

NOTAT

Miljø- og Fødevareministeriet  
Departementet

EU og internationalt  
J.nr. 2015-2343  
Ref. masch  
Den 20. november 2015

## SAMLENOTAT 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<sub>x</sub>), svovloxider (SO<sub>2</sub>), ammoniak (NH<sub>3</sub>), små partikler (PM<sub>2,5</sub>) og flygtige organiske stoffer (NMVOC), samt yderligere reduktionsmål for 2030 for de samme stoffer samt metan (CH<sub>4</sub>). 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 der er en væsentlig usikkerhed forbundet med Danmarks opfyldelse af Kommissionens forslag til 2020 mål for ammoniak. Afhængig af størrelsen på en eventuel manko vil yderligere initiativer til ammoniakreduktion medføre erhvervsøkonomiske omkostninger på op til 130 mio. kr. årligt.

Regeringen vurderer ligeledes, at Danmarks opfyldelse af Kommissionens forslag til 2030 mål skønnes at medføre væsentlige samfundsøkonomiske omkostninger på op til 5,8 mia. kr. pr. år. Af disse skønnes metan at udgøre langt størstedelen (ca. 4,2 mia. kr. om året). 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 800 mio. kr. pr. år. Forslaget skønnes at medføre statsfinansielle konsekvenser på ca. 70 mio.kr. om året, hvilket primært skyldes et mindre provenu fra svovlafgiften, samt omkostninger til overvågning af virkningerne af luftforureningen på økosystemer. Forslaget skønnes at medføre væsentlige erhvervsøkonomiske konsekvenser, idet de samlede omkostninger for erhvervet forventes at være ca. 3,9 mia. kr. om året i 2030, hvoraf indsatsen for metan skønnes at udgøre 2,8 mia. kr. om året. Skønnene for omkostninger forbundet med Danmarks opfyldelse af 2020 og 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, men finder det samtidig grundlæggende væsentligt, at reguleringen sker med udgangspunkt i en fair byrdefordeling i EU. Regeringen finder det afgørende, at dansk landbrugs konkurrencevilkår ikke forringes som følge af ammoniakmålet for 2020, og vil tage hensyn til det væsentlige usikkerhedsspænd der er forbundet med grundlaget for fastsættelsen af Danmarks ammoniakmål. Regeringen lægger derfor afgørende vægt på, at det danske ammoniakmål for 2020 nedbringes i overensstemmelse hermed.

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 metan, lægger regeringen vægt på, at metan ikke reguleres under NEC.

## **2. 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.

Forslaget har været drøftet i miljøarbejdsgruppen i Bruxelles, ligesom forslaget var genstand for politiske drøftelser på Rådsmøde (miljø) den 12. juni 2014 og 15. juni 2015.

Det luxembourgiske formandskab har lagt op til vedtagelse af en generel indstilling til sagen på miljørådsmødet den 16. december 2015.

## **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 FNs 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 luftforurening<sup>1</sup> 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 uhensigtsmæssigt tab af luftbårne næringsstoffer er fortsat et stort problem for økosystemerne i Europa. 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 (NH<sub>3</sub>):* Ammoniak påfører naturen uhensigtsmæssig belastning ved tilførsel af næringsstoffer, samt bidrager til dannelsen af sundhedsskadelige partikler. Hovedkilden til udledning af ammoniak er landbruget (96 %).

*Kvælstofoxider (NO<sub>x</sub>):* Kvælstofoxider bidrager til overgødskning af naturen. Kvælstofdioxid (NO<sub>2</sub>, som er en delmængde af kvælstofoxider) har endvidere sundhedsmæssige konsekvenser. Hovedkilden til udledning af kvælstofoxider er trafikken og industrien.

*Svovldioxid (SO<sub>2</sub>):* Udledningen af svovldioxid medfører risiko for forsurening (eller syreregn), 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<sub>2.5</sub>):* WHO har i 2012 opklassificeret fine partikler til at være kræftfremkaldende. Den væsentligste kilde til udledning af PM<sub>2.5</sub> 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<sub>2.5</sub>) frem mod 2020.

---

<sup>1</sup> EU's Temastrategi for luftforurening fra 2005 (KOM(2005)446 endelig)

*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  $PM_{2,5}$ ,  $NH_3$ ,  $NO_x$ ,  $SO_2$  og NMVOC. Den reviderede Gøteborgprotokol 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  $NO_x$ ,  $SO_2$ ,  $NH_3$ , NMVOC og  $PM_{2,5}$ .

Reduktionsmålene for 2030 indebærer en yderligere skærpelse ud over Gøteborgprotokollens målsætninger for  $NO_x$ ,  $NH_3$ ,  $SO_2$ , 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 sektors reduktionspotentialer og

reduktionsomkostningerne. Beregningsmodellen vælger de mest omkostningseffektive tiltag på tværs af landegrænserne uafhængigt af den hidtidige indsats i de enkelte lande på det foreliggende grundlag.

