

Klimaregulering – et nyt reguleringsystem

Af Ellen Margrethe Basse, professor, dr.jur., Aarhus Universitet

1. Indledning

Klimareguleringen vedrører alle væsentlige skadelige ændringer, der forårsages af drivhusgasser i det naturlige eller kulturskabte miljø, de socioøkonomiske systemer og/eller folkesundheden og velfærden. Reguleringen foregår på mange niveauer. Særlig vigtig er reguleringen i FN-regi og på EU-niveau, da den nationale regulering primært er en gennemførelse af de internationale forpligtelser.

I en juridisk behandling af klimareguleringen er det centralt at fremhæve de helt afgørende fravigelser, der er tale om i forhold til de grundlæggende retlige præmisser. Der er således ikke længere tale om en skarp afgrænsning mellem international ret (folkeretten), EU-retten og national ret. Klimakonventionen (UNFCCC),¹ der blev vedtaget i 1992 af UNEP, er et af flere eksempler på, at miljøreguleringen i dag foregår på internationalt niveau med EU som international aktør. Reguleringen er vertikalt integreret, og EU spiller en meget central rolle i harmoniseringen.

Stort set alle internationale regimer er aktuelt interesseret i at bidrage til løsningen af klimaproblemerne. På G8-mødet, der blev afholdt i Heiligendamm i juni 2007, var klimapolitikken ét af de højest prioriterede emner. Forud for G8-mødet forsøgte USA forgæves

at flytte klimaforhandlingerne ud af FN-regi. USA lancerede således et forslag om at lade de 10-15 mest forurenende lande i verden forhandle sig til rette om en klimaaftale uden for FN-systemet. Forslaget blev afvist. Der harmoniseres således også horisontalt på et globalt niveau.

Den traditionelle forskel, der præger reguleringen af aktiviteter, der foregår på land, henholdsvis reguleringen af aktiviteter på havet og i luften, er ikke central i klimareguleringen på globalt niveau. Traditionelt har atmosfæren som recipient for emissioner haft karakter af et fælles gode, som virksomhederne under respekt af den enkelte stats reguleringskompetence frit har kunnet benytte. Det er ikke tilfældet på klimaområdet.

Endelig må man fremhæve, at klimaområdet er karakteriseret ved, at markedsregulering sammenblandes med top-down-regulering. De internationale forpligtelser kan gennemtvinges over for EU og de øvrige parter. Det er dette sidste aspekt, der vil blive fokuseret mest på i denne artikel.

2. Klimakonventionens målsætninger, principper og organer

Det ultimative formål med den aktuelle klimaregulering er at stabilisere koncentrationen af drivhusgasser i atmosfæren på et niveau, der vil forebygge farlige menneske-

skabe interaktioner med klimasystemet. Et sådant niveau skal tilvejebringes inden for et tidsperspektiv, der gør det muligt for økosystemets naturlige funktioner at reagere på klimaændringerne ved at genskabe en balance, der sikrer, at fødevarerproduktionen ikke bliver truet, og som gør det muligt at sikre en økonomisk udvikling på et bæredygtigt grundlag.

Det indgår i klimakonventionen, at havet, skovene mv. har en central funktion som »reservoir« eller »sinks«, der begrænser de negative effekter af drivhusgasserne (GHGs). Konventionen omfatter ikke de gasser, der allerede er reguleret ved Montreal-protokollen.² Indgreb i skove, uhensigtsmæssig landbrugsdrift mv. og andre indgreb i de naturforhold, der kan bidrage til at reducere udledningen af drivhusgasser (det vil sige sinks og reservoir), tilstræbes afværget eller begrænset. Derfor er arealanvendelse, ændringer i arealanvendelse og skovdrift blandt de områder, der er i fokus (under fællesbetegnelsen LULUF).³

Parterne til regimet opdeles i tre kategorier, hvor kategoriseringen skal sikre en fordeling af forpligtelser efter økonomisk og teknologisk evne. De parter, der pålægges flest forpligtelser, er Annex I-parterne. Denne kategori omfatter samtlige industrialiserede stater, herunder lande fra den tidligere Sovjet-blok, der befinder sig i en økonomisk overgangsfase. De sidstnævnte kaldes EIT-parter, hvor EIT er en forkortelse for Economies In Transition.

De Annex I-parter, der ikke er EIT-parter, kaldes også Annex II-parter. Til denne gruppe hører bl.a. Danmark og Fællesskabet.

De lande, der ikke henhører under Annex I, er overvejende u-lande. Det er langt hovedparten af konventionens parter, der hører til denne kategori. Blandt landene er Kina, Cu-

ba, Iran, Indien, Argentina, Bangladesh og Brasilien.

2.1 Regimets principper for samarbejde og samhandel

Klimakonventionens målsætning præciseres retligt i en opregning af centrale miljøprincipper – herunder forsigtighedsprincippet og princippet om fælles, men differentierede forpligtelser og kapacitet.⁴ De differentierede forpligtelser indebærer, at de højtudviklede industrilande skal bære de mest vidtgående forpligtelser. Konventionen fastslår, at de parter (lande), der er i færd med at skifte til markedsøkonomi (EIT-parter), skal tillades en vis fleksibilitet ved implementeringen af forpligtelserne.

De foranstaltninger, der anvendes til afbødning af negative klimaændringer, skal være omkostningseffektive, så de globale fordele sikres opnået med de lavest mulige økonomiske investeringer/omkostninger.

