



**Dato**  
21. september 2017

## Samlenotat

### Rådsmøde (miljø) den 13. oktober 2017

<b>Dagsorden</b>	<b>Side</b>
1. Forslag om bindende årlige reduktioner af drivhusgasemissionerne fra medlemsstaterne fra 2021 til 2030 (byrdefordelingsforslaget)	2
– <i>Generel indstilling</i>	
2. Forslag om medtagelse af drivhusgassemissioner og optag fra arealanvendelse, ændringer i arealanvendelse og skovbrug i klima- og energirammen for 2030 (LULUCF)	15
– <i>Generel indstilling</i>	
3. Forberedelse af FN's klimakonference COP23/CMP13 den 6.-17. november 2017	25
– <i>Vedtagelse af rådskonklusioner</i>	

**Energi-, Forsynings- og  
Klimaministeriet**

Stormgade 2-6  
1470 København K

T: +45 3392 2800  
E: [efkm@efkm.dk](mailto:efkm@efkm.dk)

[www.efkm.dk](http://www.efkm.dk)



## 1. Forslag om bindende årlige reduktioner af drivhusgasemissionerne fra medlemsstaterne fra 2021 til 2030 (byrdefordelingsforslaget)

KOM(2016) 482

Revideret notat. Ændringer er markeret med streg i margenen.

### 1. Resumé

*Kommissionens byrdefordelingsforslag sigter mod implementering af Det Europæiske Råds beslutning fra oktober 2014 om en reduktion af EU's ikke-kvotebelagte drivhusgasudledning i 2030 på 30 pct. i forhold til 2005. De ikke-kvotebelagte drivhusgasudledninger stammer i Danmark primært fra transport og landbrug.*

*Ifølge forslaget pålægges hvert enkelt medlemsstat nationale drivhusgasreduktionsmål for de ikke-kvotebelagte udledninger i 2030 indenfor spændet 0–40 pct. i forhold til 2005. Det foreslås, at Danmark får et reduktionsmål på 39 pct. i 2030 i forhold til 2005.*

*Forslaget lægger op til at videreføre to eksisterende fleksibilitetsmekanismer i form af ubegrænset adgang til at købe andre medlemsstaters overskydende udledningsrettigheder samt ubegrænset adgang til at købe EU-interne projektkreditter. Herudover indføres to nye fleksibilitetsmekanismer i form af hhv. en adgang til at anvende kvoter fra EU's kvotehandelssystem samt en adgang til at medregne såkaldte "LU-LUCF-kreditter" fra forbedret kulstofbalance i jord og skov. Danmark får med forslaget adgang til begge nye fleksibilitetsmekanismer.*

*Forslaget kan have væsentlige statsfinansielle, samfundsøkonomiske og erhvervsøkonomiske konsekvenser, men omkostningenes omfang vil afhænge af, hvilke instrumenter der bringes i anvendelse til at indfri bl.a. reduktionsforpligten.*

*Regeringen støtter overordnet forslaget, der skal sikre indfrielsen af EU's samlede 2030-klimamål for de ikke-kvotebelagte sektorer og give mulighed for at opdatere EU's bidrag til Parisaftalen, og lægger betydelig vægt på, at der på linje med Kommissionens forslag samlet set fastholdes en rimelig balance, hvor et højt reduktionsmål for Danmark modsvares af tilstrækkeligt høj adgang til fleksibilitet mv.*

*Det estiske formandskab har sat forslaget på dagsordenen til miljørådsmødet den 13. oktober 2017 til generel indstilling.*

### 2. Baggrund

Kommissionen har den 20. juli 2016 fremsat et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om bindende årlige reduktioner af drivhusgasemissionerne fra medlemsstaterne fra 2021 til 2030 for en modstandsdygtig energiunion og for at opfylde forpligtelserne i henhold til Parisaftalen og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 525/2013 om en mekanisme til overvågning og rapportering af drivhusgasemissioner og rapportering af andre oplysninger ved-



rørende klimaændringer (byrdefordelingsforslag), KOM(2016) 482. Forslaget er fremsendt til Rådet i dansk sprogversion den 2. august 2016.

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 192, stk. 1. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Frem til 2020 er medlemsstaterne pålagt at reducere den ikke-kvotebelagte drivhusgasudledning, jf. Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 406/2009/EF af 23. april 2009 om medlemsstaternes indsats for at reducere deres drivhusgasemissioner med henblik på at opfylde Fællesskabets forpligtelser til at reducere drivhusgasemissionerne frem til 2020. Kommissionen har den 20. juli 2016 offentliggjort en rapport med en evaluering af virkemåden af beslutning 406/2009/EF.

Med forordningsforslaget fremlægger Kommissionen forslag til medlemsstaternes fortsatte reduktionsforpligtelser i perioden 2021-30.