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.**

	<b>Foreslået DK mål i 2020 (Gøteborg protokol)</b>	<b>Foreslået EU gennemsnit i nyt NEC-direktiv 2020 (Gøteborg protokol)</b>	<b>Dansk basisfremskrivning for 2030<sup>1</sup></b>	<b>Foreslået DK mål i nyt NEC-direktiv 2030 (jan. 2015)</b>	<b>EU-gennemsnit i forslaget til nyt NEC-direktiv 2030 (jan. 2015)</b>
<b>Kvælstofoxider (NO<sub>x</sub>)</b>	56 %	42 %	60 %	66 %	65 %
<b>Svovldioxid (SO<sub>2</sub>)</b>	35 %	59 %	53 %	62 %	81 %
<b>Flygtige organiske stoffer udover metan (nmVOC)</b>	35 %	28 %	42 %	49 %	46 %
<b>Ammoniak (NH<sub>3</sub>)</b>	24 %	6 %	30 %	32 %	25 %
<b>Fine partikler (PM<sub>2,5</sub>)</b>	33 %	22 %	51 %	56 %	54 %
<b>Metan (CH<sub>4</sub>)</b>	---	---	3 %	24 %	33 %

<sup>1</sup> Danske basisfremskrivningstal for NO<sub>x</sub>, SO<sub>2</sub>, NMVOC og PM<sub>2,5</sub> er revideret på baggrund af seneste viden om virkningen af en række nyligt vedtagne tiltag, såsom det nye direktiv om mellemstore fyringsanlæg, test af virkelige kørselsforhold ved typegodkendelse af nye biler og nedsættelse af NO<sub>x</sub>-afgiften og opdaterede basisårstal for 2005. Fremskrivningstallene er behæftet med betydelig usikkerhed.

#### Ad 2) Flexibilitet (nyt element):

Artikel 5 i direktivet giver medlemslandene en vis fleksibilitet 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<sub>x</sub>, SO<sub>2</sub> og PM<sub>2.5</sub> der er opnået inden for international skibsfart, på visse betingelser. Etableres der fx et NO<sub>x</sub>-kontrol område (NECA) i Østersøen, vil Danmark kunne modregne en del af den reduktion i udledningen af NO<sub>x</sub>, der er sket i Østersøen i forhold til den samlede udledning af NO<sub>x</sub> 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), PM<sub>10</sub> (store partikler) og sodpartikler.

Yderligere skal medlemslandene som nyt element også rapportere 1) nationale kvadratneds-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 forslaget 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, konkret vandramme- og habitatdirektiverne.

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 plenarforsamling vedtog den 28. oktober 2015 et mandat til Parlamentets forhandlinger med Rådet. Hovedpunkterne i Parlamentets holdning er:

- 2020 målene fastholdes.
- 2030 målene fastholdes på niveau med Kommissionens oprindelige forslag fra december 2013.
- Metan ønskes reguleret i forslaget, men uden den del af udledninger som stammer fra drøvtyggere (køer).
- Ammoniakmålet for 2030 skal revurderes i 2022.
- Støtte til bindende milepæl for alle stoffer i 2025.
- Der skal udarbejdes en konsekvensvurdering ift. regulering af kviksløv i direktivet.

Europa-Parlamentet afstemning var kun foreløbig, idet man gav mandat til at forsøge at forhandle en første læsning enighed med Rådet.

#### **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 basisfremskrivninger 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 og 2030. Regeringen vurderer på den baggrund, at der er en væsentlig usikkerhed forbundet med Danmarks muligheder for at overholde 2020-målet for ammoniak, og at målet således udgør en potentiel hindring for vækst i landbrugs- og fødevarerhvervet. For en uddybning, se nedenfor.

Forslaget vil have væsentlige økonomiske konsekvenser for så vidt angår 2020-målet for ammoniak og 2030-målene generelt, som beskrevet nedenfor.

Vurderingen er baseret på regneeksempler af virkemidler og der er væsentlig usikkerhed forbundet hermed, især for tre stoffer (SO<sub>2</sub>, NMVOC og metan), hvor det ikke har været muligt at identificere tilstrækkelige virkemidler til at lukke mankoen.

#### Statsfinansielle konsekvenser

2020-mål:

Regeringen vurderer, at der er en væsentlig usikkerhed forbundet med Danmarks opfyldelse af Kommissionens forslag til 2020 mål.

2030-mål:

Forslaget om 2030-målene skønnes, at medføre et mindreprovenu på ca. 40 mio. kr. om året. Det skyldes primært et mindreprovenu fra afgiften på svovl. Skønnet er behæftet med usikkerhed. Det vurderes, at Kommissionens forslag i bilag 3 til overvågning af virkningerne af luftforureningen på økosystemer, skønnes at have væsentlige statsfinansielle meromkostninger i størrelsesordenen 30 mio. kr. pr. år, hvilket dog er behæftet med en vis usikkerhed.

#### Erhvervsøkonomiske konsekvenser.

2020:

Regeringen vurderer, at der er en væsentlig usikkerhed forbundet med Danmarks opfyldelse af Kommissionens forslag til 2020 mål for ammoniak. Afhængig af størrelsen på en eventuel manko vil yderligere initiativer til ammoniakreduktion medføre erhvervsøkonomiske omkostninger på op til 130 mio. kr. årligt.

