

Dato 31. marts 2015
Side 1 af 4



EU's luftpakke

Baggrund:

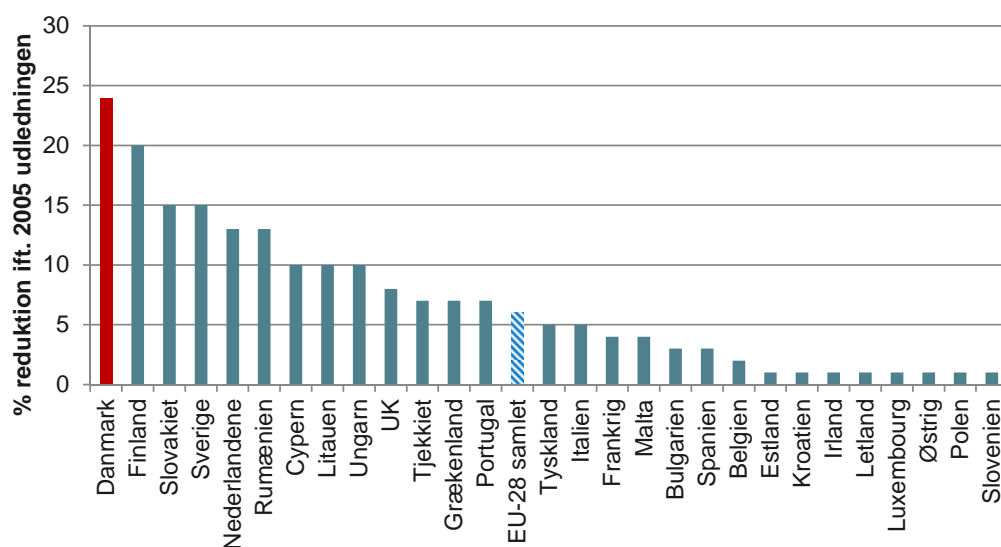
EU kommissionen fremlagde i december 2013 sit forslag til en luftpakke, der har til formål at mindske den grænseoverskridende luftforurening i Europa. Den fremlagte luftpakke indeholder 3 værktøjer:

1. Ratifikation af FNs Gøteborgprotokol, der blev færdigforhandlet i 2012. Den har et reduktionsmål for Danmarks udledning af ammoniak på 24 % i 2020, mod 6 % i EU som helhed (Figur 1)
2. Nyt direktiv om nationale emissions-lofter (NEC-direktiv), der kopierer Gøteborgprotokollens reduktionsmål for 2020 og sætter yderligere reduktionsmål for 2030
3. Nyt direktiv, der regulerer udledningen fra medium-store forbrændingsanlæg (MCP-direktivet)

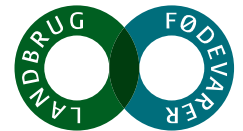
En revision af kommissionens udkast til nyt NEC direktiv er en del af Kommissionens arbejdsprogram for 2015. Senest har EU-formandskabet den 23. marts fremsat et kompromis-forslag, hvor 2020-målene er uændrede, mens 2030-målene er ændret markant.

Regulering af ammoniak og metan er meget vigtig for landbruget og fødevarerhvervene, idet landbruget står for 96 % af ammoniakudledningen og 76 % af metanudledningen i Danmark.

Derudover er der i NEC-direktiv og Gøteborgprotokol specifikke reduktionsmål for kvælstofoxider (NO_x), svovldioxid (SO₂), partikler (PM_{2,5}) og andre flygtige forbindelser end metan (NMVOC).



Figur 1: Reduktionsmål for 2020 i Gøteborgprotokollen og i Kommissionens udkast til nyt NEC direktiv.



Politisk status:

En revision af kommissionens udkast til nyt NEC-direktiv er en del af Kommissionens arbejdsprogram for 2015. Kommissionen ønsker at tage højde for synergien mellem klima- og energipakken og luftpakken. Den EU-parlamentariske proces er gået i gang i foråret 2015 med forventet komite-behandling over sommeren 2015.