De virkemidler, der tages i brug, må ikke medføre nogen form for diskrimination eller tekniske handelshindringer. Parterne forpligtes til at fremme den globale samhandel og til at gøre det på en måde, der især sikrer udviklingslandene muligheder for at forbedre livsvilkårene og deres muligheder for at løse de problemer, der gennem menneskelige handlinger/anlæg mv. forårsager klimaændringer. Parterne skal gennem vidensindsamling fremme og samarbejde om udvikling, anvendelse og videreformidling af teknologi, praktiske erfaringer og processer, der kan anvendes til at kontrollere, reducere og/eller forebygge alle typer af menneskeskabte emissioner af drivhusgasser. Parterne skal samarbejde med henblik på at skabe et støttende og åbent økonomisk system, som kan føre til en bæredygtigt økonomisk vækst og udvikling for alle parter – især for udviklingslandene, så de bliver bedre til at klare de problemer, der er en konsekvens af klimaændringer.

2.2 Regimets kompetente organer

Ved konventionen etableres partskonferencen (Conference of the Parties – COP) som den øverste myndighed. COP mødes én gang årligt. Møderne er angivet med numre – indtil nu fra COP1 til COP12. Efter Kyoto-protokollens ikrafttræden er der tale om COP/MOP-møder.⁵ Næste møde afholdes i begyndelsen af december 2007 på Bali i Indonesien.

I Nairobi på COP/MOP-mødet i november 2006 vedtog man etableringen af Compliance Committee of the Kyoto Protocol. De 10 af komiteens medlemmer skal udgøre et rådgivningsorgan (den »the Facilitative Branch«), medens 10 skal fungere som en del af handhævelsesorganet (»the Enforcement Branch«). Tilsammen udgør de »Plenary of Committee«.

3. Kyoto-protokollen

Kyoto-protokollen blev vedtaget den 11. december 1997 på COP3 i Kyoto. Den er betydningfuld, fordi den fastlægger kvantitative forpligtelser for industrilanden (Annex I-parternes) emissionsreduktion. Der er med protokollen vedtaget et loft for den samlede menneskeskabte drivhusgasudledning, som fordeles mellem protokollens Annex I-parter ved bilag B.

U-landene forpligtes ikke til at foretage reduktioner af CO₂-emissionen i den første periode (2008-2012), som er reguleret ved protokollen. Hvad der bliver tale om af forpligtelser i den efterfølgende periode skal forhandles i den kommende tid. Det er målsætningen for den danske regering at bidrage til, at en ny protokol kan underskrives i København i december 2009.

Danmark har ratificeret protokollen med forbehold for Færøerne og Grønland. De to selvstyre har ønsket at være uden for Kyoto-forpligtelserne bl.a. på grund af de udsig-

ter, der er til olieudvinding både på Færøerne og Grønland.

Protokollen omfatter drivhusgasserne CO₂, CH₄, N₂O, HFC, PFC og SF₆. Kun CO₂-emissioner er bredt anerkendt som værende i stand til at producere emissionsreduktionsdata af god kvalitet, der gør det muligt at kontrollere effekten af tiltag mv. Derfor anvendes der omregninger af de øvrige drivhusgasser til CO₂-ækvivalenter (CO₂e).

Protokollen etablerer tre fleksible mekanismer. Der anvendes 1) omsættelige kvoter og 2) kreditter, som genereres fra CDM-projekter og JI-projekter. Kreditterne er et tilgodehavende på at udlede en mængde CO₂-ækvivalenter målt i ton (tCO₂e).

CDM-aftaler vedrører etablering af projekter, hvor aftalerne indgås mellem ét Annex I-land (industriland) og ét u-land.⁶ CDM-kreditterne kaldes Certified Emission Reductions (CER). Annex I-parterne kan handle med nogle af dets emissionsrettigheder, der er kalkuleret og kaldt »assigned amount units« (AAU), gennem JI-aftale med andre Annex I-parter. JI-kreditterne kaldes Emission Reduction Units (ERUs).

På COP7 (Marrakesh Accords) i november 2001 accepteres der endvidere en mulighed for at generere kreditter fra tilplantning, gentilplantning og skovfældning, skovmanagement, afgrødemangement, græsningsmanagement og reetablering af plantebestanden (sinks). Sådanne kreditter, der tilvejebringes ved at drivhusgasser fjernes fra atmosfæren, kaldes »removal units« eller RMUer. Det er ikke muligt at måle RMU på årsbasis.

Der skal derfor anvendes et længere tidsperspektiv.⁷

Kvoter og kreditter skal kunne monitoreres af certificerede aktører, og de udførte målinger skal verificeres. Interessen for at anvende JI- og CDM-aftaler afhænger af prisniveauet for de enkelte kvoter og kreditter. CO₂-produktionen – og dermed også prisniveauet – vil især afhænge af vejrforholdene. Kreditter er billigere at købe end kvoterne.⁸ Prisniveauet for udveksling af de enheder, der tilvejebringes som kvoter/kreditter vil afhænge af de retlige rammer, der fastlægges. Derfor har den top-down-styring, som ligger bl.a. i Kyoto-protokollen, betydning for priserne. Protokollen fastlægger nemlig grænser for, hvad der kan overføres fra ét år til det følgende år, og hvad der kan overføres fra før-Kyoto-perioden (2005-07) til den første periode, hvor der efter protokollen er tale om retlige reduktionsforpligtelser (2008-12).

Der kan også inden for den enkelte parts jurisdiktion etableres en mekanisme til fremme af den økonomisk og miljømæssigt mest hensigtsmæssige opfyldelsesmåde. Parterne skal kunne dokumentere, at anvendelsen af kvoter og kreditter kun er et supplement til deres nationale reduktion af egne udledninger.

Markedsmekanismen er underkastet en global top-down regulering. Der er således etableret særlige FN-organer, der foretager en bedømmelse af, om JI- og CDM-projekt-aftalerne opfylder de krav, der følger af protokollen og COPs retningslinjer. JI-projekt-aftaler vurderes af »the Joint Implementation Supervisory Committee« (JISC), og »CDM Executive Board« vurderer CDM-aftaler. Der er på COP/MOP1 vedtaget særlige procedureregler for småskala-projekter, som indgår i CDM Executive Boards bedømmelsesgrundlag. Sådanne projekter vedrører fx anlæg, der producerer vedvarende energi med en maksimal kapacitet på op til 15 MWh.

