

NOTAT



Miljøministeriet
Departementet

EU & Internationalt
J.nr. 2015-2343
Ref. masch
Den 25. marts 2015

**REVIDERET GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT til FOLKETINGETS
EUROPAUDVALG**

**Kommissionens forslag til direktiv om nedbringelse af nationale
emissioner af visse luftforurenende stoffer og om en ændring af
direktiv 2003/35/EF**

(nyt NEC direktiv (National Emissions Ceilings Directive)) KOM(2013) 920

Revideret notat

1) Resumé

Formålet med direktivforslaget er at mindske luftforureningens skadevirkninger på sundhed og miljø i EU og at implementere kravene i den reviderede Gøteborg-protokol fra maj 2012. Direktivet opstiller nationale reduktionsmål for 2020 for kvælstofoxider (NO_x), svovloxider (SO₂), ammoniak (NH₃), små partikler (PM_{2,5}) og flygtige organiske stoffer (NMVOC), samt yderligere reduktionsmål for 2030 for de samme stoffer samt metan (CH₄). Forslaget til 2020-målene er en implementering af de tilsvarende reduktionsmål i den reviderede Gøteborg-protokol fra 2012, mens forslaget til 2030 målene går videre end Gøteborg-forpligtelserne. Kommissionen har i januar 2015 fremlagt opdaterede reduktionsmål i 2030 for 5 ud af 6 stoffer. Metan er ikke genberegnet. Forslaget vil have en positiv virkning på beskyttelsesniveauet, og kan få lovgivningsmæssige konsekvenser.

I henhold til Kommissionens konsekvensvurdering vil reduktionsmålene frem mod 2020 ikke få yderligere økonomiske konsekvenser for EU, da disse er fastsat ud fra medlemslandenes egne basisfremskrivninger af gældende lovgivning og politiske aftaler. Kommissionen har for sit oprindelige forslag estimeret en samlet meromkostning til overholdelse af de skærpede reduktionsmål i 2030 på 3,3 mia. EUR for hele EU.

Kommissionen vurderer, at den samlede eksterne omkostning forbundet med det oprindelige forslag, herunder bl.a. skader på afgrøder, tabt arbejdsfortjeneste og andre sundhedsmæssige omkostninger, reduceres med 40 mia. EUR frem mod 2030 på EU-plan. Regeringen vurderer, at Kommissionens forslag til 2020 mål sandsynligvis kan nås uden yderligere danske tiltag eller regulering. Regeringen vurderer endvidere, at Danmarks opfyldelse af Kommissionens forslag til 2030 mål skønnes at medføre væsentlige samfundsøkonomiske omkostninger på omkring 5,1 mia. kr. pr. år. Af disse skønnes metan at udgøre langt størstedelen (ca. 3,9 mia. kr. om året), ligesom SO₂ skønnes at bidrage væsentligt (ca. 500 mio. kr. pr. år). Omvendt vurderes forslaget at have væsentlige positive gevinster for miljø, sundhed og klima. Disse vurderes at beløbe sig til nationale gevinster på i alt omkring 789 mio. kr. pr. år. Forslaget skønnes at medføre statsfinansielle konsekvenser i form af et mindreprovenu på ca. 75 mio. kr. om året. Forslaget skønnes at medføre væsentlige erhvervsøkonomiske konsekvenser, idet de samlede omkostninger for erhvervet forventes at være 3,2 mia. kr. om året i 2030, hvoraf indsatsen for metan og ammoniak skønnes at udgøre 2,8 mia. kr. om året, som vedrører landbruget. Skønnene for omkostninger forbundet med

Danmarks opfyldelse af 2030-målene er behæftet med væsentlig usikkerhed. Regeringens foreløbige holdning: Regeringen kan generelt støtte formålet med Kommissionens forslag. Regeringen kan støtte, at der fastlægges nationale emissionsreduktionsmål for 2020, og accepterer i den forbindelse kommissionens forslag til 2020-målene. Regeringen kan som udgangspunkt støtte, at der fastlægges nationale emissionsreduktionsmål for 2030. På grund af de væsentlige samfundsøkonomiske udgifter forbundet med efterlevelse af kommissionens forslag, lægger regeringen afgørende vægt på, at yderligere omkostninger til reduktion af stofferne ift. 2030 målene minimeres mest muligt, og regeringen lægger i den forbindelse særlig vægt på, at de danske 2030-forpligtelser som udgangspunkt skal fastsættes ud fra basisfremskrivningerne baseret på den eksisterende regulering uden yderligere tiltag. Der indlægges i den forbindelse en sikkerhedsmargen, der tager hensyn til usikkerheden på fremskrivningerne.

Regeringen lægger vægt på en fair byrdefordeling af hensyn til de erhvervsøkonomiske omkostninger, hvorfor de danske 2030-mål som udgangspunkt ikke bør ligge over de andre EU-landes mål. Det gælder særligt 2030-målet for ammoniak, hvor et niveau svarende til EU-gennemsnittet i Kommissionens forslag fra januar 2015 bør tilstræbes. For så vidt angår partikler, kan regeringen dog acceptere et niveau svarende til EU-landenes gennemsnit i Kommissionens forslag fra januar 2015. For så vidt angår metan, lægger regeringen vægt på, at metan ikke reguleres under NEC.

Baggrund

Kommissionen sendte den 18. december 2013 ovennævnte forslag til Europa Parlamentet og Rådet. Forslaget har hjemmel i TEUF artikel 192, og skal derfor vedtages af Rådet med kvalificeret flertal efter proceduren om den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294.

På baggrund af bilaterale drøftelser mellem Kommissionen og medlemslandene, oversendte Kommissionen den 23. januar 2015 et revideret forslag til Annex II reduktionsmålene for 2030.