Ammoniakmålet på 24 pct. er baseret på en fremskrivning af eksisterende indsats 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 en ventet ammoniakreduktion i 2020 på 21-23 pct. Usikkerheden på fremskrivningen i 2020 er på +/- 6 pct.point reduktion. Usikkerheden ved fremskrivningerne knytter sig især til antagelser om vækstrater i husdyrproduktionen og implementering af

miljøteknologi.

Regeringen vurderer på den baggrund, at der ikke er tilstrækkelig sikkerhed for, at Danmark kan nå ammoniakmålet på 24 %, og dermed heller ikke tilstrækkelig sikkerhed for, at reduktionsmålet ikke bliver en hindring for vækst i landbruget frem mod 2020. Jf. regeringsgrundlaget vil der blive fremlagt en fødevare- og landbrugsplan, der skal gøre fødevare- og landbrugssektoren endnu bedre rustet til at øge råvaregrundlaget og eksporten. Denne udvikling ønsker regeringen ikke begrænset af et ammoniakreduktionsmål, som under alle omstændigheder vil være meget ambitiøst i EU.

2030:

De samlede erhvervsøkonomiske omkostninger forbundet med 2030 målene forventes at være cirka 3,9 mia. kr. i årlig omkostning, 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 der er stor usikkerhed forbundet med Danmarks opfyldelse af Kommissionens forslag til 2020 mål for ammoniak.

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 metanreduktion. 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 800 mio. kr. pr. år (eksklusiv gevinster ved CO<sub>2</sub>-reduktioner og sparede sundhedsomkostninger ved reduceret grænseoverskridende luftforurening). Det bemærkes, at der for en række stoffer ikke er kendskab til virkemidler, hvorfor der er lagt en hypotetisk skyggepris til grund for opfyldelsen af mankoen. Der er stor usikkerhed forbundet med skønnene herfor.

**Tabel 2: Skøn over samfundsøkonomiske omkostninger ved Kommissionens forslag til 2030 mål**

	Væsentligste udlædningskilder	Samfundsøkonomiske omkostninger 2030 (årligt 30 år annuitet)
<b>NOx og svovl</b>	Industri og transport	106 mio. kr.
<b>Ammoniak og metan</b>	Landbruget	345 mio. kr.
<b>Partikler og NMVOC</b>	Husholdninger	19 mio. kr.
<b>NMVOC manko</b>	Husholdninger	144 mio. kr.
<b>Svovl manko</b>	Industri	396 mio. kr.
<b>NOx manko</b>	Industri og transport	895 mio. kr.
<b>Metan manko</b>	Landbruget	3.925 mio. kr.
<b>Total</b>		5.830 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: Miljø- og Fødevarerministeriets beregninger.

Vurderingen af de samlede samfundsøkonomiske omkostninger ved 2030 målene viser, at den årlige gennemsnitlige omkostning i 2030 er 5,8 mia. kr. om året. Omkostningerne ved at nå målsætningerne for metan skønnes at være 4,2 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 reduktionsforpligtigelserne for NOx, SO<sub>2</sub>, NMVOC, PM<sub>2.5</sub> og metan, er de fleste interessenter positive overfor princippet om EU fastsatte nationale reduktionsforpligtigelser, 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<sub>x</sub>-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<sub>x</sub>.

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<sub>x</sub>-afgift bør tages op til overvejelse, som følge af de nye reduktionsmål for NO<sub>x</sub> 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 foreslået 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 hugstafald 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, har været udsendt i høring i EU-specialudvalget vedr. Miljø fra den 26. marts 2015 til den 8. april 2015.

#### Rederforeningerne

Rederiforeningerne anfører følgende: *"Rederiforeningen takker for den fremsendte høring af rammenotat vedrørende Kommissionens forslag til nyt direktiv om nedbringelse af nationale emissioner af visse luftforurenende stoffer. Rederiforeningerne noterer sig, at Kommissionens forslag til nyt NEC direktiv berører NOx, SO2 og PM2,5 emissioner fra den internationale skibsfart i den forstand, at medlemslandene kan opnå en fleksibilitet ved at medregne reduktioner i deres nationale emissionsloft (art. 5). Af artikel 5 fremgår, at emissionsreduktionerne skal være opnået i havområder, der ligger inden for medlemsstatens territorialfarvande, eksklusive økonomiske zone eller forureningskontrolområde, hvis der er fastlagt et sådant område. Endvidere fremgår det, at medlemsstaten skal have indført foranstaltninger til at opnå lavere NOx-, SO2- og PM2,5-emissioner fra international skibsfart end de emissionsniveauer, der ville være opnået ved opfyldelse af EU-kravene til emissioner af NOx, SO2 og PM2,5. Rederiforeningerne vil i den forbindelse understrege, at nationale krav, der er strengere end de internationale krav, ikke er acceptable, idet sådanne krav vil ramme den nationale skibsfart, herunder færgefart samt offshore sektoren, med konkurrenceforvridning til følge. Således giver fleksibilitetsmuligheden kun mening, såfremt der i FN's søfartsorganisation udpeges et emissionskontrolområde, der omfatter NOx. Rederiforeningerne ser ingen problemer i, at emissionsreduktioner opnået i medfør af et NOx emissionskontrolområde medregnes i opnåelsen af den nationale emissionsforpligtigelse.*