Baggrunden for forslaget er beslutningen fra Det Europæiske Råd i oktober 2014 om, at EU i 2030 skal reducere sin samlede interne drivhusgasudledning med mindst 40 pct. i forhold til 1990. Herunder skal kvotesektoren (el-producenter, store industrianlæg, offshore olie- og gasplatforme samt luftfartsoperatører) reducere udledningen med 43 pct., og de ikke-kvotebelagte sektorer (transport, landbrug, bygninger (primært udledninger fra opvarmning med olie- og gasfyr), F-gasser, affald og spildevand mv) skal reducere udledningen med 30 pct. Nærværende forslag sigter mod implementering af dette mål for ikke-kvotesektoren.

Kommissionens forslag tager desuden udgangspunkt i en række yderligere anvisninger fra Det Europæiske Råds konklusioner, herunder bl.a.:

1. EU's reduktionsmål skal opnås uden anvendelse af klimakreditter fra tredjelande.
2. Medlemsstaternes individuelle nationale reduktionsmål skal ligge indenfor spændet 0–40 pct. i 2030 i forhold til 2005, primært baseret på medlemsstaternes bruttonationalprodukt (BNP) pr. indbygger.
3. Reduktionsmålene for medlemsstater med et BNP pr. indbygger, der ligger over EU-gennemsnittet, skal justeres for at afspejle landenes omkostningseffektive reduktionspotentialer på en retfærdig og afbalanceret måde.
4. Tilgængeligheden og anvendelsen af de eksisterende fleksibilitetsmekanismer (handel med udledningsrettigheder mellem medlemsstaterne samt medlemsstaternes mulighed for at overføre udledningsrettigheder mellem år i forpligtelsesperioden) skal øges.
5. Der vil blive indført ny fleksibilitet for medlemsstater med nationale reduktionsmål, der ligger betydeligt over både EU-gennemsnittet og de pågældende landes omkostningseffektive reduktionspotentialer, ved en begrænset brug af kvoter fra EU's kvotehandelsystem, der skal besluttes inden 2020.
6. Der skal udarbejdes en politik for, hvordan arealanvendelse, ændringer i arealanvendelse og skovbrug kan medtages i EU's klimaregulering.



Tæt forbundet med forslaget har Kommissionen den 20. juli 2016 fremsat forslag om Integration af udledning og optag af drivhusgas i jord og skov, såkaldt LULUCF (Land-Use, Land-Use Change and Forestry), i EU's klimaregulering. Forslaget lægger bl.a. op til opgørelsesregler samt en ny fleksibilitetsmekanisme, som vil tillade medlemsstater, der ud fra nærmere specificerede regnskabsregler opnår en positiv udvikling i kulstofbalancen i jord og skov, i begrænset omfang at modregne LULUCF-kreditter ved opfyldelse af deres reduktionsmål for drivhusgasudledningen i de ikke-kvotebelagte sektorer i perioden 2021-30. Dette forslag er nærmere beskrevet i dette notats punkt 2.

### 3. Formål og indhold

Forordningsforslaget omfatter alle drivhusgasudledninger, der ikke er omfattet af EU's kvotehandelssystem, med undtagelse af international skibsfart samt den meget begrænsede andel af luftfartens udledninger, der falder inden for de ikke-kvotebelagte sektorer. Desuden omfattes udledning og optag af drivhusgas i jord og skov ikke, idet dette område håndteres i et forslag til et særskilt forordningsforslag. I alt er ca. 55 pct. af EU's drivhusgasudledning omfattet.

Med henblik på at sikre, at EU's ikke-kvotebelagte drivhusgasudledning reduceres med 30 pct. i 2030 i forhold til 2005 pålægges hver enkelt medlemsstat nationale reduktionsmål for 2030. Medlemsstaternes individuelle reduktionsmål ligger inden for det af Det Europæiske Råd aftalte spænd på 0–40 pct. i forhold til 2005 og er primært baseret på BNP pr. indbygger. Danmark, som ifølge Eurostat har EU's næsthøjeste BNP pr. indbygger, pålægges et reduktionsmål på 39 pct. i 2030 i forhold til 2005, jf. kolonne 3 i tabel 1.

Kommissionen har offentliggjort en konsekvensanalyse af forslaget (SWD(2016) 248 final). Kommissionen har opstillet et referencescenarie for EU's og de enkelte medlemsstaters forventede fremtidige drivhusgasudledning, hvori udledningen samlet set forventes reduceret med 24 pct. i 2030 i forhold til 2005. Ifølge Kommissionen er det derfor nødvendigt at vedtage supplerende politikker og virkemidler, som kan bidrage til at reducere udledningen i de ikke-kvotebelagte sektorer med yderligere 6 procentpoint i 2030 for at indfri målet på 30 pct. reduktion. Kommissionen har desuden udviklet forskellige scenarier for, hvordan disse yderligere 6 procentpoint reduktion kan fordeles omkostningseffektivt på sektorer og medlemsstater. Heraf udleder Kommissionen estimater for de enkelte medlemsstaters omkostningseffektive reduktionspotentialer, der i forslaget anvendes til at fastlægge justeringen af de nationale reduktionsmål for omkostningseffektivitet for medlemsstater med et BNP pr. indbygger over EU-gennemsnittet.