3.1 CDM- og JI-aftaleforudsætninger

JI- og CDM-projekt-aftaler kan vedrøre reduktion af drivhusgasudledning og etablering af sinks. Aftalerne kan bruges i alle sektorer. Det er en forudsætning, at aftalerne kun anvendes som supplement til de nationale bestræbelser på at reducere udledningerne, jf. supplementsprincippet.

Det er kun Annex I-parter, der optræder som købere. Alle parter kan optræde som sælgere.

JI- og CDM-aftalerne vedrører overførsel af kreditterne – hhv. JI-kreditter og CDM-kreditter – til donorstaten fra oprindelsesstaten som en modydelse for donorstatens økonomiske og anden støtte til et konkret projekt. Det er de certificerede og verificerede reduktioner i udledningen af drivhusgasser (CO₂ og CO₂e), som er genstand for JI- og CDM-aftaler, ligesom det er sådanne reduktioner og overførelser, der registreres. Salg af kreditter fra oprindelsesstaten til donorstaten betyder, at værtsstaten mister sin ret til at udlede, hvad der svarer til det aftalte tons drivhusgasser. De opnåede emissionsreduktionskreditter bliver lagt til værtsstatens internationalt tildelte ret til udledning.

På baggrund af handelsforpligtelserne etableret af WTO skal donorlandet omfattes af betingelserne for internationale licitationer. Donorlandet skal derfor overholde principper og regler for handel med tjenesteydelser mht. gennemsigtighed og retfærdig konkurrence.⁹

Parterne aftaler, hvordan kreditter kan godskrives den betalende part. I sådanne aftaler indgår der typisk:

- et projektdesign-dokument, der beskriver det konkrete teknologiske design, driftsbetingelser mv. af projektet, som skal sikre en reduktion af drivhusgasudledningen

- et baseline-dokument, der indeholder oplysninger om det drivhusgasudledningsniveau, som eksisterer forud for projektet
- en plan, der indeholder retningslinjer for monitorering, verificering og indberetninger vedrørende emission efter projektets gennemførelse mhp. at kunne dokumentere den opnåede reduktionseffekt af projektet (dvs. reduktion af udledte t CO₂-ækvivalenter), og
- hvor store mængderne af bekræftede kreditter der overføres, samt den tidsperiode overførslen vedrører.

Værtslandene skal sikre, at operatørerne af de specificerede aktiviteter/projekter kontrollerer og redegør for de reduktioner, der er tale om ift. emission af drivhusgasser fra det relevante anlæg. Verifikationen af de indsamlede datas pålidelighed skal sikre, at der ikke blive tale om salg af »varm luft«.

De parter, der deltager i projekter, skal efter de gældende regler hver især til COP fremsende information om deres politik samt om de nationale retningslinjer og procedurer for JI- og CDM-projekter, herunder hvordan de forholder sig til offentlighedens kommentarer, hvordan de foretager målinger og verificering.

Hvis et JI- eller et CDM-projekt ikke godkendes efter de retningslinjer, der er opstillet af COP, opnår donorstaten ikke den forudsatte ydelse.

3.2 CDM-projektfinansiering

Der blev med Marrakesh Accords i november 2001 etableret en fond, der skal støtte indgåelsen af CDM-aftaler og bidrage med fremskaffelse af anden finansiering. Denne fond administreres af Den Globale Miljøfacilitet (GEF – »Global Environmental Facility«). GEF finansierer generelt de omkostninger, der opstår i forbindelse med udviklingsprojekter til fremme af globale miljømålsætninger. GEF's hovedindsatsområ-

der er klimaændringer, biologisk mangfoldighed, internationale vande og forringelse af ozonlaget. I 2002 blev jordudpining og ørkendannelse som konsekvenser af klimaændringer et hovedindsatsområde. GEF administreres af Verdensbanken.

3.3 CDM-projekter om skovrydning mv.

På COP9 i 2003 udvidede man omfanget af CDM, så CDM-projekter kan vedrøre skovrydning og skovbeplantning (LULUF). Reglerne fastlægger en grænse for Annex I-parternes brug af sinks-projekter som led i opfyldelsen af deres reduktionsforpligtelser. Der sondres der mellem typer af CER, der genereres fra projekter. De kreditter, der genereres fra projekter, der har en kortere tidshorisont, kaldes »temporary CER« eller »tCER«. Der er tale om certificering af reduktioner, som opnås fra et skovprojekt som udløber ved afslutningen af den efterfølgende »commitment period«. Den anden type kaldes »Long-term CER« eller »ICER«. Sådanne certificerede reduktioner, udløber med den kreditperiode, som er aftalt som en del af CDM-projektet.

3.4 Track 1- og 2-procedure mv.

Ved Kyoto-protokollen accepteres det, at parterne til protokollen kan bemyndige enhver autoriseret juridisk person til – under partens ansvar – at deltage i JI-projekter, både mht. tilvejebringelsen af ERU, handlen med ERU og tilegnelsen af ERU. Frihedsgraderne for staterne med hensyn til godkendelse af JI-projekter, der skal bidrage til opfyldelsen af de internationale forpligtelser, er reguleret ved krav, som staterne skal dokumentere, at de opfylder.

Annex I-parter er berettiget til at overføre hhv. modtage ERU ved en »Track 1-procedure«, hvis parten opfylder de betingelser, der er opstillet mht. kvalifikationsniveau og faciliteter. Er staten ikke godkendt, skal der følges en Track 2-procedure med inddragelse af JISC i godkendelsesprocessen. Stater-

ne skal således have FN-systemets formelle accept af, at de selv kan godkende de konkrete JI-projekters additionalitet.