*For så vidt angår det fremsendte rammenotat kan Rederiforeningerne bakke om udkastet til foreløbig dansk holdning, forudsat at ovennævnte forbehold tilgodeses."*

#### Landbrug og Fødevarer

Landbrug & Fødevarer anfører følgende: *"Landbrug Fødevarer skal henvise til de tidligere afgivne bemærkninger, som stadig er gældende: Et dansk ammoniakreduktionsmål på 24 % i 2020 (ift. til 2005) er urealistisk højt, konkurrenceforvridende og et udtryk for dansk enegang i en forureningsproblematik, der skal håndteres internationalt.*

Samtidig er det Landbrug & Fødevarers opfattelse, at en accept er i direkte modstrid med regeringens egne udmeldinger om vækst i fødevarerhvervet, bl.a. gennem en særlig vækstplan for fødevarer. Det fremgår endvidere af rammenotatet, at der kun er sandsynlighed for, at målet på 24 % kan nås i 2020 uden yderligere tiltag. Landbrug & Fødevarer vil derfor på det kraftigste opfordre til, at Danmark ikke accepterer reduktionsmålet for ammoniak på 24 % i 2020.

Landbrug & Fødevarer er særdeles kritiske over for den meget lukkede proces vedrørende den danske indmelding af et dansk reduktionskrav på 24 % ammoniak i forhold til 2005 i Göteborg-protokollen – det absolut højeste i UNECE og fire gange højere end EU-gennemsnittet. Og denne lukkethed fortsætter nu i processen om regeringens foreløbige accept af reduktionsmålet på 24 % for ammoniak. Dette er særligt kritisabelt set i lyset af, at reduktionskravet direkte vil ramme fødevarerhvervet, og at Landbrug & Fødevarer i vores høringssvar til Miljøstyrelsen i februar 2014 klart udtrykte et ønske om en tæt dialog med erhvervet om indholdet og konsekvenserne af luftpakken, inden den danske holdning blev endeligt lagt fast. Desværre må Landbrug & Fødevarer konstatere, at en dialog har været fuldstændig fraværende, og at regeringen har baseret sin holdning på den tredje faglige fremskrivningsrapport, der har været hemmeligholdt i ni måneder på trods af gentagne henvendelser med en opfordring til at lægge forudsætninger og beregninger åbent frem.

Landbrug & Fødevarer kan derfor blot konstatere, at der fra 2011 til 2015 er blevet udarbejdet tre fremskrivningsrapporter, der er baseret på forskellige forudsætninger om vækst og implementering af miljøteknologi – uden man har ønsket en dialog med erhvervet herom. De tre forskellige fremskrivningsrapporter når frem til vidt forskellige reduktioner på hhv. 24, 15 og 21-23 % ammoniak i 2020. Samtidig påpeges det i rapporterne, at der er stor usikkerhed om de fremskrivninger, der ligger til grund for reduktionsmålet på 24 % i 2020. Som fremhævet i den seneste fremskrivningsrapport (IFRO Rapport 230) er de væsentligste faktorer for emissionen antallet af dyr og implementeringen af miljøteknologi. Det er faktorer, som er svære at forudsige, og antagelserne om disse faktorer varierer også meget mellem de tre rapporter – med deraf følgende store forskelle i de opnåelige reduktioner. Nationalt Center for Miljø og Energi (DCE) estimerer i IFRO Rapport 230, at usikkerheden på 2020-reduktionerne for ammoniak er på 5-10 % og nærmest 10 % – det betyder, at de opnåelige reduktioner ligger mellem 15 og 29 % i forhold til 2005-udledningen.

Regeringen vurderer i sit reviderede rammenotat, at Kommissionens forslag til 2020-mål sandsynligvis kan nås uden yderligere tiltag eller regulering, og er derfor bevidst om, at der er en risiko for, at forudsætningerne ikke holder. Landbrug & Fødevarer mener, at en ansvarlig regering bør have vurderet alle relevante scenarier fremfor at gamble med at tilslutte sig krav, der kan få alvorlige konsekvenser for dansk erhvervsliv. Derfor bør det uddybes, hvor sandsynligt dette scenarie er, og hvor sandsynligt det er, at reduktionen på 24 % ikke kan opnås uden yderligere regulering. De erhvervsøkonomiske beregninger bør endvidere omfatte et scenarie, hvor usikkerheden indgår. Ligeledes bør regeringen redegøre for konsekvenserne, hvis målet ikke nås. Dette skal også ses i lyset af, at regeringen selv lægger særlig vægt på en sikkerhedsmargin i forhold til usikkerheder på 2030-målene, men ikke finder det nødvendigt at lægge vægt på en tilsvarende sikkerhedsmargin på 2020-målene.

