

Folketinget — Europaudvalget

Christiansborg, den 13. april 2005

Folketingets repræsentant ved EU

Til

udvalgets medlemmer og stedfortrædere

Statusnotat om behandlingen af forslaget om f-gasser

Under mødet mellem de danske MEP'ere og Europaudvalgets medlemmer, der fandt sted den 8. april, blev blandt andet sagen om f-gasser drøftet. Folketingets repræsentant ved EU blev i den forbindelse bedt om at redegøre for forslagets nuværende status i EU's institutioner.

Baggrund

Europa-Kommissionen forelagde den 11. august 2003 et forslag til forordning om visse fluorholdige drivhusgasser¹ for Europa-Parlamentet og Rådet². Gasserne – der samlet kaldes f-gasser – anvendes i blandt andet køleskabe, fryserne og rengøringsmidler. Det oprindelige forslag var alene baseret på traktatens bestemmelser vedrørende det indre marked (artikel 95 EF).

Den 31. marts 2004 afsluttede Europa-Parlamentet sin førstebehandling med afgivelsen af en udtalelse. Europa-Parlamentet vedtog i den forbindelse 81 ændringer, men retsgrundlaget for Kommissionens forslag blev ikke anfægtet³.

EU's miljøministre nåede den 14. oktober 2004 til politisk enighed om Europa-Kommissionens forslag, og i den forbindelse blev der vedtaget to omfattende ændringer til Kommissionens oprindelige forslag:

¹ KOM (2003) 492 – 2003/0189/COD se også Folketingets EU-Sekretariats statusblad:

<http://www.euo.dk/dokumenter/forberedende/statusblade/alle/20030492>.

² Sagen er underlagt den fælles beslutningsprocedure (artikel 251 EF) og skal vedtages i både Europa-Parlamentet og Rådet inden den kan træde i kraft.

³ Det skal bemærkes, at, i forbindelse med Europa-Parlamentets miljøudvalgs førstebehandling af sagen, blev et dobbelt retsgrundlag (artikel 95 & 175 EF) foreslået. Ifølge udvalgets betænkning vil tilføjelsen af EF-traktatens artikel 175 som retsgrundlag være i overensstemmelse med eksisterende EF-lovgivning. I Europa-Parlamentets lovgivningsmæssige beslutning ved førstebehandling er dog blot artikel 95 EF citeret som forordnings retsgrundlag.

1. Kommissionens oprindelige forslag blev opdelt i to:

- a. en forordning om fluorholdige drivhusgasser (som dette notat tager sit udgangspunkt i)
- b. et direktiv om emissioner fra luftkonditioneringsanlæg i motorkøretøjer og om ændring af Rådets direktiv 70/156/EØF.

2. Retsgrundlaget for forordningen om f-gasser blev ændret, idet at bestemmelserne om det indre marked (artikel 95 EF), der oprindeligt udgør forslagens retsgrundlag, blev suppleret af traktatens miljøbestemmelser (artikel 175 EF)⁴. Rådet foreslår at forslaget som udgangspunkt får retsgrundlag i artikel 175, men i forbindelse med forordnings bestemmelser vedrørende forbud mod anvendelse og forbud mod markedsføring og mærkning, skal artikel 95 være det gældende retsgrundlag. Danmarks forbud om visse f-gasser vil dermed have artikel 95 som grundlag, og være omfattet af en totalharmonisering.

Ifølge udkastet til Rådets begrundelse for den fælles holdning af 22. marts 2005⁵ har forordningen to hovedformål:

- at yde et betydeligt bidrag til EF's nuværende mål i Kyoto-protokollen, samt endnu større reduktioner senere, ved at indføre kontrol og begrænsning af f-gasser.
- at forebygge en forvridning af det indre marked, som en eventuel følge af forskellige nationale tiltag (eksisterende og planlagte) med henblik på at sikre overholdelse af deres forpligtelser i forbindelse med EU's emissions-reduktionsmål i Kyoto-protokollen.

Dernæst fremgår det af begrundelsen, at omkring to tredjedele af Europa-Parlamentets førstebehandlingsændringer er indarbejdet i den fælles holdning, og – selvom forslaget er blevet opdelt og retsgrundlaget er blevet justeret – er formålet med Kommissionens oprindelige forslag derfor ikke blevet ændret. Det skal hertil bemærkes, at Europa-Kommissionen kan tilslutte sig den fælles holdning i uændret form.

⁴ I udkastet til Rådets fælles holdning fremgår det: "... under henvisning til traktaten om oprettelsen af Det Europæiske Fællesskab, særligt artikel 175, stk. 1 og artikel 95 med hensyn til artikel 7, 8 og 9 i denne forordning,..."