3.5 Kvotemarkeder

Kyoto-protokollens marked er det største af de aktuelt kendte »cap and trade«-CO₂-markeder.¹⁰ Markedsordningen er baseret på en formodning om, at fordelingen af den samlede tilladte udledning mængde af drivhusgasser vil ske mest effektivt, hvis der opstår en markeds mæssig allokering mekanisme – dvs. at tabet ved at sætte begrænsninger for den samlede udledning og ved at reducere den aktuelle udledning bliver mindst muligt. Markedet straffer økonomisk de parter, der udleder mere end de må, samtidig med at det belønner de parter, der udleder mindre. Ved protokollen etableres der samtidig en ejendomsret til at disponere over de accepterede emissionsmængder (tCO₂e). Ejendomsretten til de allokerede kvoter gør det muligt for parterne at bytte en drivhusgasudledningstilladelse fra et geografisk område ud med retten til at udlede den købte mængde et andet sted på kloden. Er det for dyrt for en part at sikre den forudsatte reduktion inden for partens eget territorium, kan parten købe en emissionsudledningsret fra en anden part, der har ubrugte rettigheder mht. udledning af t(CO₂e).

Kyoto-protokollen accepterer, at der etableres såvel nationale som regionale markeder for salg af kvoter. EU's kvotemarked – EU Emission Trading Scheme (EU ETS) – er det største enkeltmarked, der er etableret under protokollen. Uden for Europa er udviklingen af sådanne markeder langsommere. Japan har etableret et marked. Man forberedte ét CO₂-marked i Canada, men forberedelserne blev afbrudt af et regeringsskifte.

Adgangen til at handle er ikke ubegrænset. For at forhindre, at parterne overdrager så mange enheder, at de ikke kan opfylde deres forpligtelser, er de pålagt at beholde et nær-

mere angivet minimum inden for perioden 2008-2012 – det betegnes som »commitment period reserve«. Dvs. denne reserve kan ikke handles.

Efter protokollen er det kun dens parter, der kan handle inden for det markedssystem, som er etableret. Skal der handles med andre, må det ske på de frivillige CO₂-markeder. Deltagelse i en sådan CO₂-samhandel kan f.eks. være begrundet i, at det regulerede marked er for ufleksibelt, for omkostningskrævende og lukket for ikke-parter.

Ikke alle Klimakonventionens parter er med i Kyoto-protokollen. De parter, der er uden for protokollen, skal stadig opfylde konventionens krav om politisk planlægning mv. De har derfor også etableret egne virkemidler.¹¹ Der eksisterer derfor også flere frivillige CO₂-markeder – herunder i USA og Australien. De frivillige markeder tjener til at fremme brug af renere teknologi, fremme skovbeplantning og andre naturbevarende projekter.¹²

3.6 Rapporterede reduktioner

Rapporterede reduktioner af emissioner kan kun godkendes af COP, såfremt pålidelige og troværdige data og informationer giver mulighed for, at emissionsenhederne kan bestemmes med en høj grad af sikkerhed. Derfor er der opstillet krav til den dataindsamling mv., som foretages af protokollens parter som led bl.a. i JI- og CDM-projekter.

Første kontrol af medlemslandenes opfyldelse af deres forpligtelser til at overholde den fastlagte maksimale mængde udledning af GHGs (»assigned amount« – AAU) skal ske senest i 2013.

4. EU's deltagelse i klimaregimet

Klimakonventionen accepterer regionale økonomisk integrerede organisationer – som fx Det Europæiske Fællesskab – som parter sammen med suveræne stater. Rådet traf af-

gørelse den 15. december 1993 om Fællesskabets tiltrædelse af konventionen. Kyoto-protokollen blev tiltrådt ved Rådets beslutning den 25. april 2002.¹³

Tidligere har der været usikkerhed om Fællesskabets retlige muligheder for at kunne deltage i internationale beslutningsregimer. Det kom til udtryk i forbindelse med underskrivelsen af Montreal-protokollen i 1987.¹⁴ USA rejste i den forbindelse tvivl om Fællesskabets folkeretlige handleevne. Oprindeligt accepterede man kun stater som parter. EU blev accepteret af UNEP som part til Montreal-protokollen. Det er efterfølgende lykkedes Fællesskabet at opnå en partsstatus i en række regimer. EU arbejder aktuelt på at opnå partsstatus inden for de FN's regimer, som endnu ikke accepterer en sådan partsstatus. Det gælder f.eks. i forhold til den internationale søfartsorganisation IMO og den internationale luftfartsorganisation ICAO. Begge organisationer har indflydelse på fremtidens klimakrav.

EF-traktaten tager udgangspunkt i en delt kompetence mellem EU's institutioner og de nationale suveræne stater, når der er tale om deltagelse i internationale regimer. Der er imidlertid bl.a. gennem EF-domstolens praksis fastlagt nogle forpligtelser for medlemsstaterne til at acceptere, at det er EU's institutioner, der bestemmer politikken og som forhandler inden for de områder, der er omfattet af EU's miljøregulering. Efter at Fællesskabet har fået kompetence til at regulere på klimaområdet, kan de enkelte medlemsstater derfor ikke længere egenhændigt regulere eller indgå aftaler med andre stater på klimaområdet.¹⁵

Kyoto-protokollen etablerer en særlig »EU bubble«, der tillader medlemslandene i EU at overholde kyoto-forpligtelserne i fællesskab ved hjælp af en differentieret forpligtelse mellem medlemslandene. Samtidigt er de enkelte medlemslande ansvarlige for de

res egen overholdelse af de emissionsgrænser og reduktionsforpligtelser, der er angivet ved protokollens bilag B.

EU's politik på området er udmøntet i klimaændringsprogrammet fra 2001, der resulterede i VE-direktivet, biobrændselsdirektivet, bygningsdirektivet, kraftvarmedirektivet, deponeringsdirektivet, en frivillig aftale med bilfabrikanternes organisationer om at forbedre nye bilers CO₂-effektivitet med 25 % og programmet »Intelligent Energi – Europa«.