Dele af forslaget har været drøftet i miljøarbejdsgruppen i Bruxelles, ligesom forslaget var genstand for en overordnet politisk drøftelse på Rådsmøde (miljø) den 12. juni 2014.

3. Formål og indhold

Forslaget har til formål, at mindske luftforureningens skadevirkninger på sundhed og miljø i EU og at opfylde kravene i den reviderede Gøteborg-protokol fra maj 2012, som blev forhandlet i FN's Økonomiske Kommission for Europa (UN-ECE) under dansk EU-formandskab. Direktivforslaget lægger op til at regulere de stoffer, som er med i den reviderede Gøteborg-protokol, samt metan som også foreslås reguleret.

Kommissionen har gennemført en omfattende vurdering af EU's luftpolitikker, som konkluderer, at selvom der er sket markante forbedringer, er der fortsat behov for at reducere luftforureningen i EU for at nå det langsigtede mål fra temastrategien for luftforurening¹ om at opnå en luftkvalitet, der ikke medfører væsentligt skade på- eller indebærer nogen risiko for menneskers sundhed og miljø. Forsuringen er faldet markant siden 1980'erne, men u hensigtsmæssigt tab af luftbårne næringsstoffer er fortsat et stort problem for økosystemerne i Europa.

¹ EU's Temastrategi for luftforurening fra 2005 (KOM(2005)446 endelig)

Ligeledes er beskyttelsen af sundhed og økosystemer mod ozon ikke blevet forbedret siden 1980'erne. Endeligt er der kommet ny viden om de sundhedsskadelige virkninger af særligt partikler. Kommissionen anfører på denne baggrund i sin meddelelse om Ren luft i Europa, at en revision af NEC-direktivet er helt central for at sikre en kraftig reduktion af baggrundsforureningen i EU og dermed forbedre luftkvaliteten af hensyn til natur- og sundhedspåvirkning.

Følgende stoffer foreslås reguleret:

Ammoniak (NH₃): Ammoniak påfører naturen u hensigtsmæssig belastning ved tilførsel af næringsstoffer, samt bidrager til dannelsen af sundhedsskadelige partikler. Hovedkilden til udledning af ammoniak er landbruget (96 %).

Kvælstofoxider (NO_x): Kvælstofoxider bidrager til overgødskning af naturen. Kvælstofdioxid (NO₂, som er en delmængde af kvælstofoxider) har endvidere sundhedsmæssige konsekvenser. Hovedkilden til udledning af kvælstofoxider er trafikken og industrien.

Svovldioxid (SO₂): Udledningen af svovldioxid medfører risiko for forsuring (eller syrerregn), som dog er faldet kraftigt og derfor nu kun udgør et mindre problem. Den væsentligste kilde til udledning af svovldioxid i Danmark er industri.

Flygtige organiske stoffer udover metan (NMVOC): Flygtige organiske stoffer udover metan er også en vigtig kilde til dannelse af jordnær ozon og er generelt giftige for mennesker, da de blandt andet dækker over en række organiske opløsningsstoffer. Den væsentligste kilde til flygtige organiske stoffer udover metan er landbrug (33 %), brændeovne, trafik og husholdningers brug af opløsningsmidler.

Fine partikler (PM_{2,5}): WHO har i 2012 opklassificeret fine partikler til at være kræftfremkaldende. Den væsentligste kilde til udledning af PM_{2,5} i Danmark er brændeovne, men der er også et væsentligt bidrag fra trafikken og industrien (biomasse-afbrænding), ligesom ammoniak bidrager til kemisk dannelse af partikler.

De fine partikler har hidtil kun været reguleret via luftkvalitetsdirektivet, der sætter grænser for hvor høj koncentrationen må være i luften. Selve udledningen af fine partikler foreslås nu også reguleret i NEC, da der i den reviderede Gøteborg-protokol er fastsat reduktionsmål for fine partikler (PM_{2,5}) frem mod 2020.

Metan: Metan er den væsentligste kilde til dannelsen af jordnær ozon, som er sundheds- og miljøskadeligt. Danmark oplever kun sjældent, at niveauet for ozon er kritisk højt. Derimod er det et stort problem i Sydeuropa, hvor der ofte er forhøjet niveau af jordnær ozon, på grund af det varme klima. Den væsentligste kilde til metan er landbrug, herunder især køers fordøjelsessystem samt håndtering af husdyrgødning, men der udledes også metan fra lossepladser og visse energianlæg.

Uforbrændt metan reguleres via en afgift på stationære stempelmotoranlæg. Herudover reguleres metan via klima-konventionen, da det er en stærk drivhusgas.

Direktivet består af syv centrale elementer:

- 1) Bindende nationale reduktionsmål for 6 luftforurenende stoffer frem mod 2020 og 2030 (metan dog kun 2030), samt milepæl for 2025
- 2) Fleksibilitet i forhold til reduktionsforpligtigelserne ved ændringer i emissionsopgørelsesmetoder eller nye emissionskilder
- 3) Løbende nationale programmer der beskriver fremdrift i implementering af målene
- 4) Emissionsopgørelser og –fremskrivninger
- 5) Overvågning af reduktionen af luftforureningen
- 6) Indberetning fra medlemsstaterne
- 7) Sanktioner

Direktivet er bygget op på stort set samme måde som det eksisterende NEC-direktiv. Et bærende princip er fortsat, at det overlades til medlemsstaterne selv at vælge den optimale måde at opnå reduktionerne, idet der dog også er fokus på at levere effektive fællesskabsvirkemidler, som fremmer ensartede konkurrencevilkår mellem EU-landene og udnyttelse af det fælles marked.