*Forudsætningerne om vækst - Forudsætningerne om vækst i fødevarerhvervet i den seneste fremskrievning svarer ikke til erhvervets egne forventninger. Landbrug & Fødevarer finder det bl.a. betænkeligt, at der ikke i nogen af scenarierne er mulighed for vækst i både kvæg- og svineproduktionen. Ligeledes er der ingen af scenarierne for mælkeproduktion, der lever op til erhvervets forventninger om 20 % stigning i 2020 efter mælkekvoternes ophør. Det fremgår direkte af rapporten fra juni 2014, at væksten af produceret mælk er estimeret lavere end den vækst, som Arla opererer med i 2020. Faktisk er mælkeydelsen pr. ko i 2014 allerede højere, end IFRO estimerer den vil være i 2020. Landbrug & Fødevarer finder det stærkt kritisabelt og helt uhørt, at regeringen bevidst ønsker at lægge en dæmper på erhvervslivets vækstforventninger og acceptere Europas suverænt største reduktionsforpligtigelse på ammoniak, set i lyset af at vi i forvejen har den absolut laveste ammoniakudledning pr. liter mælk og nogle af de skrappeste miljøkrav i både EU og UNECE.*

*Forudsætninger om miljøteknologi - For så vidt angår de bagvedliggende forudsætninger om implementering af miljøteknologi er Landbrug & Fødevarer af den opfattelse, at der er tale om meget optimistiske skøn. Der findes os bekendt ingen opgørelser over udbredelse og effektivitet af miljøteknologi i husdyrproduktionen. Den teknologi, der skal til for yderligere at reducere ammoniakudledningen fra danske husdyrbrug, er meget avanceret og dyr. Det anses derfor for usandsynligt, at der inden for den nærmeste årrække vil være finansiering i erhvervet til nybyggeri i den forudsatte størrelse. Det er langt mere realistisk, at erhvervet udnytter de ressourcer, det har endnu bedre en årrække frem. Dermed kan produktionen bevares og måske øges lidt, uden den implementering af miljøteknologi, der følger med nybyggede stalde.*

*Gældende krav og lovgivningsmæssige konsekvenser - Det fremgår af rammenotatet, at reduktionsmålet på 24 % kan opnås med den gældende regulering. Da Danmark er væsentligt længere med ammoniakreducerende tiltag og har en skarpere lovgivning end mange af de lande, som vi konkurrerer med, finder Landbrug & Fødevarer det rimeligt, at regeringen i rammenotatet og i forbindelse med de økonomiske konsekvensberegninger gør helt klart, hvilke reduktioner der er en konsekvens af EU-lovgivning, og hvilke reduktioner der er en konsekvens af national lovgivning. Med så store variationer i EU-landenes reduktionsmål i 2020, hvor fx Tyskland kun skal reducere med 5 % mod Danmarks 24 %, kan det ikke alene være EU-lovgivningen, der er årsag til, at Danmark tilsyneladende kan nå reduktionsmålet på 24 % uden yderligere regulering. Samtidig fremgår det af rammenotatet, at forslaget kan få lovgivningsmæssige konsekvenser, men det er ikke yderligere beskrevet, hvad der konkret tænkes på. Landbrug & Fødevarer mener, at der bør redegøres tydeligere for, hvilke lovgivningsmæssige konsekvenser der tænkes på, og hvilke erhvervsøkonomiske konsekvenser, der vil følge heraf.*

*NMVOC - Som noget nyt fremgår det af rammenotatet, at landbruget tilskrives 33 % af den danske udledning af NMVOC. Dette er et helt nyt tal, der stammer fra Danmarks seneste emissionsopgørelse udgivet i marts 2015. I tidligere opgørelser er landbruget blevet tilskrevet 2 % af den danske udledning af NMVOC. Landbrug & Fødevarer finder denne oplysning meget væsentlig og undrer sig over, at der heller ikke i denne situation har været en dialog med erhvervet. Det fremgår ikke nærmere, hvor NMVOC stammer fra, og om det vil få konsekvenser for erhvervet.*

*Metan - I rammenotatet lægges der op til, at regeringen vil lægge vægt på, at metan ikke skal medtages i NEC-direktivet med særskilte reduktionsmål for*



2030. Landbrug & Fødevarer er enig med de vurderinger, der lægges til grund herfor, og kan støtte op om regeringens holdning.

Reduktionsmål for ammoniak i 2030 - Med hensyn til 2030 er Landbrug & Fødevarer enig i, at der bør fastsættes mål, der sikrer en fair byrdefordeling, og hvor den danske reduktion ikke er højere end EU-gennemsnittet. Endvidere bør kravet baseres på EU-lovgivning og ikke på dansk særlovgivning. Ligeledes er Landbrug & Fødevarer enige i, at der bør sikres en transparens og fleksibilitet, men samtidig også en åben proces, der inkluderer en dialog med de berørte erhverv.