Det mest centrale er kvotedirektivet, som vedtaget af Rådet den 13. oktober 2003.¹⁶ Der er i direktivet lagt op til, at EU EST-markedet skal kombineres med andre kyotomarkeder. Det fremgår således af direktivet, at der bør indgås aftaler med de tredjelande, der er opført på Kyoto-protokollens bilag B (Annex I-lande), og som har ratificeret protokollen. Aftalerne, der vil bidrage til vertikal harmonisering på tværs af EU- og ikke-EU-medlemsstater, skal gensidigt anerkende udveksling af kvoter mellem EU's CO₂-markeds (EU ETS) og andre CO₂-markeder. Det er Rådet, der har kompetence til at indgå aftaler, som udvider EU EST's geografiske udstrækning og sammenhæng med andre regulerede CO₂-markeder. Hvis der er indgået bilaterale aftaler mellem Rådet og en part til Kyoto-protokollen om gensidig anerkendelse, skal Kommissionen efter direktivet udarbejde de fornødne bestemmelser om gensidig anerkendelse af kvoter iht. den pågældende bilaterale aftale. Rådets beslutninger er efter EF-traktaten bindende for medlemsstaterne, der også er forpligtet til at sikre, at deres virksomheder bidrager til en opfyldelse af målsætningerne.

Der er ikke mulighed for, at medlemsstaterne selv indgår sådanne bilaterale aftaler, der forudsættes at have som konsekvens, at ikke-EU-medlemsstater bliver omfattet af kvoteordningen. Også i øvrigt må medlems-

staterne betragtes som afskåret fra at handle internationalt inden for Kyoto-protokollens og kvotedirektivets område ud over det, der er accepteret fra EU's side.

Det vil klart kunne give anledning til nogle temmelig komplicerede retlige situationer, hvis/når Grønland og Færøerne beslutter sig for at deltage i JI-projekter, idet de hverken er omfattet af Kyoto-protokollen eller af EU's kvoteregler.

EU har ved Rådsbeslutningen fra 2002 om godkendelse på EU's vegne af Kyoto-protokollen fraskrevet sig retten til at udstede kvoter. Det er derfor kun medlemsstaterne, der sammen kan disponere over den fælles »boble«, som EU er tildelt ved Kyoto-protokollen. Deres indbyrdes forpligtelser fremgår af byrdefordelingsaftalen, der er en del af tiltrædelsesgrundlaget.

EU har sammen med medlemsstaterne ved Kyoto-protokollen og Marrakesh Accords¹⁷ påtaget sig overvågnings- og rapporteringsforpligtelser. De nationale rapporter – herunder EU's rapport – skal godkendes af COP. Da de enkelte medlemsstater ikke kan opfylde EU's forpligtelser, er medlemsstaterne ved kvotedirektivet og Europa-Parlamentets og Rådets beslutning af 11. februar 2004¹⁸ pålagt at overvåge og at indrapportere til Kommissionen, således at den samlede dataindsamling kan bruges af EU over for COP. Rapporterne kan kun godkendes, såfremt de består af pålidelige og troværdige data og informationer, der er certificeret og verificeret.

I 2005 blev det fastslået i Kommissionens meddelelse »At vinde kampen mod den globale opvarmning«, at politikken var inde i en ny fase, hvor også transportsektoren (herunder luftfart og søfart) samt kulstofopfangning og -lagring var i fokus.¹⁹ Den 20. december 2006 præsenterede Kommissionen et forslag til et nyt direktiv, som fra 2011 skal

bidrage til at begrænse CO₂-udledningen fra fly ved hjælp af kvoter.²⁰ Der er også lagt op til at lade skibenes emissioner og bilernes emissioner blive omfattet af EU's fremtidige klimaregime. Direktivforslagene er planlagt præsenteret i december 2007 samtidig med det næste klimatopmøde på Bali.²¹ De nævnte tiltag vil bidrage til øget vertikal harmonisering på tværs af sektorerne.

5. Kvotedirektivet

Kvotedirektivet er baseret på et kompliceret samspil mellem top-downregulering og markedsregulering. Det belyses nedenfor. Kvoteordningen (EU EST), der er fastlagt ved direktivet, er i modsætning til Kyoto-protokollens bredere rammer aktuelt begrænset til kun at omfatte fire kategorier af anlæg, der alle er stationære. Det er energi-relaterede aktiviteter, produktion og forarbejdning af ferrometaller, mineralindustri og »andre aktiviteter«. Kun anlæg med en produktionskapacitet eller ydelse, der ligger over de i direktivet angivne tærskelværdier, er omfattet af ordningen. Der antages, at mere end 10.000 anlæg aktuelt er omfattet.

5.1 Medlemsstaternes kvotetildeling

Kvotedirektivet fastslår en bindende tildelingsmetode. For den første tre årsperiode – fra 1. januar 2005 til 31. december 2007 – skulle medlemslandene mindst tildele 95 % af kvoterne gratis. I den efterfølgende fem-årsperiode – 1. januar 2008 til 31. december 2012 – skal medlemslandene mindst tildele 90 % af kvoterne gratis.²² I den forestående periode vil medlemslandene derfor kunne vælge at bortauktionere op til 10 % af kvoterne.