⁵ Jf. udkast til Rådets begrundelse (16182/04): <http://register.consilium.eu.int/pdf/dk/04/st16/st16182-ad01.da04.pdf>

Rådets juridiske tjeneste har udtalt, at de anser artikel 95 og artikel 175 som værende et juridisk korrekt dobbeltgrundlag. Forudsætningen er, at det anføres tydeligt i forordningens henvisninger, hvilke artikler (i forslaget) der er omfattet af traktatens artikler.⁶

Rådet har endnu ikke formelt vedtaget den fælles holdning, som man nåede til enighed om den 14. oktober 2004. Vedtagelsen af den fælles holdning som A -punkt, vil ifølge Rådet, finde sted på et tidspunkt, der muliggør, at Europa-Parlamentet kan påbegynde sin andenbehandling af forslaget i juli 2005.

Danmark er kommet i klemme

Sagen udgør et problem for Danmark, da der er blevet indført et nationalt forbud mod brugen af tre f-gasser (HFC, PFC og SF6) fra 2006. Hvis de nye fælles EU regler bliver vedtaget i deres nuværende form, skal den danske lovgivning tilpasses, og forbuddet mod de tre gasser skal formentlig opgives⁷.

Såfremt en retsakt har retsgrundlag i traktatens bestemmelser vedrørende det indre marked (artikel 95 EF) skal medlemsstaterne have en bemyndigelse fra Europa-Kommissionen (igennem anvendelsen af miljøgarantien⁸), hvis de ønsker at opretholde eller indføre strengere regler på området. Indføres miljøregler derimod på grundlag af traktatens miljøbestemmelser (artikel 175 og 176 EF) kan strengere regler opretholdes eller indføres af medlemsstaterne ved blot at orientere Europa-Kommissionen herom⁹.

I forbindelse med Rådets behandling af sagen i oktober 2004 forsøgte Danmark at få retsgrundlaget for hele forordningen ændret til alene at tage udgangspunkt i traktatens bestemmelser om miljø (artikel 175 EF). Men Danmark blev stemt ned i Rådet¹⁰.

⁶ Se regeringens besvarelse af spørgsmål 91 af den 30. november 2004.

⁷ Ifølge en redegørelse fra Miljøstyrelsen (Nyhedsbrev nr. 18 / marts 2005) viser beregninger, at udslippet af f-gasser på nuværende tidspunkt ville have været ca. 20-25 pct. større, hvis der ikke havde været de stramme danske regler på området.

⁸ Jf. undtagelsesbestemmelserne i artikel 95 stk. 4 - 6.

⁹ Ifølge en statistik udarbejdet af Folketingets EU-Oplysning den 15. oktober 2004, har Danmark i tre tidligere tilfælde påberåbt sig miljøgarantien. I to af sagerne fik Danmark tilladelse fra Kommissionen til at indføre/opretholde nationale regler. Miljøgarantien er også blevet anvendt efter anmodning fra andre EU lande. Ifølge statistikken har der samlet set været 22 sager om anvendelse af miljøgarantien, og i 13 af sagerne fik landene tilladelse fra Kommissionen til at indføre nationale regler, og i ni af tilfældene blev anmodningen afvist. Yderligere information om sagerne kan findes via linket:

<http://www.euo.dk/spsv/dagens/15102004/?print=1>.

¹⁰ I forbindelse med vedtagelsen af den politiske enighed om forslaget stemte den danske og østrigske delegation imod, mens den belgiske, portugalske og svenske delegation undlod at stemme.

Under et åbent samråd om sagen i Europaudvalget, der fandt sted den 10. november 2004, udtalte Statsministeren, at "...regeringen vil derfor nu koncentrere sin indsats om at påvirke Europa-Parlamentets behandling af forslaget". Han sagde endvidere, at "...det er altså nødvendigt, at vi så ikke bare fører demonstrationspolitik, men at vi netop sætter ind dér, hvor det kan give et resultat, og det er i denne fase i Europa-Parlamentet¹¹".

Vurdering fra Europa-Parlamentets juridiske tjeneste

Forud for Europa-Parlamentets formelle modtagelse af Rådets fælles holdning, har formanden for Europa-Parlamentets miljøudvalg¹², Karl-Heinz Florenz (Konservative og Kristelige Demokrater), anmodet Europa-Parlamentets juridiske tjeneste om at vurdere retsgrundlag for forslaget.

Den juridiske tjeneste har i sin redegørelse fastslået, at retsgrundlaget for forordningen bør være traktatens bestemmelser vedrørende miljø (artikel 175 EF). Begrundelsen er, at forslagets hovedformål er miljøbeskyttelse, og ikke at sikre et velfungerende indre marked på området.

Det skal bemærkes, at tjenestens vurdering i denne sag er vejledende, og at Europa-Parlamentets medlemmer ikke er forpligtede til at handle efter rapportens konklusioner.

