

NOTAT



Miljøministeriet
Departementet

EU & Internationalt
J.nr. 2014-2607
Ref. Cml, Masch/Hehol
Den 25. april 2014

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT til Folketingets Europaudvalg og Miljøudvalg

Kommissionens Europa-Parlamentets og Rådets 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

1) Resumé

Formålet med direktivforslaget er at mindske luftforureningens skadevirkninger på sundhed og miljø i EU og at opfylde 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 Gøteborgforpligtelserne.

Kommissionen har i sin konsekvensberegning estimeret, at de samlede omkostninger forbundet med overholdelse af reduktionsmålene vil beløbe sig til 3,3 mia. EUR på EU plan. Ifølge Kommissionen vil forslaget samtidig medføre en reduktion i de samlede eksterne omkostninger, herunder bl.a. skader på afgrøder, tabt arbejdsfortjeneste og andre sundhedsmæssige omkostninger, forbundet med luftforurening på 40 mia. EUR på EU plan frem mod 2030.

Forslaget vil have en positiv virkning på beskyttelsesniveauet.

Regeringen hilser det velkomment, at Kommissionen har fremsat et forslag om grænseoverskridende luftforurening.

Regeringen har iværksat et analysearbejde med henblik på at udrede forslagens konsekvenser for Danmark, og vil i den forbindelse inddrage seneste videnskabelige data og basisfremskrivinger. På den baggrund vil regeringen fastlægge sin holdning til forslaget.

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.

Forslaget har været indledende drøftet i miljøarbejdsgruppen i Bruxelles. Forslaget er foreløbigt sat på dagsordenen til en 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 Göteborg-protokol fra maj 2012, som blev forhandlet i UN-ECE under dansk EU-formandskab.

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 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 (NH₃): Ammoniak påfører naturen uhensigtsmæssig belastning ved tilførsel af gødning. Hovedkilden til udledning af ammoniak er landbruget.

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

Svovldioxid (SO₂): Udledningen af svovldioxid medfører risiko for forsuring (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

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

opløsningsstoffer. Den væsentligste kilde til flygtige organiske stoffer udover metan er brændeovne, trafik og husholdningers brug af opløsningsmidler.

Fine partikler (PM_{2,5}): 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 reguleres nu også, da der i den reviderede Gøteborg-protokol er fastsat reduktionsmål for fine partikler (PM_{2,5}) frem mod 2020. 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.

Metan: Uforbrændt metan reguleres via en afgift på stationære stempelmotoranlæg. Herudover reguleres metan via Klima-konventionen, da det er en stærk drivhusgas. 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 især køers fordøjelsessystem samt håndtering af husdyrgødning, men der udledes også metan fra lossepladser og visse energianlæg.

Direktivet består af fem centrale elementer:

- 1) Nationale reduktionsmål for 6 luftforurenende stoffer frem mod 2020 og 2030 (metan dog kun 2030),
- 2) Rapportering af yderligere 16 luftforurenende stoffer samt rapportering af luftforureningsdata fordelt ud på kvadratnet,
- 3) Fleksibilitet i forhold til reduktionsforpligtigelserne ved ændringer i emissionsopgørelsesmetoder eller nye emissionskilder,
- 4) Løbende nationale programmer der beskriver fremdrift i implementering af målene,
- 5) Overvågning af reduktionen af luftforureningen.

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 fra 2005-2020 for stofferne PM_{2,5}, NH₃, NO_x, SO₂ og NMVOC. Den reviderede Gøteborgprotokol blev vedtaget i maj 2012. Danmarks tilslutning til reduktionsmål 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 er baseret på, at der på samlet EU-niveau skal opnås 70 % af den teknisk mulige reduktion i 2030. Byrdefordelingen mellem EUs medlemslande er udregnet vha. en computermodel (GAINS), ud fra de enkelte landes forudsætninger, deres sektorers reduktionspotentiale og reduktionsomkostningerne. Beregningsmodellen vælger de mest omkostningseffektive tiltag på tværs af landegrænserne og uafhængigt af den hidtidige indsats i de enkelte lande.

