28/EC (VE-direktivet). I praksis vil det betyde, at flydende biobrændsler til energiformål samt flydende og gasformige biobrændstoffer til transport, der ikke lever op til VE-direktivets bæredygtighedskriterier, skal behandles som fossilt brændsel.

De gældende retningslinjer stiller krav om, at alle opgørelser af udledninger baseres på målinger. Forordningen indfører, at biogas, der leveres til naturgasnettet, skal tilskrives den, der køber biogassen på gasmarkedet. Tilsvarende indføres, at biobrændstof, der blandes i en luft-havns brændstoftanke, skal tilskrives den, der køber biobrændstoffet.

Der er særligt lempelige krav til overvågningen af udledningerne fra små udledere. Med forordningen hæves grænsen for, hvornår luftfartsoperatører er små udledere fra 10.000 ton CO₂ årligt til 25.000 ton CO₂ årligt. Grænsen på 25.000 ton CO₂ årligt er allerede gældende for stationære installationer.

Forordningen indeholder krav til udformningen af automatiserede systemer og dataudvekslingsformater med henblik på at harmonisere kommunikationen om overvågningsplanen, den årlige emissionsrapport og verifikationsaktiviteter mellem driftsledere, verifikatorer og myndigheder. Det er dog fortsat frivilligt for medlemslandene, om de vil anvende automatiserede systemer og dataudvekslingsformater.

Forordningen indeholder en beskrivelse af brugen af standardovervågningsplaner, som betyder, at en række virksomheder, vil have mulighed for at benytte prædefinerede skabeloner til udarbejdelse af overvågningsplaner, hvilket medfører en betydelig reduktion i administrationen. For Danmarks vedkommende vurderes dette at betyde, at man fortsat kan basere sig på det koncept for standardovervågningsplaner, som benyttes i den nuværende ordning.

Som led i forberedelsen til 3. kvoteperiode for 2013-20 vil alle omfattede produktionsenheder skulle udarbejde og have godkendt en revideret overvågningsplan inden 1. januar 2013. Generelt vurderes det, at forordningen vil medføre forholdsvis begrænsede ændringer i procedurerne for overvågning og rapportering i forhold til de gældende retningslinjer.

4. 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.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant, da der er tale om et forordningsudkast, som udmønter en hjemmel i direktiv 2003/87/EF. Der er således i forbindelse med vedtagelsen af direktivet taget stilling til spørgsmålet om nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

En vedtagelse af forordningen vil ikke nødvendiggøre yderligere dansk lovgivning, idet en forordning er gældende dansk ret. Der vil dog formentlig skulle ske konsekvensændringer i bekendtgørelse nr. 40 af 20. januar 2011 om verifikation og rapportering af CO₂-udledning og tonkilometerdata m.v.

7. Forslagets konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet eller beskyttelsesniveauet

Forordningen har overordnet set ikke nogen betydning for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet eller beskyttelsesniveauet. Det vurderes dog, at der i forbindelse med implementeringen af det nye regelsæt beskrevet i forordningen vil blive et begrænset merarbejde i statsadministrationen (Energistyrelsen) og i de virksomheder, der er omfattet af lov om CO₂-kvoter.

8. Høring

Sagen har været i høring i specialudvalget for klima og energi i perioden 2.-6. december 2011. Følgende fremgik af høringen:

CO-industri havde ingen bemærkninger.

Erhvervs- og Selskabsstyrelsens Center for Kvalitet i Erhvervs Regulering (CKR) beklager den korte tidsfrist. På baggrund heraf har det ikke været muligt, at foretage en konkret kvantificering af de administrative konsekvenser. CKR bifalder, at man fra dansk side har været opmærksom på at gøre det muligt for danske virksomheder, forsat at kunne bruge standardovervågningsplaner. CKR vurderer, at denne løsning er god for danske virksomheder, da man herved vil kunne fortsætte med at bruge de samme metoder som hidtil. CKR opfordrer til, at man efterfølgende har fokus på at smidiggøre de administrative byrder for virksomheder omfattet af lov om CO₂-kvoter, jf. det forventede merarbejde i forbindelse med implementeringen af de nye regelsæt beskrevet i forordningen.

Landbrug & Fødevarer finder den korte tidsfrist beklagelig, idet det kunne have været nyttigt at få belyst konsekvenserne af forordningen for de kvotebelagte virksomheder i medlemskredsen. Dette har ikke været muligt med den korte tidsfrist. Tidsfristen bør også ses i lyset af, at forordningen er meget omfattende. Herudover nævner Landbrug & Fødevarer:

- enighed med regeringens foreløbige generelle holdning, om end det findes særligt vigtigt at påpege nødvendigheden af at pålægge færrest mulige ekstra administrative omkostninger for virksomhederne. EU's kvotehandelsdirektiv, som det foreligger, udgør allerede en betydelig administrativ udfordring for de kvoteomfattede virksomheder, hvorfor der bør advares imod at øge den administrative byrde yderligere.
- positiv indstilling over for, at VE-direktivets bæredygtighedskriterier for biomasse anvendes ved kvotereguleringen. Det er positivt, at kriterierne implementeres ens på tværs af forskellige EU-reguleringer, herunder også som foreslået i Energibeskat-

ningsdirektivet, således at disse harmoniseres på dette punkt. Regeringen opfordres dog til at arbejde for at bæredygtighedskriterier også udarbejdes for fast biomasse.