Den danske regering har den 26. marts 2015 offentliggjort sin foreløbige holdning til forslaget til nyt NEC-direktiv. Regeringen vælger foreløbigt blandt andet at:

- Acceptere 2020-målene
- Lægge afgørende vægt på at omkostningerne til 2030-målene reduceres mest muligt
- Lægge særlig vægt på fleksibilitet i 2030-målene, herunder en sikkerhedsmargin i forhold til usikkerheder på fremskrivninger
- Lægge vægt på:
 - at 2030-målet for ammoniak bør tilstræbes at ligge på EU-gennemsnittet
 - at metan ikke skal reguleres i luftpakken gennem nationale emissionslofter
 - at Gøteborgprotokollen først kan ratificeres efter forhandlingerne om NEC-direktivet.

Regeringens reviderede rammenotat er sendt i høring i EU specialudvalget vedr. miljø med frist den 8. april 2015 kl. 16.

Miljøministeren vil lave en teknisk gennemgang af forudsætningerne for regeringens foreløbige holdning på Miljøudvalgets møde den 9. april 2015 kl. 10.30. Europaudvalget og Udvalget for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri er inviteret til gennemgangen.

Processen:

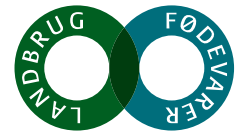
Den faglige og politiske baggrund for det fremlagte forslag til nyt NEC-direktiv er kompliceret og har rod i en FN protokol, der er blevet meget sparsomt politisk behandlet i Danmark, og i nogle forskeres usikre forudsigelser om erhvervsudviklingen i landbruget. Erhvervet har ikke været hørt, om disse forudsigelser vil betyde en begrænsning i erhvervets egne ønsker til vækst.

Gøteborgprotokollen

Danmarks reduktionsmål for ammoniak i 2020 på 24 %, stammer fra FNs Gøteborgprotokol. Den oprindelige Gøteborgprotokol blev vedtaget i 1999, hvor der blev fastlagt nationale emissionslofter i 2010 for fire stoffer: SO₂, NO_x, NH₃ og NMVOC. Disse emissionslofter for 2010 blev i 2001 gjort til bindende EU lov, da protokollens emissionslofter blev overført til NEC-direktivet.

I 2007 åbnede en genforhandling af Gøteborgprotokollen, og i 2012 blev parterne til protokollen enige om en ny Gøteborgprotokol med emissionslofter for 2020. Revisionen er endnu ikke ratificeret.

EU Kommissionen har forhandlet den reviderede Gøteborgprotokols indhold på vegne af medlemsstaterne på baggrund af et mandat, der, for så vidt angår ambitionsniveauet, er baseret på "relevant EU lovgivning eller vedtagne EU-holdninger fra et særligt udvalg". National overimplementering har således ikke været en del af mandatet til EU.



Den eneste konkrete inddragelse af Folketinget forud for færdigforhandling af Gøteborgprotokollens revision er et orienteringsnotat til Miljøudvalget og Europaudvalget, hvor der står, at "EUs medlemsstater forpligter sig rimeligt ensartet til at fastholde reduktioner fra allerede besluttede tiltag..." (jf. Miljøministeriets Orienteringsnotat til Folketinget den 16. april 2012 forud for færdigforhandlingen af Gøteborgprotokollen i maj 2012).

Efter aftalen var indgået blev Folketinget orienteret om resultatet af forhandlingerne (notat dateret 22. maj 2012), som lyder på reduktionsmål i 2020 på 35 % for SO₂, 56% for NO_x, 24% for ammoniak, 35% for NMVOC og 33% for PM_{2.5}, i forhold til Danmarks udledninger i 2005. Samtidig blev reduktionsmålene for EU totalt oplyst: 59% for SO₂, 6% for ammoniak, 43% for NO_x, 28% for VOC og 23% for PM_{2.5}. Landbrug & Fødevarer bliver først opmærksomme på de meget uensartede reduktionsmål for ammoniak i 2013.

Usikre videnskabelige fremskrivninger

Den danske håndtering af kommissionens mandat har været at inddrage både "relevant EU lovgivning" og al dansk lovgivning på området. Sammen med en forudsætning om meget sparsom vækst nåede Nationalt Center for Miljø og Energi (DCE) således i 2012 (rapport nr. 7/2012) frem til, at Danmark i 2020 kunne reducere ammoniakemissionen i 2020 med 24 % (i forhold til 2005).

I december 2013 kom der en ny rapport fra DCE (rapport nr. 81), som nedskrev forventningerne til reduktionen i 2020 til 15 %. I 2013-fremskrivningen er der medregnet vækst i svinesektoren og bl.a. stigning i både antallet af kvæg i Danmark og mælkeydelsen.