Ad 1) Nationale reduktionsmål for 2020 (fra Gøteborg-protokollen) og 2030 (nyt element)

Forslaget indeholder nationale reduktionsmål for hver enkelt medlemsstat for 2020 og 2030. Basisåret for begge målsæt er 2005.

Reduktionsmålene for 2020 består af en implementering af den reviderede Gøteborg-protokols reduktionsforpligtigelser for stofferne PM_{2,5}, NH₃, NO_x, SO₂ og NMVOC. Den reviderede Gøteborg-protokol blev vedtaget i maj 2012. Danmarks tilslutning til reduktionsmålene i den reviderede Gøteborg-protokol var baseret på en emissionsfremskrivning ud fra gældende lovgivning og politiske aftaler for stofferne NO_x, SO₂, NH₃, NMVOC og PM_{2,5}.

Reduktionsmålene for 2030 indebærer en yderligere skærpelse ud over Gøteborgprotokollens målsætninger for NO_x, NH₃, SO₂, NMVOC, PM_{2,5}, samt et selvstændigt mål for metan, der ikke er omfattet af Gøteborgprotokollen.

De nationale reduktionsmål for 2030 har Kommissionen baseret på en overordnet målsætning om at nå et samlet EU-reduktionsniveau på 67 % af den teknisk mulige reduktion i 2030. Byrdefordelingen mellem EUs medlemslande er udregnet vha. en computermodel (GAINS), ud fra de enkelte landes forudsætninger, deres sektorerers reduktionspotentialer og reduktionsomkostningerne. Beregningsmodellen vælger de mest omkostningseffektive tiltag på tværs af landegrænserne uafhængigt af den hidtidige indsats i de enkelte lande.

Kommissionen har i januar 2015 fremsat forslag til reviderede emissionslofter for fem luftforurenende stoffer på baggrund af dialog med eksperter fra medlemsstaterne og forskningsinstitutionen IIASA, der er ansvarlig for beregningerne i GAINS-modellen. De reviderede emissionslofter for Danmark fremgår af tabel 1. Genberegningerne omfatter ikke metan.

Tabel 1: Oversigt over foreslåede reduktionsforpligtigelser for Danmark for de seks forurenende stoffer i kommissionens forslag til revideret NEC-direktiv i forhold til 2005 samt basisfremskrivninger.

	Foreslået DK mål i 2020 (Gøteborg protokol)	Foreslået EU gennemsnit i nyt NEC- direktiv 2020 (Gøteborg protokol)	Dansk basisfrem- skrivning for 2030	Foreslået DK mål i nyt NEC- direktiv 2030 (jan. 2015)	EU- gennemsnit i forslaget til nyt NEC- direktiv 2030 (jan. 2015)
Kvælstofoxider (NO_x)	56 %	42 %	63 %	66 %	65 %
Svovldioxid (SO₂)	35 %	59 %	49 %	62 %	81 %
Flygtige organiske stoffer udover metan (nmVOC)	35 %	28 %	44 %	49 %	46 %
Ammoniak (NH₃)	24 %	6 %	30 %	32 %	25 %
Fine partikler (PM_{2.5})	33 %	22 %	50 %	56 %	54 %
Metan (CH₄)	---	---	3 %	24 %	33 %

Ad 2) Flexibilitet (nyt element):

Artikel 5 i direktivet giver medlemslandene en vis flexibilitet til at nå målene via regulering af kilder som ligger udenfor de nationale emissionsopgørelser, og til at opdatere de nationale emissionsopgørelser i lyset af ny videnskabelig viden, forudsat at Kommissionen ikke gør indsigelser.

Medlemsstaterne har således mulighed for efter forslagets artikel 5, at:

- Modregne en del af den emissionsreduktion af NO_x, SO₂ og PM_{2.5} der er opnået inden for international skibsfart, på visse betingelser. Etableres der fx et NO_x-kontrol område (NECA) i Østersøen, vil Danmark kunne modregne en del af den reduktion i udledningen af NO_x, der er sket i Østersøen i forhold til den samlede udledning af NO_x i Danmark fra de øvrige kilder. Der kan maksimalt modregnes 20 % af emissionsreduktionerne fra international skibsfart.
- Slå sig sammen med andre medlemsstater for at implementere tiltag til at reducere metan (fælles implementering som kendt under Kyoto protokollen). Det vil sige, at Danmark kan godskrives en metanreduktion, hvis Danmark finansierer gennemførelsen heraf i et andet land.
- Benytte sig af en justeringsprocedure, såfremt metodologiske ændringer (fx nye kilder eller brug af væsentligt anderledes emissionsfaktorerne eller metoder til at bestemme emissionerne fra specifikke kildekategorier) i emissionsopgørelserne betyder, at reduktionsforpligtelserne overskrides.

I den reviderede Gøteborg-protokollen findes der en tilsvarende justeringsprocedure, som er i overensstemmelse med forslaget til justeringsprocedure i det nye NEC-direktiv.

Ad 3) Nationale programmer (nyt element):

Direktivet pålægger medlemslandene at vedtage og gennemføre nationale programmer for bekæmpelse af luftforurening. Programmerne skal indeholde en beskrivelse af den nationale politiske ramme for luftkvalitet og luftforurening, herunder bl.a. de politiske prioriteter og sammenhæng med andre relevante politikområder (fx klima), politikmuligheder der har været overvejet, og de politikker der agtes vedtaget for at overholde reduktionsforpligtelserne. Frem mod 2030 skal programmet opdateres hvert andet år.