- finder at det samtidig forekommer som et skridt i den rigtige retning at ligestille biogas anvendt i naturgasnettet med biogas anvendt i kraftvarmesektoren.
- noterer sig, at der er en forskel på de brændværdier, der er nævnt i Kommissionens forordning (Annex VI), og de brændværdier, der anvendes af Energistyrelsen. Dette kommer f.eks. til udtryk for biodiesel. Er usikre på årsagen til og konsekvenserne af denne forskel, og vil opfordre Regeringen til at være opmærksom på dette

Bryggeriforeningen har på grund af den korte tidsfrist ikke haft mulighed for at drøfte forslaget med de relevante personer hos kvoteomfattede bryggerier. På den baggrund kan Bryggeriforeningen hverken anbefale at stemme for eller imod forslagene, primært grundet i:

- Den ekstremt korte høringsfrist (høringsmaterialet er udsendt fredag eftermiddag kl. 16.22 med frist for bemærkninger tirsdag kl. 10).
- Det konkrete forslag, hvortil der ønskes bemærkninger, er ikke vedhæftet. Direkte adspurgt blev et link til Kommissionens hjemmeside dog oplyst.
- Det vedhæftede høringsdokument beskriver kun i generelle vendinger forslaget og kun de positive elementer omtales.
- Der er ikke vedhæftet nogen beskrivelse af, hvad forslaget helt konkret forventes at medføre af ændringer i kvoteomfattede virksomheders rapportering. Energistyrelsen oplyser, at det ikke har været muligt at udarbejde et sådant notat endnu. Det ville ellers være yderst relevant, så det er muligt at vurdere konsekvenserne af forslaget.
- Ved et hurtigt gennemsyn af forordningsforslaget om rapportering kan det imidlertid frygtes, at kravene til rapportering bliver mere omfattende og med flere detaljerede krav og dermed pålægge virksomhederne flere administrative byrder, uden at de oplever noget positivt ved de kommende ændringer.

NOAH Energi og Klima finder at høringsfristen har været alt for kort. NOAH opfordrer regeringen til at skærpe den danske holdning i forhold til ikke blot at sikre, at definitionen af biomasse skal være konsistent med VE-direktivets definition således, at ikke blot VE-direktivets, efter NOAHs mening utilstrækkelige, bæredygtighedskriterier gælder for kvotereguleringen, men at det understreges, at biobrændstoffers CO₂-emissioner der skyldes direkte ændret arealanvendelse (Land Use Change, LUC) såvel som indirekte ændret arealanvendelse som følge af dyrkningen af biomasse til biofuels (Indirect Land Use change, ILUC) medtages i beregningerne for biofuels.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Forslagene har været drøftet på en række klimakomitémøder i 2010 og 2011 samt underliggende arbejdsgruppemøder. De andre medlemslande forventes generelt at støtte den nye forordning.

Enkelte lande har kritiseret, at VE-direktivets bæredygtighedskriterier for flydende biobrændsler til energiformål samt flydende og gasformige biobrændstoffer til transport skal benyttes. EU kommissionens juridiske eksperter vurderer, at VE-direktivets bestemmelser er direkte gældende for kvotereguleringen, og derfor skal gælde i denne forordning.

En række lande er bekymrede over den administrative byrde for myndigheder og virksomheder, og er kommet med detaljerede forslag til hvordan forordningen bedre kan fremme forenklede arbejdsgange.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen er positivt indstillet over for forslaget, som vil sikre en mere ensartet og omkostningseffektiv overvågning og rapportering. Klare og ensartede regler er et vigtigt element i at sikre et troværdigt kvotehandelssystem, hvor man kan have tillid til, at overvågning og rapportering af CO₂-udledninger behandles ens i de forskellige EU-lande.

Regeringen bifalder, at forordningen fastslår, at definitionen af biomasse skal være konsistent med VE-direktivet, således at VE-direktivets bæredygtighedskriterier gælder for kvotereguleringen.

Regeringen bifalder desuden, at forordningen sikrer ligestilling af biogas i naturgasnettet med biogas, der anvendes direkte i kraftvarmeværker.

Fra dansk side har man under drøftelserne lagt vægt på at sikre, at forordningen fortsat muliggør en effektiv og smidig administration af CO₂-kvoteordningen uden unødvendige og omkostningsfulde administrative byrder for virksomhederne og for de statslige myndigheder. Dette indebærer bl.a., at procedurerne for overvågning og rapportering ikke bør blive markant mere omfangsrige, end tilfældet er i dag, og at det fortsat bør være muligt at benytte standardovervågningsplaner. Dette hensyn vurderes at være tilgodeset i det foreliggende udkast til forordning.

Regeringen agter derfor at stemme for forslaget i sin nuværende form.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.