Andenbehandlingen i Europa-Parlamentet

Proceduren for Europa-Parlamentets andenbehandling påbegyndes med en formel meddelelse fra Rådet, og ifølge Rådet vil meddelelsen ske på Europa-Parlamentets plenarmøde den 4. – 7. juli 2005. Derefter vil forslaget blive henvist til Europa-Parlamentets miljøudvalg, som er det ansvarlige udvalg for forslaget. Dan Jørgensen (Socialdemokrat/ PSE) er medlem af udvalget, mens Margrete Auken (SF/De Grønne) og Niels Busk (Venstre/ALDE) er stedfortrædere i udvalget¹³.

Ifølge Sekretariatet for Europa-Parlamentets miljøudvalg vil tidsplanen for Europa-Parlamentets andenbehandling være følgende:

¹¹ Onsdag den 6. april 2005 mødtes Statsministeren med Europa-Parlamentets formand, Joseph Borrell. Under mødet drøftede de bl.a. sagen om f-gasser og spørgsmålet om Europa-Parlamentets støtte til Danmarks holdning. Ved et pressemøde efter mødet, erklærede Borrell sig parat til at støtte den danske holdning.

¹² Europa-Parlamentets Udvalg om Miljø, Folkesundhed og Fødevarerikkerhed vil i notatet være benævnt miljøudvalget.

¹³ Faste stedfortrædere i Europa-Parlamentets stående udvalg har ret til at deltage i og tale på udvalgets møder. Faste stedfortrædere kan også fremsætte forslag om forkastelse eller ændringsforslag til lovgivningsinitiativer i forbindelse med udvalgsarbejde.

Tidsplan for Europa-Parlamentets andenbehandling af forslaget

- **4. – 7. juli 2005:** Rådet officielle meddelelse om sin fælles holdning til Europa-Parlamentet.
- **13. og 14. september 2005:** Politiske drøftelser om forslaget i Europa-Parlamentets miljøudvalg.
- **14 - 23. september 2005:** Perioden hvor fristen for ændringsforslag formentlig vil blive fastlagt.
- **3. og 4. eller 10. og 11. oktober 2005:** Afstemningen i miljøudvalget om ændringsforslagene.
- **24. – 27. oktober 2005:** Afslutningen af andenbehandlingen i Europa-Parlamentet.

Ifølge sekretariatet for Europa-Parlamentets miljøudvalg, er det allerede blevet besluttet, at ændringsforslag, der ikke blev drøftet i forbindelse med førstebehandlingen af forslaget, vil kunne komme i betragtning i forbindelse med andenbehandlingen af forslaget. Det er en undtagelse, og skyldes dels et valg til Europa-Parlamentet i juni 2004, og dels den foreslåede ændring af retsgrundlaget for forslaget. Sekretariatets udtalelse er i tråd med den ovennævnte vurdering fra Europa-Parlamentets juridiske tjeneste, hvoraf det fremgår, at Europa-Parlamentet kan foreslå ændringer til forslagets retsgrundlag, selv om retsgrundlaget ikke var anfægtet ved førstebehandlingen.

Det irske medlem Avril DOYLE (Konservative og Kristelige Demokrater) er blevet udpeget som Europa-Parlamentets ordfører for forslaget. Den 12. april 2005 tog Folketingets repræsentant ved EU kontakt til Avril DOYLE for at høre hendes holdning til sagen. Nedenfor gengives det skriftlige svar fra ordføreren i uredigeret form: (*uofficiel oversættelse*)

"Rådets fælles holdning udgør en væsentlig forbedring af Kommissionens oprindelige forslag og af Europa-Parlamentets førstelæsning. I henhold til spørgsmålet om forslagets retsgrundlag, har jeg endnu ikke lagt mig fast på en bestemt holdning, da jeg gerne vil undersøge alle tilgængelige juridiske vurderinger inden jeg træffer en endelig afgørelse. Min nøgleprioritet er, at garantere den juridiske sikkerhed omkring forslaget og dermed sørge for, at det kan opretholdes efter en juridisk prøvelse. Derfor ønsker jeg at undersøge samtlige muligheder, herunder endnu en opsplitning af forordningen. Jeg forventer, at et udkast til betænkning vil være udarbejdet i løbet af juli 2005. De politiske drøftelser om forslaget i Europa-Parlamentets miljøudvalg vil finde sted i september. Denne debat vil være en "udvidet andenlæsning", hvor alle ændringsforslag - trods Europa-Parlamentets almindelige regler på området - vil være genstand for forhandling, og ikke kun ændringsforslag der var fremsat under førstebehandlingen. Dette skyldes ønsket om, at tage højde for ændringen af Europa-

Parlamentets sammensætning efter valget i 2004. Mere fleksibilitet er også nødvendigt og berettiget som følge af de væsentlige ændringer i strukturen og retsgrundlaget for Kommissionens oprindelige forslag."