Anvendelsen af vederlagsfri tildeling begrundes med indrettelseshensyn og velerhvervede rettigheder: de eksisterende udledere har foretaget deres investeringer i tillid til den eksisterende lovgivning uden at indregne omkostninger til erhvervelse af udledningskvoter. Det er opfattelsen bag vedta-

gelsen af direktivet, at grandfathering har mindre indgribende konsekvenser for konkurrenceforholdene end andre metoder. Anvendelsen heraf kan imidlertid kritiseres for ikke at være i overensstemmelse med forureneren betaler-princippet, som EF-traktaten og direktivet forudsætter respekteret. Miljømæssigt medfører anvendelsen af en auktion (i modsætning til den valgte tildeling af gratis kvoter) en vis internalisering af udledningens negative miljømæssige konsekvenser – dvs. en iagttagelse af forureneren betaler-princippet. Auktionssystemet er baseret på, at al udledning skal modsvares af kvoter, der købes. Ud fra et administrativt synspunkt er et udbudssystem let håndterligt. Desuden genererer systemet indtægter til staten. Ulempen er, at de omfattede virksomheder pålægges udgifter, som forringer deres konkurrenceevne i forhold til virksomheder i lande, hvor der ikke skal betales for udledningsrettigheder.

Vederlagsfri tildeling af kvoter (grandfathering) kan efter omstændighederne være udtryk for statsstøtte. Kvoterne, der er omsættelige, repræsenterer en realiserbar værdi. Specielt hvis kvotetildelingen er så generøs, at den ikke er mindre end den hidtidige eller forventede udledning, kan det medføre en forstyrrelse af konkurrencesituationen. Det fastslås ved direktivet, at de beslutninger, der træffes af medlemsstaterne med hensyn til anvendelse af tildelingskriterier, skal være i overensstemmelse med EF-traktatens forbud imod statsstøtte. Udgør fordelingen en statsstøtte, skal Kommissionen gribe ind over for det.

De kvoter, der udstedes, skal være udstedt for et år ad gangen. Medlemsstaterne er ikke forpligtede til at gøre de enkelte års tildelinger lige store. Vælger mange medlemsstater en løsning med samme ulige fordeling af tildelingerne inden for en periode, kan det imidlertid påvirke likviditeten i kvotemarkedet – og dermed priserne.

5.2 Accept af kreditter

Kvotedirektivet blev ændret ved det såkaldte linkingdirektiv (forbindelsesdirektivt),²³ der sikrer, at kreditterne kan indgå i kvotemarkedet. Forbindelsesdirektivet har til formål at anerkende JI- og CDM-tilgodehavender på lige fod med emissionskvoter i EU ETS. Dvs. at emissionstilgodehavender fra JI- og CDM-projektaktiviteter kan anvendes til at opfylde medlemsstaternes forpligtelser.

Der kan vedtages nationale politikker, der accepterer anvendelse af kreditter fra CDM-projekter. Fra 1. januar 2008 kan medlemslandene også acceptere kreditter fra JI-projekter – dvs. ERU.

Ikke alle CER og ERU accepteres, idet det udtrykkeligt er vedtaget iht. konvention, protokol og direktiv, at man indtil 2012 ikke kan anvende kreditter, der tilvejebringes gennem brug af nukleare anlæg. Der er ikke endnu mulighed for at acceptere kreditter, der tilvejebringes gennem LULUF (RMU'er) som en del af opfyldelsen af forpligtelserne iht. direktivet.

Medlemsstaten træffer en konkret afgørelse iht. accept af en driftsleders brug af kreditter. Det er medlemsstaternes ansvar, at referencescenarier udformes i overensstemmelse med de internationale forpligtelser.

5.3 Allokeringsplaner

Hver medlemsstat skal efter kvotedirektivet fastsætte en national plan for fordelingen af kvoter og anvendelse af kreditter (allokeringsplan). Planerne skal vedrøre henholdsvis treårsperioden 2005-07 og senere femårsperioden 2008-12. Medlemsstaterne skal i de nationale allokeringsplaner angive den samlede mængde kvoter, de vil tildele gratis for den pågældende periode, og hvordan de vil foretage tildelingen. Eftersom kvotesystemet aktuelt kun omfatter dele af medlemsstaternes drivhusgasser (i første omgang CO₂) og kun en del af de sektorer, der udleder drivhu-

sgasser, skal de enkelte medlemsstater i deres nationale allokeringssplan søge at få fastlagt, i hvilket omfang statens samlede Kyoto-forpligtelser håndteres via kvotesystemet. Planerne skal være baseret på objektive og gennemsigtige kriterier. Direktivets bilag III angiver de kriterier, som er relevante for medlemsstaternes udarbejdelse af allokeringssplaner. Det angives, hvordan medlemsstaterne kan beregne den maksimale kvotetildeling og det maksimale loft for de kvoteomfattede anlægs brug af JI/CDM-kreditter, som vil kunne godkendes af Kommissionen. Det skal angives, hvor stor en %-vis andel af reduktionsforpligtelsen, der kan klares gennem kreditter, der hidrører fra projekter. Når medlemsstaterne træffer afgørelse om tildeling, skal de tage hensyn til behovet for at give nyttilkomne adgang til kvoter. Den metode, efter hvilken medlemsstaterne vil fordele de enkelte kvoter, er underlagt krav om notifikation til Kommissionen.

Kommissionen skal senest tre måneder efter forelæggelsen af en national allokeringssplan acceptere den, eller afvise den helt. Kommissionen har foretaget en meget restriktiv vurdering af de modtagne planer. Danmark fik som den sidste medlemsstat godkendt sin allokeringssplan den 31. august 2007. Der er rygter om, at Kommissionen til december 2007 vil fremlægge et forslag om, at den selv overtager udarbejdelsen af allokeringssplaner.²⁴

5.4 Drivhusgasemissionstilladelser

Direktivet fastslår, at medlemsstaterne skal sikre, at de anlægstyper/virksomheder, der er opregnet på direktivets bilag I, kun har mulighed for lovligt at udlede drivhusgasser i den udstrækning, de har opnået en tilladelse – kaldet en drivhusgasemissionstilladelse.