Kommissionen foreslår, at den tillægges beføjelser til at:

- Vedtage delegerede retsakter med henblik på tilpasning af forslagets bilag 3, del 1 om foranstaltninger der kan indgå i de nationale programmer for bekæmpelse af luftforurening, til den tekniske udvikling.
- Fastlægge retningslinjer for udarbejdelse af og gennemførelse af nationale programmer for bekæmpelse af luftforurening.
- Præcisere formatet af medlemsstaternes nationale programmer for bekæmpelse af luftforurening og de nødvendige oplysninger heri ved gennemførelsesretsakter. Disse gennemførelsesretsakter foreslås at kunne vedtages efter undersøgelsesproceduren anført i forslagets artikel 14 og inddragelse af Luftkvalitetsudvalget.

Ad 4) Emissionsopgørelser og –fremskrivninger (udvidet forpligtelse ift. nuværende NEC)

Kommissionen foreslår, at medlemsstaterne årligt ajourfører og udarbejder nationale emissionsopgørelser for de forurenende stoffer som er omfattet af forslaget og at medlemsstaterne hvert andet år udarbejder og ajourfører sine emissionsfremskrivninger. Forslaget specificerer nærmere hvilke oplysninger medlemsstaterne skal fremlægge i forbindelse med emissionsopgørelser og -fremskrivninger, hvis de ønsker at benytte sig af fleksibilitetsmekanismen.

Medlemslandene skal, udover at rapportere emissioner og fremskrivning for de seks stoffer, som nyt element også rapportere emissionerne for en række andre luftforurenende stoffer:

- Tungmetaller: Cadmium, kviksølv, bly, arsen, krom, kobber, nikkel, selen og zink
- Persistente organiske miljøgifte: Tjærestoffer (PAH), dioxin/furaner, PCB og HCB
- TSP (total partikelkoncentration), PM₁₀ (store partikler) og sodpartikler.

Yderligere skal medlemslandene som nyt element også rapportere 1) nationale kvadratnets-aggregerede data for de luftforurenende stoffer (dvs. den geografiske koncentration af stoffer) og 2) emissionsopgørelsesmetoder.

Alle data rapporteres allerede årligt til LRTAP-konventionens protokoller (Tungmetal-protokollen, POP-protokollen og Gøteborg-protokollen).

Kommissionen foreslår, at den tillægges beføjelse til at vedtage delegerede retsakter med henblik på tilpasning af forslagets bilag 1 for så vidt angår indberetningsfrister i forbindelse med indberetning af emissioner af

luftforurenende stoffer og tilpasning af bilag IV til den tekniske og videnskabelige udvikling.

Ad 5) Overvågning af virkningerne af luftforurening (nyt element)

Kommissionen foreslår, at medlemsstaterne pålægges at overvåge de skadelige virkninger af luftforurening for vand- og landøkosystemer i overensstemmelse med forslaget bilag 5, hvor det er praktisk muligt. Kommissionen foreslår, at medlemslandene, i behørigt omfang, skal koordinere overvågningen af virkningerne af luftforureningen med andre overvågningsprogrammer der er opstillet med hjemmel i EU lovgivningen.

Kommissionen foreslår, at den tillægges beføjelse til at vedtage delegerede retsakter med henblik på tilpasning af bilag 5, om overvågning af de forurenende stoffers indvirkning på miljøet, til den tekniske udvikling.

Ad 6) Indberetning fra medlemsstaterne (Videreført element fra eksisterende NEC-direktiv)

Kommissionens forslag indeholder nærmere retningslinjer for indberetning til Kommissionen af de nationale programmer for bekæmpelse af luftforurening, emissionsopgørelser og emissionsfremskrivninger, samt for Kommissionens behandling af disse.

Indberetningerne skal være i overensstemmelse med de oplysninger der indberettes til LRTAP konventionens sekretariat.

Ad 7) Sanktioner (Videreført element fra eksisterende NEC-direktiv)

Kommissionens forslag lægger op til, at medlemsstaterne skal vedtage sanktioner for overtrædelse af de nationale bestemmelser.

4. Europa Parlamentets udtalelse

Europa-Parlamentets Miljøudvalg (ENVI) forventes at stemme om Kommissionens forslag til NEC-direktiv i juli 2015.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen fremfører, at direktivforslaget overholder nærhedsprincippet, da medlemslandene ikke vil kunne opfylde de overordnede mål for nedbringelsen af luftforureningen i Europa alene, på grund af luftforureningens grænseoverskridende karakter. En omkostningseffektiv kombination af reduktioner i Europa kan kun koordineres på EU-plan. Forslaget følger princippet om, at direktivet fastsætter reduktionsmål og minimumskrav, mens det overlades til medlemslandene at finde ud af hvordan kravene kan opfyldes. Direktivformen er valgt, idet den fastlægger mål og forpligtigelser, men samtidig giver medlemslandene tilstrækkelig fleksibilitet.

Da formålet med forslaget er at reducere den grænseoverskridende forurening finder Regeringen, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

De nuværende nationale emissionslofter for 2010, fra det eksisterende NEC-direktiv, er implementeret i dansk lovgivning via NEC-bekendtgørelsen (BEK nr. 1325, 21/12/2011).

7. Konsekvenser

Forslagets lovgivningsmæssige konsekvenser:

Et nyt NEC-direktiv vil skulle implementeres i dansk lovgivning via en ny bekendtgørelse, samt evt. gennem national lovgivning til effektivering af virkemidler.

En særskilt regulering af metan i miljøsammenhæng vil kunne mindske fleksibiliteten i Danmarks klimaindsats og medføre en risiko for dobbeltregulering.

Forslagets samlede økonomiske konsekvenser for EU:

I henhold til Kommissionens konsekvensvurdering vil reduktionsmålene frem mod 2020 ikke have yderligere økonomiske konsekvenser for EU, da disse er fastsat ud fra medlemslandenes egne basisfremskrivinger af gældende lovgivning og politiske aftaler. Kommissionen har forud for sit oprindelige forslag estimeret en samlet meromkostning til overholdelse af de skærpede reduktionsmålene i 2030 på 3.3 mia. EUR for hele EU. Kommissionen vurderer for sit oprindelige forslag, at den samlede eksterne omkostning, herunder bl.a. skader på afgrøder, tabt arbejdsfortjeneste og andre sundhedsmæssige omkostninger, reduceres med 40 mia. EUR frem mod 2030.