Som et led i at undersøge "alle tilgængelige juridiske vurderinger om sagen" har Avril DOYLE stillet følgende to spørgsmål til henholdsvis Europa-Kommissionen og Rådet. Det skete i forbindelse med Europa-Parlamentets spørgetid den 12. og 13. april 2005:

1. Kan et enkelt retsgrundlag (miljø) i henhold til traktatens artikel 175 accepteres?
2. Kan en yderligere opsplitning af forordningen i to separate retsakter med bestemmelserne vedrørende mærkning, kontrol af brug og markedsføring under én forordning, baseret på traktatens artikel 95, og det øvrige under en anden forordning, baseret på traktatens artikel 175, accepteres?

Mens et bekræftende svar til det første spørgsmål må anses som positivt for Danmarks situation, vil en yderligere opsplitning af forordningen i to separate retsakter ikke ændre ved Danmarks situation. Det skyldes, at bestemmelserne der vedrører forbud mod anvendelsen og forbud mod markedsføring og mærkning af f-gasserne, fortsat vil være omfattet af traktatens bestemmelser vedrørende det indre marked og dermed være omfattet af en totalharmonisering.

Den skriftlige procedure vil blive anvendt til besvarelserne af spørgsmålene, og besvarelserne vil blive omdelt til Europaudvalgets medlemmer når de er offentliggjort.

Europa-Kommissionens åbningsskrivelse af den 21. oktober 2004

Det skal i øvrigt bemærkes, at Europa-Kommissionen allerede har anført, at det danske forbud mod f-gasser udgør en teknisk handelshindring for det indre marked. Den 21. oktober 2004 sendte Europa-Kommissionen Danmark en åbningsskrivelse¹⁴ og påbegyndte dermed den administrative behandling af sagen, som kan resultere i en indstævning af Danmark for EF-domstolen.

Ifølge Kommissionen er det danske forbud mod f-gasser i strid med EF-traktatens artikel 28, som siger, at kvantitative indførselsrestriktioner såvel som alle foranstaltninger med tilsvarende virkning er forbudt mellem medlemsstaterne. Kommissionen vurderer, at

¹⁴ I relation til Kommissionens søgsmålskompetence foreskriver artikel 226 EF en forudgående administrativ behandling, før en stat kan indstævnes for EF-domstolen. Kommissionen skal i en åbningsskrivelse forelægge medlemsstaten sine synspunkter og give staten mulighed for at fremsætte sine bemærkninger indenfor en frist på normalt to måneder.

Danmarks forbud mod visse f-gasser har karakter af "indførselsrestriktioner", og udgør en hindring i det indre markeds funktion. I december 2004 besvarede Danmark Kommissionens klagepunkter¹⁵.

Det vides ikke om Kommissionen agter at sende Danmark en begrundet udtalelse om sagen. En begrundet udtalelse vil i så fald være det sidste led i den administrative procedure inden en eventuel sagsanlæggelse ved EF-domstolen.

Det skal afslutningsvis fremhæves, at åbningsskrivelsen (sagen) omhandler den nuværende retstilstand i EU og dermed ikke den situationen, der vil opstå ved vedtagelsen af Kommissionens forslag til forordning om f-gasser. Såfremt forordningen bliver vedtaget med retsgrundlag i traktatens miljøbestemmelser (artikel 175 EF) vil en eventuel retssag med baggrund i overtrædelse af traktatens artikel 28 EF ikke - af den grund - blive annulleret. En annullering vil derimod afhænge af Kommissionens vurdering af Danmarks besvarelse af de administrative henvendelser fra Kommissionen, og derudover af en eventuelt stillingtagen fra EF-domstolens side. Hvis en ny forordning bliver vedtaget på området, vil der opstå en ny *politisk* situation som EU's institutioner eventuelt vil tage højde for.

Med venlig hilsen

Richard Mongin Forrest

¹⁵ For yderligere oplysninger om Kommissionens åbningsskrivelse såvel som det danske svar, se Miljøministeriets notat vedrørende regeringens besvarelse af Kommissionens åbningsskrivelse om regulering af visse industrielle drivhusgasser af den 7. januar 2005.

Hvis du vil vide mere:

Folketingets EU-sekretariats statusblad:

<http://www.euo.dk/dokumenter/forberedende/statusblade/alle/20030492>

Referatet af det åbne samråd med Statsministeren om samrådsspørgsmål B (jf. Rådsmøde 2610 – miljø) vedr. drivhusgasser. Samrådet blev afholdt i Europaudvalget den 10. november 2004:

http://www.eu-oplysningen.dk/dokumenter/ft/infonoter/2004_2005/20050015

Fakta om de drivhusgasser Danmark ikke må forbyde (notat fra DMI):

http://www.dmi.dk/dmi/fakta_om_de_drivhusgasser_danmark_ikke_maa_forbyde