Der stilles krav til den måde, hvorpå de nationale myndigheder fastlægger – generelt eller konkret – vilkårene for og indholdet af drivhusgasemissionstilladelser. Den kompetente myndighed skal sikre sig, at driftslederen er i stand til at overvåge og rapportere emissionerne. Tilladelsen skal indeholde oplysninger om driftslederens navn og adresse, en beskrivelse af aktiviteterne og emissionerne fra anlægget, overvågningskrav med angivelse af overvågnings-metodologi og -hyppighed, rapporteringskrav og en forpligtelse til at returnere kvoter svarende til anlæggets samlede emissioner i hvert kalenderår. Emissionerne skal være verificeret.

En drivhusgastilladelse kan omfatte ét eller flere anlæg beliggende på samme område og drevet af samme driftsleder. Der skal være en anmeldelsespligt for driftsherren, der indtræder, når der foretages ændringer i anlæggets art eller drift. Det samme gælder, hvis der foretages udvidelser, som kan medføre, at drivhusgastilladelsen skal ajourføres. Er det nødvendigt på grund af det anmeldte, skal den kompetente myndighed foretage en ajourføring af tilladelsen. Udskiftes driftslederen, skal der også foretages en ajourføring, så tilladelsen kommer til at fremstå med den nye driftsleders navn.

Kvotedirektivet fastlægger en kompetence for Kommissionen til at udstede retningslinjer for virksomhedernes overvågning og rapportering af emissioner. Den kompetente myndighed skal godkende en detaljeret beskrivelse af overvågningsmetodologien, som udarbejdes af driftslederen forud for rapporteringsperioden. Der skal også foretages en sagsbehandling/vurdering, hvis der foretages ændringer af den overvågningsmetode, der anvendes ved et anlæg. Retningslinjerne benytter sig af målingsstandarder fra Den Europæiske Standardiseringsorganisation (CEN). Findes sådanne ikke, benyttes standarder fra Den Internationale Standardiseringsorganisation (ISO) eller nationale standarder. Virksomhederne skal etablere, dokumentere, gennemføre og vedligeholde et effektivt dataforvaltningssystem til overvågning og rapportering af drivhusgasemissioner. De krævede

procedurer for kvalitetssikring og -kontrol kan gennemføres inden for rammerne af EU's ordning for miljøledelse og miljørevision (EMAS) eller andre miljøledelsessystemer, herunder ISO 14001:1996. De emissionsrapporter, der modtages, skal som hovedregel være offentlig tilgængelige.

Kvoteditivtet stiller krav om, at medlemsstaterne sørger for, at de årlige rapporter, som driftslederne forelægger, er verificeret. Verificering indebærer en afprøvning af pålideligheden af de rapporter, der udarbejdes. Verificering skal udføres af uvildige akkrediterede organer. Verifikator skal udarbejde en rapport, hvori der bl.a. skal redegøres for, om de til den kompetente nationale myndighed indrapporterede emissioner er i overensstemmelse med Kommissionens retningslinjerne. De nationale myndigheder kan benytte den verificerede rapport til at kontrollere, hvorvidt de enkelte virksomheder har returneret det rette antal kvoter.

Direktivet angiver en gyldighedsgrænse for kvoterne. Det pålægges medlemsstaterne at sørge for, at der hvert år – senest den 30. april – skal returneres et antal kvoter svarende til de samlede emissioner, der er udledt fra det pågældende anlæg i det foregående kalenderår. Kvoterne skal annulleres. De repræsenterer dermed det »forbrug«, som den pågældende udleder har haft.

Kvoteditivtet pålægger medlemsstaterne at fastsætte sanktioner i den nationale lovgivning – ligesom der er en pligt til at sørge for, at reglerne håndhæves. Sanktionerne skal være effektive, de skal stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen, og de skal have afskrækkende virkning. Medlemsstaterne er forpligtede til at offentliggøre navnene på driftsledere, der ikke overholder kravene om tilbagelevering af kvoter svarende til udledningen.

Medlemsstaterne er endvidere forpligtet til at sørge for, at en driftsleder, der ikke returnerer tilstrækkelige kvoter senest den 30. april hvert år til dækning af sine emissioner i det forudgående år, pålægges en bøde for overskridelse af emissionskvoterne. Bøden er i forhold til femårsperioderne fastsat til 100 EUR for hvert t(CO₂) fra det anlæg, for hvilket driftslederen ikke har returneret kvoter. I den første treårsperiode er bøden på 40 EUR. Betaling af bøden for overskridelse af emissionskvoter fritager ikke driftslederen for forpligtelsen til at returnere en kvotemængde svarende til de kvoteoverskridende emissioner, når vedkommende returnerer kvoter for det følgende år.

5.6 Kvotomsætning og -gyldighedsperiode

Enhver fysisk og juridisk person inden for Fællesskabets grænser vil kunne erhverve kvoter fra en hvilken som helst udbyder inden for EU ETS. Direktivet pålægger medlemsstaterne at sikre, at de af staten udstedte kvoter kan handles indbyrdes mellem personer i Fællesskabet, ligesom de skal kunne handles mellem personer i Fællesskabet og personer i tredjelande. Det sidste gælder dog kun, hvor kvoter er anerkendt uden andre restriktioner end dem, der er fastsat i eller i henholdt til direktivet.

Medlemsstaterne er efter direktivet forpligtede til at acceptere, at de kvoter, der er udstedt af andre medlemsstaters kompetente myndigheder, anerkendes, hvis én af deres egne driftsledere ønsker at benytte sådanne kvoter som led i deres overholdelse af emissionsgrænserne.