Forslagets samlede økonomiske konsekvenser for Danmark:

I forbindelse med vurderingen af forslagets konsekvenser for Danmark, har Nationalt Center for Miljø og Energi (DCE) og Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi (IFRO) udarbejdet en opdateret fremskrivning af den danske ammoniakreduktion i 2020. Regeringen vurderer på den baggrund, at 2020-målet for ammoniak sandsynligvis vil kunne nås uden yderligere tiltag eller regulering. For en uddybning, se nedenfor.

Forslaget vil have væsentlige økonomiske konsekvenser for så vidt angår 2030-målene, som beskrevet nedenfor. Vurderingen er baseret på regneeksempler af virkemidler og der er væsentlig usikkerhed forbundet hermed, især for tre stoffer (SO₂, NMVOC og metan), hvor det ikke har været muligt at identificere tilstrækkelige virkemidler til at lukke mankoen.

Statsfinansielle konsekvenser

2020-mål:

Regeringen vurderer, at Danmarks opfyldelse af Kommissionens forslag til 2020 mål ikke vil medføre yderligere statsfinansielle omkostninger, da målene sandsynligvis vil kunne nås uden yderligere danske tiltag eller regulering.

2030-mål:

Forslaget om 2030-målene skønnes, at medføre et mindreprovenu på ca. 75 mio. kr. om året. Det skyldes primært et mindreprovenu fra afgifterne på SO_x- og NO_x. Skønnet er behæftet med usikkerhed.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser.

2020:

Regeringen vurderer, at Danmarks opfyldelse af kommissionens forslag til 2020 mål sandsynligvis ikke vil medføre yderligere erhvervsøkonomiske omkostninger, da målene er baseret på virkningen af den gældende regulering.

Ammoniakmålet på 24 pct. er baseret på en fremskrivning af eksisterende indsatser fra 2012. Der har været usikkerhed om, hvorvidt fremskrivningen fra 2012 var retvisende. Det skyldtes primært en fremskrivning fra 2013, der viste, at Danmark alene kunne reducere sine ammoniakudledninger med 15 pct. Der er derfor foretaget en konsolideret fremskrivning i foråret 2014, der viser, at Danmark sandsynligvis vil kunne overholde sine forpligtelser i 2020 uden yderligere tiltag eller regulering. Fremskrivningen viser en ventet ammoniakreduktion i 2020 på 21-23 pct. Usikkerheden på fremskrivningen i 2020 er på +/- 6 pct.point reduktion (ift. 2005). Usikkerheden ved fremskrivningen knytter sig især til antagelser om vækstrater i husdyrproduktionen og implementering af miljøteknologi. Efter udarbejdelsen af 2014-fremskrivningen er Danmarks faktiske ammoniakemissioner for 2013 blevet opgjort. Denne opgørelse understøtter 2014-fremskrivningen.

Dertil kommer en teknisk korrektionsmekanisme, som kan anvendes ved ny videnskabelig viden og som vil kunne lukke en manko svarende til 3 pct.point. Regeringen vurderer på den baggrund, at 2020-målet for ammoniak sandsynligvis vil kunne nås uden yderligere tiltag eller regulering.

2030:

De samlede erhvervsøkonomiske omkostninger forbundet med 2030 målene forventes at være 3,2 mia. kr. om året i 2030, hvoraf indsatsen for metan skønnes at udgøre 2,8 mia. kr. om året, som hidrører fra landbruget. Se tabel 2.

Samfundsøkonomiske konsekvenser.

2020:

Regeringen vurderer, at Danmarks opfyldelse af Kommissionens forslag til 2020 mål sandsynligvis ikke vil medføre yderligere samfundsøkonomiske omkostninger, da målene er baseret på virkningen af den gældende regulering.

2030:

En opfyldelse af Kommissionens forslag til dansk 2030 mål skønnes at medføre væsentlige samfundsøkonomiske meromkostninger, jf. tabel 2. Dette vil særligt berøre landbruget i forhold til en metan reduktion. Omvendt vurderes forslaget at have væsentlige positive gevinster for miljø, sundhed og klima. Disse vurderes at beløbe sig til nationale gevinster på i alt omkring 789 mio. kr. pr. år (eksklusiv gevinster ved CO₂-reduktioner og sparede sundhedsomkostninger ved reduceret grænseoverskridende luftforurening).

Tabel 2: Skøn over samfundsøkonomiske omkostninger ved kommissionens forslag til 2020 og 2030 mål

	Væsentligste udledningskilder	Samfundsøkonomiske omkostninger 2030 (årligt, 30 år annuitet)
NO _x (kvælstofoxider) / SO ₂ (svovldioxid)	Industri og transport	299 mio. kr.

SO ₂ manko		503 mio. kr.
NH ₃ (ammoniak) / CH ₄ (metan)	Landbruget	306 mio. kr.
CH ₄ manko		3.925 mio. kr.
PM 2,5 (partikler) / NMVOC (flygtige organiske stoffer)	Husholdninger	19 mio. kr.
NMVOC manko		72 mio. kr.
Total		5.124 mio. kr.

Anm.: Da en række virkemidler har effekter på to stoffer, er stofferne grupperet. Såfremt reduktionsmålet for et givent stof ikke kan nås alene med de kendte virkemidler, er mankoen angivet. De samfundsøkonomiske omkostninger er udregnet uden sideeffekter som årlige gennemsnitlige omkostninger for det enkelte virkemiddel over 30 år (30-årig annuitet). For en række virkemidler vil omkostningerne primært ligge inden 2030 i form af investeringer mv. og dermed vil de årlige omkostninger i 2020-2030 være væsentligt højere. Der er væsentlig usikkerhed forbundet med omkostningsskønnet.