Tabel 1: Oversigt over hidtidig reduktion og foreslåede reduktionsforpligtigelser for Danmark for de seks forurenende stoffer i kommissionens forslag til revideret NEC-direktiv i forhold til 2005

| | Dansk reduktion indtil nu 2012 | Foreslået DK mål i nyt NEC-direktiv 2020 | Foreslået DK mål i nyt NEC-direktiv 2030 | Foreslået EU gennemsnit i nyt NEC-direktiv 2020 | Foreslået EU gennemsnit i nyt NEC-direktiv 2030 |
|--|---------------------------------------|---|---|--|--|
| Kvælstofoxider (NO_x) | 38 % | 56 % | 69 % | 42 % | 69 % |
| Svovldioxid (SO₂) | 49 % | 35 % | 58 % | 59 % | 81 % |
| Flygtige organiske stoffer udover metan (nmVOC) | 29 % | 35 % | 59 % | 28 % | 50 % |
| Ammoniak (NH₃) | 13 % | 24 % | 37 % | 6 % | 27 % |
| Fine partikler (PM_{2.5}) | 15 % | 33 % | 64 % | 22 % | 51 % |
| Metan (CH₄) | 3 % | --- | 24 % | --- | 33 % |

Ad 2) Rapporteringsforpligtigelser (udvidet forpligtelse ift. nuværende NEC)

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.

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

Ad 3) Fleksibilitet (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 forslaget 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 (joint-implementation 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 markante ændringerne i emissionsfaktorerne) i emissionsopgørelserne betyder, at reduktionsforpligtelserne overskrides.

I den reviderede Gøteborg-protokollen findes der en tilsvarende justeringsprocedure.

Ad 4) 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.

Ad 5) Måling af effekt på vand- og landøkosystemer (nyt element)

Medlemsstaterne pålægges i direktivet at overvåge de skadelige virkninger af luftforurening for vand- og landøkosystemer, hvor det er praktisk muligt. Medlemslandene kan benytte overvågningssystemer, der allerede er etableret i forbindelse med anden EU-lovgivning.

4. Europa Parlamentets udtalelse

En udtalelse fra Europa-Parlamentet kan tidligst forventes i efteråret 2014.

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 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 gennem evt. national lovgivning til effektivering af virkemidler.

Forslagets samlede økonomiske konsekvenser for EU:

Kommissionens konsekvensvurdering vurderer, at reduktionsmålene frem mod 2020 ikke har yderligere økonomiske konsekvenser for EU, da disse er fastsat ud fra medlemslandenes egne basisfremskrivninger af gældende lovgivning og politiske aftaler. Kommissionen har estimeret en samlet meromkostning til overholdelse af de skærpede reduktionsmålene i 2030 på 3.3 mia. EUR for hele EU. Kommissionen vurderer, 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:

Regeringen har iværksat et analysearbejde med henblik på at udrede forslagens konsekvenser for Danmark. I den forbindelse inddrages seneste videnskabelige data og basisfremskrivninger. På den baggrund vil regeringen fastlægge sin nærmere holdning til forslaget i et revideret grund- og nærhedsnotat.

Statsfinansielle konsekvenser.

Regeringen er ved at afklare de forventede statsfinansielle og kommunaløkonomiske konsekvenser.

Erhvervsadministrative konsekvenser.

Regeringen er ved at afklare de forventede erhvervsadministrative konsekvenser.

Samfundsøkonomiske konsekvenser.

Regeringen er ved at afklare de forventede samfundsøkonomiske konsekvenser.

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 NO_x, SO₂, NMVOC, PM_{2.5} 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.

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 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 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 har endnu ikke været forelagt for miljøspecialudvalget.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er endnu ikke indledt forhandlinger af forslaget.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen hilser det velkomment, at Kommissionen har fremsat et forslag om grænseoverskridende luftforurening.

Regeringen har iværksat et analysearbejde med henblik på at udrede forslagets konsekvenser for Danmark, og vil i den forbindelse inddrage seneste videnskabelige data og basisfremskrivninger. På den baggrund vil regeringen fastlægge sin holdning til forslaget.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Folketingets Europaudvalg er ikke tidligere blevet orienteret om sagen.