Ratificering af Gøteborg-protokollen - Landbrug & Fødevarer er enig med regeringen i, at EU ikke skal ratificere Gøteborg-protokollen, så længe der forhandles om NEC-direktivet. Landbrug & Fødevarer mener dog, at regeringen skal lægge afgørende vægt på, at forhandlingerne af NEC-direktivet er blevet afsluttet, før ratifikationen kan finde sted. Landbrug & Fødevarer skal samtidig gøre opmærksom på, at Danmark ikke har ratificeret Gøteborg-protokollen, og Landbrug & Fødevarer er stadig af den opfattelse, at Danmark ikke skal ratificere den med de nuværende reduktionsmål. Med en ligelig byrdefordeling mellem EU-landene som forudsat i forhandlingsmandatet og oplyst til Folketinget vil EU uden problemer kunne ratificere protokollen, uden at Danmark forpligter sig til det nationale reduktionsmål på 24 % i 2020.

Landbrug & Fødevarer udbygger gerne vores høringssvar og lægger vores synspunkter og vurderinger frem for en åben diskussion. Vi skal samtidig opfordre til, at den videre proces foregår transparent og med inddragelse af erhvervet.”

Revideret rammenotat har været udsendt i høring i EU-specialudvalget vedr. Miljø fra den 3. juli 2015 til 6. juli 2015. Der er i den forbindelse modtaget svar fra følgende parter: Landbrug & Fødevarer, Danske Maritime, Danmarks Naturfredningsforening og Det Økologiske Råd.

#### Landbrug & Fødevarer

Landbrug & Fødevarer anfører, at organisationen grundlæggende støtter formålet med luftpakken, da det er vigtigt, at grænseoverskridende luftforurening håndteres internationalt, samt at alle lande og sektorer bidrager. Landbrug & Fødevarer er enige med regeringen i, at målet for ammoniakreduktion i et kommende NEC-direktiv ikke må blive en barriere for et øget dansk råvaregrundlag, der samtidig kan bidrage til en øget eksport. Landbrug & Fødevarer kan derfor tilslutte sig regeringens indstilling til dansk holdning og har særligt noteret, at der lægges afgørende vægt på at nedbringe reduktionsmålet for ammoniak for 2020 samt, at der lægges særlig vægt på, at der inddrages en sikkerhedsmargen ved fastsættelse af 2030-forpligtigelserne, der tager hensyn til usikkerheden.

I overensstemmelse med tidligere høringssvar fra den 8. april 2015 er Landbrug & Fødevarer enig med regeringen i, at metan ikke skal medtages i NEC-direktivet med særskilte reduktionsmål for 2030.

Landbrug & Fødevarer skal stærkt opfordre til, at det i dialog med erhvervet afklares, hvorvidt reduktionsmålene for NMVOC vil få betydning for

fødevarerhvervet.

Landbrug & Fødevarer kan tilslutte sig regeringens holdning om, at EU først skal tage stilling til EU's ratifikation af Göteborg-protokollen, når forhandlingerne af NEC-direktivet er afsluttet.

Samtidig mener Landbrug & Fødevarer, at Danmark ikke skal ratificere Göteborgprotokollen med det nuværende danske reduktionsmål på 24 % for ammoniak.

#### Danmarks Naturfredningsforening og Det Økologiske Råd

Det Økologiske Råd og Danmarks Naturfredningsforening er chokerede over, at regeringen ønsker, at det danske 2020-mål for ammoniak reduceres. Dels fordi målet er en del af den allerede besluttede Göteborg-protokol dvs. en FN-protokol, dels fordi ammoniak er en af de største årsager til sundheds- og naturskadelig luftforurening, og dels fordi ammoniakreduktionen kan nås uden mærkbare omkostninger for dansk landbrug, næsten uden yderligere tiltag.

Ammoniakreduktionerne koster ifølge Miljøstyrelsens Teknologiblade så lidt (f.eks. gylleforsuring), at reduktionerne ikke vil få mærkbar indflydelse på landbrugsprodukternes pris.

Det Økologiske Råd og Danmarks Naturfredningsforening finder regeringens holdning til 2030-forpligtelserne uambitiøs. Luftforureningen med ammoniak er et af de mest sundheds- og naturskadelige miljøproblemer i Danmark.

Luftforureningen med ammoniak koster hvert eneste år flere danske liv end trafikulykker samt en større milliardudgift som følge af sygdom (over 10 gange større helbredsomkostninger end ammoniakreduktionerne ifølge regeringens rammenotat vil koste landbruget). Forureningen kan reduceres via velkendte teknologier, hvor reduktionsomkostningerne ligger 5-10 gange under ammoniakforureningens skadeomkostninger. Det betyder ifølge organisationerne, at samfundet tjener 5-10 mio. kr. hver gang, der investeres 1 mio. kr. i at reducere ammoniakforureningen. Dette fremgår dog ikke af opgørelsen af de samfundsmæssige konsekvenser i notatet og Det Økologiske Råd og Danmarks Naturfredningsforening må derfor udtrykke deres skarpeste kritik af denne meget alvorlige mangel.

Endelig udtrykker Det Økologiske Råd og Danmarks Naturfredningsforening deres skarpeste kritik af den meget korte høringsfrist, hvilket ikke er en proces, der er en demokratisk institution værdig.