Kilde: Miljøministeriets beregninger på baggrund af bl.a. Klimaplanens virkemiddelkatalog.

Vurderingen af de samlede samfundsøkonomiske omkostninger ved 2030 målene viser, at den årlige gennemsnitlige omkostning i 2030 er 5,1 mia. kr. om året. Omkostningerne ved at nå målsætningerne for metan skønnes at være 3,9 mia. kr. om året og udgør derved størstedelen af de samfundsøkonomiske omkostninger.

Beskyttelsesniveau:

Forslaget vil have positiv virkning på beskyttelsesniveauet.

8. Høring

Forslaget er udsendt i almindelig høring den 10. januar 2014 med frist til den 7. februar 2014.

Der er modtaget svar fra følgende parter: Dansk Gasteknisk Center, Dansk Industri, Dansk Miljøteknologi, Olie Gas Danmark, DONG Energy, Det Økologiske Råd, Landbrug & Fødevarer, Dansk Fjernvarme, Danske Havne, Danmarks Rederiforening og Sundhedsstyrelsen.

Generelle bemærkninger til direktivforslaget

I forhold til reduktionsforpligtelserne for NO_x, SO₂, NMVOC, PM_{2.5} og metan, er de fleste interessenter positive overfor princippet om EU fastsatte nationale reduktionsforpligtelser, men påpeger nødvendigheden af, at byrdefordelingen imellem medlemslandene sker på oplyst grundlag samt at der sikres lige konkurrencevilkår på tværs af EU. 2 interessenter havde dog indvendinger mod medtagelse af metan.

Det Økologiske Råd finder at forslagene til reduktionsforpligtigelser bør være mere ambitiøse.

Dansk Fjernvarme fremhæver, at de forskellige sektorer ved implementeringen bør pålægges reduktionsbyrde svarende til deres emissionsandel.

Dansk Gasteknisk Center og Landbrug & Fødevarer mener, at det er principielt forkert at inkludere metan i dette direktiv, da metan er en klimagas. Derudover finder de at reduktionsmålet for NO_x-emissionerne er for ambitiøst og ikke stemmer overens med den omlægning til forøget forbrænding af biomasse, da det kan give en forøget udledning af NO_x.

Flere interessenter (Det Økologiske Råd, Dansk Miljøteknologi.) fremhæver, at ensartet regulering på tværs af EU, vil øge muligheden for eksport af dansk miljøteknologi og øge Danmarks konkurrenceevne.

Dansk Industri, DONG Energy mener, at den danske NO_x-afgift bør tages op til overvejelse, som følge af de nye reduktionsmål for NO_x i 2020 og 2030.

Olie Gas Danmark ønsker en tæt dialog mellem interessenter og danske myndigheder i forbindelse med udarbejdelsen af de nationale programmer.

Artikel 4 – forslag om reduktionsmål i 2025

Flere interessenter (Olie Gas Danmark, Landbrug & Fødevarer, Dansk Industri, DONG Energy) har påpeget det u hensigtsmæssige i, at der er forslået et mellem mål, der skal overholdes i 2025, som skal findes ved den lineære interpolation mellem 2020 og 2030. Interessenterne påpeger, at implementering af tekniske installationer ikke foregår på en måde, sådan at der nødvendigvis er en lineær reduktion frem mod 2030. Interessenterne påpeger derfor, at målet i 2025 enten bør slettes eller gøres mere fleksibelt.

Artikel 5 – fleksibilitet

Danmarks Rederiforening og Dansk Industri noterer sig den foreslåede fleksibilitet i forhold til international skibsfart gennem etablering af emissionskontrolområder. Danmarks Rederiforening henviser til, at denne fleksibilitet ikke må betyde at der fastsættes strengere nationale krav end de krav, der kan opnås enighed om i IMO. Danske Havne anfører, at det bør dokumenteres at forslaget om fleksibilitet for skibsfarten ikke fører til overflytning af godstransport fra sø til land. Danske Havne mener desuden, at alle EU-farvande af konkurrencemæssige hensyn bør udpeges som emissionskontrolområde.

I forhold til den fleksibilitet der omhandler justeringsmulighed i reduktionsmålene, ønsker Landbrug & Fødevarer en vurdering i hvilket omfang den kan benyttes, til at finde de mest omkostningseffektive løsninger i forhold til skadevirkninger fra primære og sekundære partikler.

Artikel 7-9, 13 og 17

Olie Gas Danmark mener, at forslaget til rapportering gennemgås grundigt for at sikre at bureaukrati på alle niveauer minimeres. Derudover er Olie Gas Danmark principielt imod, at der anvendes delegerede retsakter, som der er lagt op til på

nogle af bilagene. Til sidst ønsker Olie Gas Danmark, at implementeringsfristen for direktivet forlænges.

Bilag 1

Dansk skovforening anmoder Miljøministeriet at arbejde for, at afbrænding af hugstaffald i skovene fortsat vil være en mulighed.

Ammoniak

Det Økologiske Råd mener at ambitionsniveauet er for lavt i forhold til reduktion af ammoniak, da de mener at teknologien allerede findes i Danmark til at reducere yderligere og påpeger samtidig nødvendigheden af at mindske ammoniakudslippet for at begrænse dannelsen af sekundære partikler.

Landbrug & Fødevarer finder, at de foreslåede ammoniakreduktionsforpligtigelser er uacceptable og at de stiller den danske husdyrproduktion ringe i konkurrencen med det øvrige EU, da Danmarks forpligtigelser i henholdsvis 2020 og 2030 er mere ambitiøse end resten af medlemslandene og EU samlet set.

