



Bruxelles, den 30.11.2022
SWD(2022) 378 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF RAPPORTEN OM KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning

om fastlæggelse af en EU-certificeringsramme for kulstoffjernelse

{COM(2022) 672 final} - {SEC(2022) 423 final} - {SWD(2022) 377 final}

Hvis den globale gennemsnitlige temperaturstigning skal begrænses til under 1,5 °C, forudsætter dette store nedskæringer i de globale drivhusgasemissioner i de kommende årtier. For at opnå dette er vi for det første nødt til at effektivisere vores bygninger, transportformer og industri, omstille til en cirkulær økonomi og i langt højere grad udnytte vedvarende energikilder. For det andet må vi genanvende kulstof fra affaldsstrømme, fra bæredygtige biomassekilder eller direkte fra atmosfæren for at udnytte det i stedet for fossilt kulstof i de økonomiske sektorer, der uundgåeligt vil forblive kulstofafhængige, f.eks. ved en grundig CO₂-opsamling og -anvendelse (CCU) og bæredygtige syntetiske brændstoffer. Sideløbende hermed, hvilket også understreges af IPCC, vil stigende mængder CO₂ **hvert år skulle opsamles og fjernes fra atmosfæren** ved hjælp af kulstofbindende dyrkning og industriel fjernelse for at nå målet om klimaneutralitet i 2050, der er fastsat i den europæiske klimalov¹. Dette mål forudsætter, at både naturlige økosystemer og industrielle løsninger må bidrage til at fjerne flere hundrede millioner ton CO₂ om året fra atmosfæren. I Kommissionens meddelelse om bæredygtige kulstofkredsløb understreges med dette for øje betydningen af at skabe grundlaget for en forretningsmodel, der belønner arealforvaltere for at binde kulstof under fuld overholdelse af de økologiske principper ("**kulstofbindende dyrkning**"), og af at skabe et **indre EU-marked for opsamling, anvendelse, lagring og transport af industriel CO₂** ved hjælp af innovative teknikker.

I den forbindelse indføres der med dette initiativ en lovgivningsmæssig ramme for certificering af kulstoffjernelse. Et stort flertal (89 %) af de interesserede parter, der besvarede den offentlige høring (400 svar og 140 holdningsdokumenter blev modtaget), var enige om, at "indførelse af et robust og troværdigt certificeringssystem for kulstoffjernelse er det første afgørende skridt i retning af at opnå et nettobidrag fra kulstoffjernelse i overensstemmelse med EU-målet om klimaneutralitet". I denne konsekvensanalyserapport vurderes de politiske muligheder for, at en sådan EU-certificeringsramme kan afhjælpe de tre hovedproblemer, der påvirker den fremtidige udvikling af kulstoffjernelse.

Det første problem består i, at **det er vanskeligt at vurdere og sammenligne kvaliteten af kulstoffjernelse**, hvilket giver anledning til betydelige søgeomkostninger for finansfolk, der potentielt finansierer kulstoffjernelse. Dette er et typisk "markedssvigt" og skaber en risiko for, at finansiel støtte gives til kulstoffjernelsesaktiviteter, der ikke kan gøres gældende som effektive afhjælpende foranstaltninger. Dette problem har to årsager. Den første årsag er, at certificering af kulstoffjernelse er langt mindre udbredt end certificering af emissionsreduktioner. Certificeringen indebærer også en række metoderelaterede udfordringer, og i forskellige certificeringsordninger foreslås forskellige metoder til at kvantificere det samlede og yderligere kulstoffjernelse med henblik på at tilskynde til langsigtet kulstoflagring og medregne kulstoffjernelsesaktivitetens bæredygtighedsvirkninger mere generelt (f.eks. biodiversitet). Den anden årsag er, at løsninger til kulstoffjernelse (dvs. løsninger, hvorved kulstof lagres i geologiske formationer såsom bioenergi med CO₂-opsamling og -lagring, CO₂-opsamling og -lagring direkte fra atmosfæren, kulstofbindende dyrkning og kulstoflagringsprodukter) udgør forskellige udfordringer for certificeringen og er meget uensartede med hensyn til deres modenhed, omkostningseffektivitet og de tilknyttede overvågningsomkostninger.

For at afhjælpe dette problem har dette initiativ til formål at garantere kvaliteten af alle former for kulstoffjernelse, der er certificeret i Unionen, ved hjælp af certificeringsmetoder, der er målrettet særtræk ved de forskellige løsninger til kulstoffjernelse. Med dette for øje foreslår Kommissionen en EU-kvalitetsstandard for certificering af kulstoffjernelse efter fire kvalitetskriterier (under det engelske akronym **QU.A.L.ITY**): **QU**antification, **A**dditionality and baselines, **L**ong-term storage og **ITY** sustainability. I den foreslåede forordning angives bedste praksis for hvert af disse kriterier på grundlag af relevant lovgivning, samtidig med at det erkendes, at hovedelementerne i forbindelse med QU.A.L.ITY-kriterierne vil variere alt efter de enkelte løsninger til kulstoffjernelse. Dernæst vil der skulle udvikles detaljerede certificeringsmetoder med henblik på at gennemføre QU.A.L.ITY-