Det Økologiske Råd og Danmarks Naturfredningsforening mener, at regeringen skal bakke fuldt ud op om Kommissionens forslag til ammoniakforpligtelser, både i 2020 og 2030.

#### Danske Maritime

Danske Maritime anfører, at organisationen i princippet intet har imod den omtalte fleksibilitetsmekanisme, men en modregning af den opnåede reduktion i emissioner af SO<sub>x</sub>, NO<sub>x</sub> eller PM<sub>10</sub> fra den internationale skibsfart i de nationale reduktionsforpligtelser må ikke føre til, at transport af gods og passagerer i EU overføres fra sø til land, eller at der sker konkurrenceforvridning til skade for den nationale skibsfart. Reduktion af luftforureningen ved transport i EU sker mest effektivt ved at fremme nærskibsfart og ved at fremme brug af miljøvenlig maritim teknologi om bord på de skibe, der sejler i EU-farvande. Danske Maritime påpeger, at regulering af skibsfartens luftforurening (SO<sub>x</sub>, NO<sub>x</sub> og PM<sub>10</sub>) bedst sker via FN's søfartsorganisation IMO for derved at skabe ens vilkår globalt. Danske Maritime

støtter i øvrigt, at der snarest muligt indføres et NOx-kontrol område (NECA) i Østersøen.

Et revideret rammenotat har været udsendt i høring i EU-specialudvalget vedr. Miljø fra den 19. november 2015 til den 20. november 2015. Der er i den forbindelse modtaget svar fra følgende parter: Det Økologiske Råd og Landbrug & Fødevarer.

#### Det Økologiske Råd

Det Økologiske Råd anfører, at da regeringens holdning er uændret er Rådets tidligere bemærkninger, som er refereret i notatet, også uændrede.

#### Landbrug og Fødevarer

Landbrug og Fødevarer anfører i sit høringssvar følgende: *Det reviderede rammenotat er på mange punkter lig tidligere versioner af notatet. Landbrug & Fødevarer henviser derfor til vores høringssvar af 6. juli 2015 fremsendt i forbindelse med den seneste version af rammenotatet.*

*Vedrørende grundlaget for at fastsætte Danmarks 2030-forpligtigelser er det regeringens foreløbige holdning, at de som udgangspunkt skal fastsættes ud fra basisfremskrivningerne baseret på den eksisterende regulering uden yderligere tiltag. Danske virksomheder bør ikke stilles dårligere i den internationale konkurrence, hvorfor krav til danske virksomheder og landbrug ikke bør være mere byrdefulde end kravene i sammenlignelige EU-lande. Landbrug & Fødevarer mener derfor, at EU-forpligtigelser alene bør fastlægges på baggrund af fremskrivninger, der er baseret på EU-lovgivning. De danske fremskrivninger skal således opdeles i følgerne af EU-regulering og følgerne af national regulering.*

*For så vidt angår reduktionsmålene for ammoniak er det fortsat Landbrug & Fødevarers holdning, at der med fokus på omkostningseffektive virkemidler og hensyntagen til landenes hidtidige indsats er mulighed for at reducere EU's samlede ammoniakudledning. Det er dog helt centralt, at dette sker under hensyntagen til fair konkurrencevilkår, hidtidig indsats og særlige sektorielle forhold.*

*I forhold til Parlamentets forslag om, at reduktionsmålene skal revideres i 2022, er Landbrug & Fødevarer enige med regeringen i, at dette ikke bør støttes. En planlagt revision af reduktionsmålene i 2022 vil øge risikoen for, at 2030-målene i første omgang fastsættes på et mangelfuldt grundlag. Konsekvensen vil blive en markant øget usikkerhed om de nationale forpligtigelser i hele EU med negative effekter på investeringssikkerheden i landbruget og dermed på de generelle erhvervsøkonomiske betingelser i landbrugssektoren.*

*De foreslåede fleksibilitetsmekanismer i forhold til force majeure og veksling af reduktioner på en luftforureningskomponent til reduktioner på en anden komponent finder Landbrug & Fødevarer også fornuftige og er enige i regeringens holdning.*

### **9. Forhandlingssituationen**

Kommissionens forslag har været drøftet i Rådets miljøarbejdsgruppe i flere omgange. Annex II, der indeholder reduktionsforpligtelserne, var i 2014 genstand for en bilateral teknisk afklaringsproces mellem Kommissionen og medlemsstaterne. Dette resulterer i et justeret forslag fra Kommissionen i januar 2015. Annexet har efterfølgende i efteråret 2015 været genstand for en

overordnet drøftelse i miljøarbejdsgruppen, ligesom medlemsstaterne har haft tekniske bemærkninger til Kommissionens forslag. Der har imidlertid ikke været åbnet for egentlige substansforhandlinger af medlemsstaternes enkelte reduktionsmål i annexet. På miljørådsmødet i juni 2015 var der en overordnet politisk drøftelse af forslaget hvor medlemsstaterne generelt tilkendegav opbakning til det overordnede ambitionsniveau for 2030, samtidig med at mange understregede at de konkrete reduktionsmål var for ambitiøse og omkostningstunge. Endnu mangler mange medlemsstater at tilkendegive deres endelige holdninger til reduktionsforpligtelserne for 2030, men det står på nuværende tidspunkt klart, at de foreløbige indmeldte reduktionsmål samlet set ikke svarer til det overordnede ambitionsniveau. Et betydeligt antal medlemsstater indikerer, at de vil have overordentlig vanskeligt ved at tilslutte sig de foreslåede reduktionsforpligtelser for 2030.