Landbrug & Fødevarer opfatter reduktionsforpligtigelser som værende i strid med regeringens vækstinitiativer, da de beregnede reduktionsmål forudsætter lav produktionstilvækst og yderligere implementering af miljøteknologi.

Landbrug & Fødevarer påpeger et behov for at forbedre grundlaget for emissionsopgørelser for ammoniak fra landbruget og at der sikres sammenlignelige opgørelser på tværs af lande.

Dansk Industri: påpeger at bilag III, punkt A, underpunkt 3b) nævner, at "ureabaserede gødninger erstattes i videst muligt omfang af ammoniumnitratbaserede gødninger". DI finder, at der synes at mangle en reference til anvendelsesbegrænsningerne for ammonium-nitratbaserede gødninger i den europæiske og den nationale antiterrorindsats.

Sagen blev behandlet i specialudvalget for miljø den 21. maj 2014 og gav anledning til flg. bemærkninger:

Danmarks Naturfredningsforening: For så vidt angår de økonomiske konsekvensvurderinger, finder foreningen, at der er tale om en undervurdering af de samfundsøkonomiske konsekvenser. Danmarks Naturfredningsforening henviser til nye OECD-tal, der angiver en noget højere vurdering af de samfundsøkonomiske konsekvenser på europæisk plan. Særligt hvad angår helbred og for tidlige dødsfald er disse OECD-tal nyttige at tage i betragtning, da de samfundsøkonomiske besparelser vil være højere end først antaget.

Landbrug og Fødevarer: I forhold til hvilke stoffer, der foreslås reguleret havde foreningen en kommentar til formuleringen "Ammoniak påfører naturen uhensigtsmæssig belastning" (s.2). Denne formulering bør ændres, da ammoniak ved tilførsel af gødning kun påfører belastning i nogle naturområder, og ikke belaster naturen som helhed. I forhold til regulering af metan fremgår det, at landbruget er den væsentligste kilde til metan-udledning (s.3). Landbrug og

Fødevarer påpegede, at der også er andre væsentlige kilder til udledning af metan. Landbrug og Fødevarer nævnte også, at en ny rapport sår tvivl om sundhedseffekterne af partikelforureningen.

For så vidt angår emissionsfremskrivningerne i Gøteborg-protokollen mener Landbrug og Fødevarer, at det bør fremgå af notatet, at der ligger bestemte forudsætninger bag disse fremskrivninger. Det kan desuden tydeliggøres hvilke typer sundhedsgevinster målsætningerne fremmer.

Landbrug og Fødevarer påpegede i forhold til de økonomiske konsekvenser, at der er nogle særkrav i Danmark, som har betydning for den danske konkurrenceevne. Dette bør fremgå, når forslaget samlede økonomiske konsekvenser for Danmark noteres.

Landbrug og Fødevarer ønsker præcisering af det skriftligt afgivne høringssvar for så vidt angår Ammoniak, således at det fremgår at Landbrug og Fødevarer finder de foreslåede ammoniak-reduktionsforpligtigelser ”stærkt kritisable”.

Kommissionens reviderede forslag fra 23. januar 2015, med tilhørende reviderede grund- og nærhedsnotat, er den 26. marts 2015 udsendt i høring i EU-specialudvalget vedr. Miljø.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Dele af Kommissionens forslag har været genstand for gennemgang i Rådets miljøarbejdsgruppe. Drøftelserne har mere haft karakter af tekniske afklaringer end egentlige forhandlinger. Selve forslaget til landereduktionsprocenter har endnu ikke været genstand for forhandling, men alle lande har haft tekniske bemærkninger til Kommissionens reviderede beregninger af emissionslofterne. Der ser ud til at være generel opbakning til, at Kommissionen har fremsat forslaget med henblik på regulering af den grænseoverskridende forurening. En flertal af lande har givet udtryk for modstand eller tvivl om, hvorvidt metan bør reguleres i det nye NEC-direktiv og at de generelt finder ambitionsniveauet i Kommissionens forslag for højt.

Af Kommissionens arbejdsprogram for 2015 fremgår det, at Kommissionens forslag til revideret NEC-direktiv skal tilpasses/ændres ift. klima- og energipakken.

Det lettiske formandskab fremlagde den 23. marts 2015 et kompromisforslag, hvor det bl.a. foreslås, at metan ikke reguleres i NEC-direktivet.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen kan generelt støtte formålet med Kommissionens forslag, med forbehold for følgende forudsætninger og ændringer:

Nationale reduktionsmål for 2020

Regeringen kan støtte, at der fastlægges nationale emissionsreduktionsmål for 2020. Regeringen accepterer i den forbindelse Kommissionens forslag til 2020-målene.

Nationale reduktionsmål for 2030

Regeringen kan som udgangspunkt støtte, at der fastlægges nationale emissionsreduktionsmål for 2030.

På grund af de væsentlige samfundsøkonomiske udgifter forbundet med efterlevelse af Kommissionens forslag, lægger regeringen afgørende vægt på, at yderligere omkostninger til reduktion af stofferne ift. 2030 målene minimeres mest muligt.

Regeringen lægger i den forbindelse særlig vægt på, at de danske 2030-forpligtelser som udgangspunkt skal fastsættes ud fra basisfremskrivningerne baseret på den eksisterende regulering uden yderligere tiltag. Der indlægges i den forbindelse en sikkerhedsmargin, der tager hensyn til usikkerhed om fremskrivningerne.

For så vidt angår partikler, kan regeringen dog acceptere et niveau svarende til EU-landenes gennemsnit i Kommissionens forslag fra januar 2015, da partikler har en særlig skadelig sundhedsmæssig virkning.