¹ Forordning (EU) 2021/1119, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1119>.

kriterierne på tværs af de forskellige kulstoffjernelsesaktiviteter. På dette trin vil særlige regler blive målrettet særtræk ved de forskellige typer kulstoffjernelsesaktiviteter: Reglerne vil eksempelvis anerkende de stærke garantier for lang varighed, som tilvejebringes med løsninger, der lagrer kulstof i geologiske formationer, samtidig med at minimumskravene til bæredygtighed for aktiviteter i relation til kulstofbindende dyrkning præciseres. I den forbindelse sammenlignes to kvalitetssikringsmodeller i denne konsekvensanalyse: I den første model (Q1-modellen) opstilles metoder inden for rammerne af certificeringsordninger i overensstemmelse med EU's QU.A.L.ITY-kriterier, hvorefter de forelægges den ansvarlige offentlige myndighed til anerkendelse. I den anden løsningsmodel (Q2-modellen) opstiller Kommissionen metoderne i tæt samråd med en ekspertgruppe.

Det konkluderes i denne konsekvensanalyse, at Q2-modellen har det største potentiale til at garantere kvaliteten af certifikater for kulstoffjernelse og forbedre sammenligneligheden, samtidig med at de administrative omkostninger ved opstilling eller godkendelse af metoder i relation til certificeringsordninger minimeres.

Et andet problem er, at **mange interesserede parter ikke har tillid til certifikater for kulstoffjernelse**, fordi certifikater kan opnås gennem upålidelige certificeringsprocesser, der certificerer aktiviteter uden reelle klima- og bæredygtighedsfordele. For at løse dette problem bør der i certificeringsordningerne indføres gennemsigtige og robuste regler og procedurer for at modvirke risikoen for, at certificeringsprocessen ikke er i stand til at afdække, at kvaliteten af kulstoffjernelsen er lav, at kulstoffjernelsesprojekterne reelt ikke leverer den tilsigtede kulstoffjernelse, og at det samme projekt certificeres to gange, eller at det samme certifikat anvendes to gange.

Et tredje problem er, at **leverandørerne af kulstoffjernelse oplever hindringer for adgang til finansiering**. Dette skyldes de mange forskellige måder, som certifikater for kulstoffjernelse kan anvendes på (f.eks. frivillige kulstofmarkeder, offentlig finansiering, inddragelse af bæredygtighedsaspekter i virksomheders rapportering og i kontraktlige ordninger samt frivillige mærkningsordninger). Denne mangfoldighed skaber transaktionsomkostninger for dem, der ønsker at få deres kulstoffjernelsesaktivitet certificeret såsom søgeomkostninger (den tid og indsats, der bruges på at forstå kvaliteten af en given ordnings certificeringsprocedurer) og omstillingsomkostninger (omkostningerne ved at forsøge at tiltrække andre supplerende eller alternative former for finansiering, hvilket sandsynligvis vil forudsætte, at deres aktiviteter ændres, og at forskellige beviser og oplysninger må forelægges).

For at løse det andet og det tredje problem bør certificeringsordningerne opfylde tre gennemsigtigedskrav: forvaltningen af ordninger (certificeringsordninger bør forvaltes på grundlag af pålidelige og gennemsigtige procedurer, f.eks. intern forvaltning og overvågning, forvaltning af klager og appeller, høring af interesserede parter, gennemsigtighed og offentliggørelse af oplysninger osv.), uafhængig verifikation (tredjepartsrevisorer bør verificere, at kulstoffjernelsen opfylder QU.A.L.ITY-kriterierne) og fuld offentliggørelse (alle oplysninger om certificeret kulstoffjernelse bør være offentligt tilgængelige og kunne spores gennem offentlige registre). I tråd med disse gennemsigtighedskriterier er der fastsat en proces med henblik på at anerkende certificeringsordninger, og leverandører af kulstoffjernelse må kun anvende anerkendte certificeringsordninger til at påvise opfyldelse af QU.A.L.ITY-kriterierne og overholdelse af de relevante certificeringsmetoder.

I den forbindelse sammenligner konsekvensanalysen to forvaltningsmodeller med hensyn til, hvem der vil have ansvaret for at anerkende certificeringsordninger: medlemsstaterne (G1-modellen) eller Kommissionen (G2-modellen). I analysen konkluderes det, at G2-modellen vil være den bedste til at garantere en robust og harmoniseret certificeringsproces, fremme det indre marked for certificering af kulstoffjernelse og samtidig minimere de offentlige myndigheders administrative omkostninger.

Det konkluderes, at i den foretrukne model står Kommissionen for at: i) opstille certificeringsmetoder i samråd med eksperter og interesserede parter og ii) harmonisere gennemførelsen af certificeringsrammen og Q.U.A.L.I.T.Y-kriterierne gennem anerkendte certificeringsordninger.