Herudover er mange medlemsstater skeptiske overfor de foreslåede milepæle i 2025. Ammoniak og partikler er generelt de stoffer, som flest medlemsstater indikerer at have vanskeligheder med. Det lettiske formandskab fremlagde den 23. marts 2015 et kompromisforslag, hvor det bl.a. foreslås, at metan ikke reguleres i NEC-direktivet, at naturovervågningsforpligtelserne alene skal følge af eksisterende direktiver samt at yderligere tiltag skal være frivillige for medlemsstaterne. Dette nyder generel opbakning blandt medlemsstaterne.

Det luxembourgske formandskab fremlagde den 3. november 2015 et nyt kompromisforslag, som bl.a. udvider fleksibilitetsmekanismen på baggrund af forslag fra Tjekkiet og Kommissionen. Danmark har efterfølgende foreslået en yderligere ændring til fleksibilitetsmekanismen i artikel 5 i forslaget til revideret NEC-direktiv.

Tjekkiet har således foreslået, at fleksibilitetsmekanismen udvides til at omfatte force majeure situationer, såsom fx pludselige ændringer i energiforsyningen, som følge af større uforudsete hændelser.

Kommissionen forslag giver mulighed for, at en medlemsstat kan "veksle" en større reduktionsindsats på ét stof til et mindre reduktionsmål på et andet stof, ud fra vurderinger af sundhedsvirkninger ved reduktionerne for de forskellige stoffer.

Danmark har foreslået en præcisering, som sikrer, at justeringer af emissionsopgørelser godkendt efter Gøteborgprotokollen også kan bruges efter NEC-direktivet, for så vidt angår opfyldelse af 2020 forpligtelserne, som indgår i begge.

Parlamentets ændringsforslag trækker i en anden retning end Rådet på væsentlige punkter. Parlamentet er således enig med Kommissionen i, at der skal ske væsentlige yderligere reduktioner af udledningerne udover en basisfremskrivning i 2030, samt at metan skal omfattes af forslaget.

### **10. Regeringens 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, men finder det samtidig grundlæggende væsentligt, at reguleringen sker med udgangspunkt i en fair byrdefordeling i EU. Regeringen finder det afgørende, at dansk landbrugs konkurrencevilkår ikke forringes som følge af ammoniakmålet for 2020, og vil tage hensyn til det væsentlige usikkerhedsspænd der er forbundet med grundlaget for fastsættelsen af Danmarks ammoniakmål. Regeringen lægger derfor *afgørende vægt på*, at det danske ammoniakmål for 2020 nedbringes i overensstemmelse hermed.

### 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 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 SO<sub>2</sub> 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 SO<sub>2</sub>-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 der først vil blive taget stilling til ratifikation af Gøteborgprotokollen efter forhandlingerne om NEC-direktivet er afsluttet, 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

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.

Regeringen kan også støtte, at fleksibilitetsmekanismen udvides til at omfatte force majeure situationer, såsom fx pludselige ændringer i energiforsyningen, som følge af større uforudsete hændelser. Endelig kan regeringen støtte Kommissionens forslag om, at der gives mulighed for, at en større indsats end påkrævet for et stof fra et medlemslands side kan veksles til et mindre reduktionsmål på et andet stof, så længe dette foregår på transparent vis og efter vedtagne retningslinjer for en sådan veksling af sundhedseffekter mellem stoffer

### 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 forslagets 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 forslagets 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 forslagets 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 forslagets artikel 14.

#### Overvågning af virkningerne af luftforureningen på naturen

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

Regeringens holdning er, at overvågningen af virkningerne af luftforureningen på naturen skal udgøres af de eksisterende overvågningsprogrammer, som modsvarer kravene i habitatdirektivet og vandrammedirektivet. Regeringen mener, at det er uhensigtsmæssigt, at NEC direktivet stiller yderligere krav til naturovervågning, ud over de krav som følger af EU's naturbeskyttelsesdirektiver.

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.

#### Væsentlige ændringsforslag fra Parlamentet

Regeringen kan ikke støtte Parlamentets forslag om at ammoniakmålet skal revideres i 2022.

Regeringen kan støtte, at Kommissionen pålægges at udarbejde en vurdering af konsekvenserne ved at regulere kviksølv i NEC-direktivet.

### **12. 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.

Folketingets Europaudvalg blev desuden orienteret om sagen ved et foreløbigt grund- og nærhedsnotat oversendt den 26. marts 2015 samt ved samlenotat den 9. juni 2015 forud for rådsmøde den 15. juni 2015. Endelig blev Folketingets Europaudvalg orienteret skriftligt ved et samlenotat oversendt den 17. juli 2015.