For så vidt angår metan, lægger regeringen vægt på, at metan ikke reguleres under NEC. Regeringen lægger til grund, at der på nuværende tidspunkt er begrænset kendskab til yderligere virkemidler, som effektivt kan reducere metanudledningen i Danmark.

For så vidt angår SO₂ er det regeringens vurdering, at Danmark allerede har begrænset sit udslip til et minimum bl.a. som følge af svovlafgiften. Regeringen antager således, at kommissionens opdaterede forslag til dansk SO₂-mål hviler på en teknisk fejl, hvilket vil blive fremført i forhandlingerne.

Regeringen lægger vægt på en fair byrdefordeling af hensyn til de erhvervsøkonomiske omkostninger, hvorfor de danske 2030-mål som udgangspunkt ikke bør ligge over de andre EU-landes mål. Det gælder særligt 2030-målet for ammoniak, hvor et niveau svarende til EU-gennemsnittet i Kommissionens forslag fra januar 2015 bør tilstræbes.

Regeringen finder det desuden væsentligt, at der træffes beslutning på grundlag af et transparent datagrundlag, og at 2030-målene fastlægges på baggrund af nationale fremskrivninger.

Bindende milepæl for 2025

Regeringen kan ikke støtte forslaget om en bindende milepæl i 2025 og konkrete bestemmelser herfor, idet en sådan lineær interpolation ikke vil afspejle et faktisk reduktionsforløb. Regeringen ønsker de bindende krav til en sådan midtvejsstatus i 2025 udeladt.

Ratifikation af Gøteborg-protokollen

Regeringen lægger vægt på, at Gøteborgprotokollen først kan ratificeres efter forhandlingerne om NEC-direktivet, så der er vished for, at den europæiske implementering er på plads, før EU ratificerer de vedtagne ændringer til protokollen.

Fleksibilitet i forhold til reduktionsforpligtelserne ved videnskabeligt baserede

ændringer i emissionsopgørelsesmetoder eller nye emissionskilder

Regeringen kan generelt støtte Kommissionens forslag. Regeringen ønsker, at justeringsmekanismen fra Gøteborg-protokollen indarbejdes i det nye NEC direktiv. Herudover ønsker regeringen, at fleksibilitetsmekanismen skal kunne bringes i brug i takt med at ny viden viser at reduktionsforpligtelserne ikke kan nås, og ikke først når de nationale emissionsreduktionstilsagn opgøres i 2020 eller 2030.

Løbende nationale programmer der beskriver fremdrift i implementering af målene

Regeringen kan generelt støtte Kommissionens forslag om udarbejdelse af nationale programmer for bekæmpelse af luftforurening og ser formålet med disse som en hjælp til implementering, fremfor som et middel til retlig håndhævelse af direktivet.

I den forbindelse kan regeringen dog ikke støtte, at:

- Kommissionens får tildelt beføjelser til at vedtage delegerede retsakter med henblik på tilpasning af bilag III, del 1, til den tekniske udvikling. Regeringen ønsker, at dette skal ske gennem en gennemførelsesretsakt efter undersøgelsesproceduren i forslagens artikel 14;
- Kommissionen alene kan fastlægge retningslinjer for udarbejdelse og gennemførelse af nationale programmer for bekæmpelse af luftforurening. Dette skal ske på grundlag af drøftelser i luftkvalitetskomitéen;
- Kommissionen kan præcisere formatet for medlemsstaternes nationale programmer for bekæmpelse af luftforurening og de nødvendige oplysninger heri ved delegerede retsakter. Regeringen ønsker, at dette skal ske gennem gennemførelsesretsakter efter udvalgsproceduren anført i forslagens artikel 14.

Emissionsopgørelser og –fremskrivninger

Regeringen kan generelt støtte kommissionens forslag vedr. emissionsopgørelser og –fremskrivninger.

Regeringen støtter ikke, at kommissionen tillægges beføjelser til at vedtage delegerede retsakter med henblik på tilpasning af bilag 1 for så vidt angår indberetningsfrister. Regeringen ønsker, at dette skal ske gennem gennemførelsesretsakter efter undersøgelsesproceduren i forslagens artikel 14.

Regeringen støtter ikke, at kommissionen tillægges beføjelser til at tilpasning af bilag IV til den tekniske og videnskabelige udvikling gennem delegerede retsakter. Regeringen ønsker, at dette skal ske gennem gennemførelsesretsakter efter undersøgelsesproceduren i forslagens artikel 14.

Overvågning af virkningerne af luftforureningen

Regeringen kan generelt støtte, at virkningerne af luftforureningen overvåges, som en del af direktivet.

Regeringen overordnede holdning er, at overvågningen af virkningerne af luftforureningen skal bygge på eksisterende overvågningsprogrammer. Regeringen støtter ikke, at Kommissionen tillægges beføjelser til at vedtage delegerede retsakter med henblik på tilpasning af bilag V til den tekniske udvikling. Regeringen ønsker, at en sådan tilpasning skal ske gennem en

beslutning i Rådet, men kan acceptere, at det sker gennem en gennemførelsesretsakt.

Indberetning fra medlemsstaterne

Regeringen kan støtte Kommissionens forslag vedr. indberetning fra medlemsstaterne. Der er tale om en videreførelse af bestemmelserne fra det gældende NEC-direktiv.

Sanktioner

Regeringen kan støtte Kommissionens forslag vedr. nationale sanktioner. Der er tale om en videreførelse af bestemmelserne fra det gældende NEC-direktiv.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Folketingets Europaudvalg blev orienteret om sagen ved et foreløbigt grund- og nærhedsnotat oversendt den 28. april 2014 samt ved samlenotat den 22. maj 2014 forud for miljørådsmødet den 12. juni 2014.