Medlemsstaterne kan efter direktivet tillade, at udledere inden for samme aktivitetsområde som defineret i direktivets bilag 1, opretter en pulje for kvoter i treårsperioden 2005-07 og/eller den første femårsperiode 2008-12. Heri ligger, at en række produktionsenheder kan betragtes under ét med hensyn til overholdelse af deres kvoter mv. En med-

lemsstat, der ønsker at tillade oprettelsen af en eller flere puljer, skal indsende de modtagne ansøgninger til Kommissionen, der inden for tre måneder efter modtagelsen kan afvise en ansøgning, der ikke opfylder kravene i direktivet. En sådan afgørelse skal begrundes. I tilfælde af afvisning kan medlemsstaten kun tillade, at puljen oprettes, hvis de foreslåede ændringer accepteres af Kommissionen.

5.6 Offentlige registre og rapportering

Registeret, der føres over kvoter og kreditter, skal være tilgængeligt for offentligheden og indeholde særskilt konto til bogføring af de kvoter og kreditter, som besiddes af hver person, til og fra hvem der er udstedt eller overdraget kvoter. Kommissionen har udstedt registerforordningen,²⁵ der fastlægger en ordning for et standardiseret og sikkert registersystem for CO₂-rettigheder mv. Medlemsstaterne er forpligtede til at sørge for oprettelse og ajourføring af registeret til nøjagtig bogføring af udstedelse, beholdning, overdragelse og annullering af kvoter. Registret kan føres inden for rammerne af et konsolideret system sammen med en eller flere andre medlemsstater. Forordningen fastlægger de relevante processer og procedurer i registersystemet for anvendelse af CER i perioden 2005-2007 og efterfølgende perioder og tilsvarende for anvendelsen af ERU i perioden 2008-2012 og efterfølgende perioder.

Medlemsstaterne skal iht. kvotedirektivet hvert år indsende en rapport til Kommissionen, hvori der redegøres for anvendelsen af direktivet. I rapporten skal der lægges særlig vægt på ordninger for tildeling af kvoter, de nationale registres funktionsmåde, anvendelsen af overvågnings- og rapporteringsretningslinjerne, verifikation og spørgsmål vedrørende direktivets overholdelse samt den eventuelle skattemæssige behandling af kvoter. Den første rapport skulle indsendes senest den 30. juni 2005.

Noter

1. United Nations Framework Convention on Climate Change. Konventionen trådte i kraft den 21. marts 1994.
2. I Danmark er Montreal-reguleringen en del af kemikalielovgivningen.
3. LULUF er en forkortelse for land-use, land-use change and forestry.
4. Miljøprincipperne er behandlet bl.a. E.M. Basse og H.T. Anker »Miljøprincipper og traditionelle retlige principper« i E.M. Basse (red.) »Miljøretten I. Almindelige emner«, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 2006, s. 113ff. og P.W. Birnie og A.E. Boyle »International Law & the Environment«, Clarendon Press Oxford, 2002, s. 84ff.
5. Det er en forkortelse for Conference of the Parties serving as the Meeting of the Parties.
6. Værtslandet må hverken være et Annex I- eller et Annex II-land (de sidstnævnte er de lande, der ved at overgå til markedsøkonomi).
7. FCCC/KP/CMP/2005/L.2, side 14.
8. I første kvartal af 2007 handlede CDM-kreditter typisk på niveau 8-10 EUR/t og JI-kreditter lidt lavere på 7-9 EUR/t. EU's kvotemarkedspris var på ca. 15 EUR/t i samme periode, se CO₂Info fra Miljøstyrelsen, sidst opdateret 28. marts 2007.
9. Se O.S. Stokke »Trade Measures, WTO and Climate Change Compliance: The Interplay of International Regimes« i O.S. Stokke, J. Hovi og G. Ulfstein (red.) »Implementing the Climate Regime«, International Compliance, 2006, s. 147ff.
10. R. Bayon, A. Hawn og K. Hamilton »Voluntary Carbon Markets. An International Business Guide to What They Are and How They Work«, Earthscan, 2007, s. 6ff.
11. Se f.eks. China's National Climate Change programme, prepared under the Auspices of National Development and Reform Commission People's Republic of China, June 2007.
12. R. Bayon, A. Hawn og K. Hamilton »Voluntary Carbon Markets. An International Business Guide to What They Are and How They Work«, Earthscan, 2007, s. 68ff.
13. Beslutning nr. 2002/358/EF af 25. april 2002 om godkendelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af Kyoto-protokollen til De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer og den fælles opfyldelse af forpligtelserne i forbindelse hermed (EF Tidende L 130/2002, s. 1ff.).
14. Protokollen er knyttet til Ozon-konventionen (Wiener-konventionen) fra 1985.

15. P. Pagh »EU's institutionelle ramme og betydning« og E.M. Basse og B. Egelund Olsen »Internationale aktører og retskilder« i E.M. Basse (red.) »Miljøretten I. Almindelige emner«, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2006, henholdsvis s. 214f. og s. 301f.
16. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF.
17. Marrakesh Accords blev vedtaget endeligt på COP/MOP1, der blev afholdt den 28. november til den 10. december 2005 i Montreal i Canada.
18. Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 280/2004/EF af 11. februar 2004 om en mekanisme til overvågning af emissioner af drivhusgasser i Fællesskabet og til gennemførelse af Kyoto-protokollen (EU Tidende L 49/2004, s. 1ff.)
19. Meddelelse af 9. februar 2005 fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget, se KOM(2005) 35 endelig udgave, side 11.
20. Forslaget er baseret på forarbejderne i KOM (2005) 459 endelig udgave vedrørende reduktion af klimaændringer forårsaget af fly.
21. ENDS Europe DAILY 2373, 15/08/07.
22. Femårsperioden falder sammen med Kyoto-protokollens femårsperiode fra 2008-12.
23. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/101/EF af 27. oktober 2004 om ændring af direktiv 2003/87/EF om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet, for så vidt angår Kyoto-protokollens projektmechanismer.
24. ENDS Europe DAILY 2373, 15/08/07.
25. Kommissionens forordning (EF) nr. 2216/2004 af 21. december 2004 om et standardiseret og sikret registersystem i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets di10