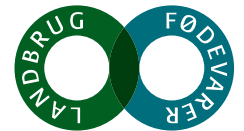
På grund af meget kritiske spørgsmål fra erhvervet og den meget store variation i den opnåelige ammoniakreduktion i de to rapporter, bestilte Miljøministeren i foråret 2014 endnu en fremskrivningsrapport, denne gang med både DCE og Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi ved Københavns Universitet som forfattere. Denne tredje fremskrivningsrapport når frem til, at, afhængig af vækst i erhvervet, vil reduktioner på 21-23 % i ammoniakudledningen ske senest i 2020, ved fortsættelse af den nuværende danske regulering på området.

Den tredje rapport har været færdig siden juni 2014, men været hemmeligholdt frem til den 26. marts 2015. Der har således ikke været nogen inddragelse af erhvervet omkring forudsætningerne for rapporten eller dens konklusioner.

Store forskelle i de enkelte landes regulering

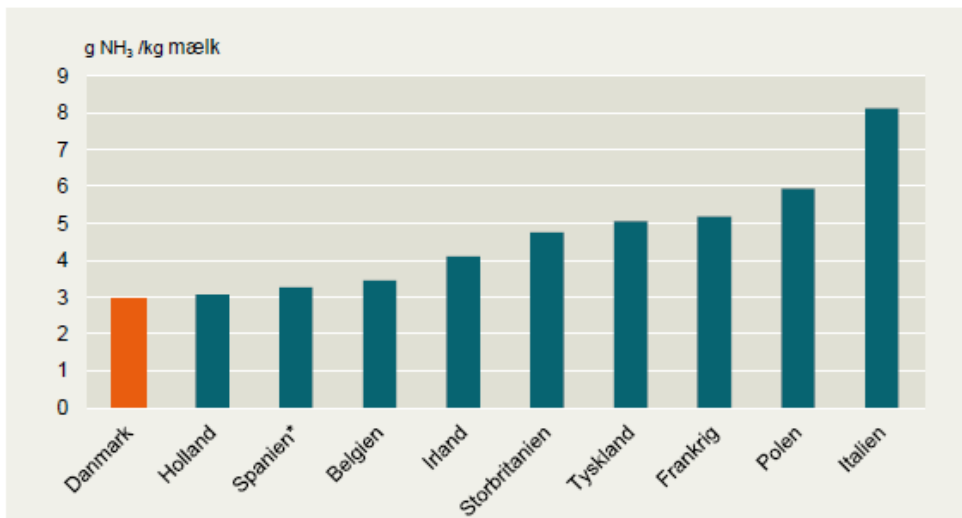
Det faktum, at de danske fremskrivninger er baseret på både relevant EU-lovgivning og al dansk lovgivning, har en meget stor betydning for forskellen mellem Danmarks og de øvrige EU-landes reduktionsmål i 2020.

Danmark har nemlig en meget skrap regulering af næringsstoffer, herunder ammoniak, fra landbruget, og dansk landbrug har i mange år arbejdet for at skabe en meget miljøeffektiv produktion. Selvom fødevarerproduktionen er steget med 25 % siden 1990, til gavn for eksport og beskæftigelse, er miljøbelastningen faldet – ammoniakudledningen er faldet med 40 % og CO₂-udledningen med 23 %.



Derfor producerer vi i dag fx mælk med en af de laveste ammoniak- og klimabelastninger i EU per liter mælk (Figur 2).

Ved at fastlægge et internationalt bindende reduktionsmål, der er baseret på national lovgivning, opnår regeringen at fastlåse den nationale lovgivning. Reelt bliver det umuligt at ændre den, selv hvis erhvervs- eller væksthensyn fordrer ændringer.



Anm.: Figuren viser de 10 største mælkeproducerende lande, der tegner sig for godt 85 pct. af mælkeproduktionen i EU. Emissioner fra malkekvæg på græs er ikke inkluderet i beregningen.

* Eksklusiv emissioner fra udbringning af kvæggødning.

Kilde: Landbrug & Fødevarer på baggrund af Eurostat, [apro_mk_pobta] samt European Environment Agency – National emissions (LRTAP Convention) database.

Figur 2: Ammoniakemissionen per kg mælk for de 10 EU-lande, der har den største mælkeproduktion. 2011.