Kommissionen har anvendt en beregningsmetode, hvor Danmarks BNP-baserede reduktionsmål ville have været 42 pct. Kommissionen har efterfølgende på baggrund af en vurdering af høj-BNP medlemsstaters omkostningseffektive reduktionspotentialer nedjusteret Danmarks reduktionsmål fra 42 pct. til 39 pct. De enkelte medlemsstaters BNP-baserede 2030-reduktionsmål, de justerede (og endeligt foreslåede) 2030-reduktionsmål samt gældende reduktionsmål i 2020 fremgår af tabel 1 nedenfor. Det kan bemærkes, at Det Europæiske Råd har vedtaget, at med-



lemsstaternes mål skal ligge indenfor intervallet 0–40 pct. Yderpunkterne udgøres af hhv. Sverige og Luxembourg, hvis reduktionsmål fastsættes til 40 pct., og Bulgarien, hvis reduktionsmål fastsættes til 0 pct.

Medlemsstaternes reduktionsmål indfases gradvist over årene i perioden 2021-30. Hver enkelt medlemsstat tildeles hvert år i perioden 2021-30 et antal udledningsrettigheder svarende til reduktionsmålene. Udledningsrettighederne udgør medlemsstaternes "udledningsloft". Disse udledningsrettigheder kan anvendes i hele perioden 2021-30. Medlemsstaterne tillades at anvende op til 5 pct. af næstkommende års udledningsret i året forud for udstedelsen. Overskydende udledningsrettigheder fra de enkelte år kan ubegrænset overføres til kommende år indtil 2030.

Startpunktet for udledningsretten i 2021 baseres på medlemsstaternes udledning i 2016-18. Dette skyldes, at EU samlet set i 2016-18 ifølge Kommissionens referencfremskrivning forventes at reducere drivhusgasudledningen til et niveau under 2020-målet.

Medlemsstaternes tildeling af udledningsrettigheder skal fastlægges efterfølgende i en implementerende retsakt, når forudsætningerne herfor er til stede. Udledningsretten i årene 2021-30 skal beregnes på baggrund af opdaterede estimater for medlemsstaternes ikke-kvotebelagte udledning i 2005, baseret på medlemsstaternes indberetninger til Kommissionen om emissionskilder, der er omfattet af EU's kvotehandelssystem, idet kvotehandelssystemets dækningsområde har ændret sig siden 2005. Udledningsretten i 2030 skal fastlægges på baggrund af medlemsstaternes reduktionsmål i 2030, jf. kolonne 3 i tabel 1, der er fastsat i forhold til denne reviderede 2005-udledning. Hver enkelt medlemsstats udledningsret henover årene 2021-30 skal indfases lineært faldende fra 2020 med udgangspunkt i medlemsstaternes udledningsniveau i årene 2016-18. Medlemsstaternes udledningsret kan således først fastlægges endeligt, når udledningsniveauet i årene 2016-18 kendes, og når det reviderede estimat for 2005-udledningen er foretaget.

12 medlemsstater, som med den gældende lovgivning for perioden 2013-2020 har fået tilladelse til at øge drivhusgasudledningen i 2020 i forhold til 2005, får, tildelt i alt 39 mio. ekstra udledningsrettigheder i år 2021, jf. kolonne 4 i tabel 1. Dette sker for at kompensere disse medlemsstater for, at deres udledning lovligt kan stige frem mod 2020, samtidig med at deres udledningsret i 2021 strammes set i forhold til deres 2020-mål, idet der tages udgangspunkt i 2016-18-udledningen, som forventes at være lavere end deres 2020-mål.

Forslaget lægger op til at videreføre to eksisterende fleksibilitetsmekanismer samt at indføre to nye, mens muligheden for at anvende klimakreditter fra tredjelande bortfalder. Medlemsstaterne kan ved målopfyldelsen således supplere nationale reduktioner af drivhusgasudledningen med disse fleksibilitetsmekanismer:

*Køb af andre medlemsstaters udledningsrettigheder*



Alle medlemsstater kan i ubegrænset omfang købe andre medlemsstaters overskydende udledningsrettigheder. Dette er en fortsættelse af en fleksibilitetsmekanisme, der indgår i den gældende lovgivning i perioden 2013-20.

#### *Køb af kreditter fra klimaprojekter i andre medlemsstater*

Alle medlemsstater kan i ubegrænset omfang købe kreditter fra klimaprojekter i andre medlemsstater. Dette er en fortsættelse af en fleksibilitetsmekanisme, der indgår i den gældende lovgivning i perioden 2013-20, jf. kvotehandelsdirektivets artikel 24a, som dog indtil nu ikke har været aktiveret.

#### *Anvendelse af kvoter fra EU's kvotehandelssystem*

Ni medlemsstater kan vælge at anvende op til samlet set 100 mio. kvoter fra EU's kvotehandelssystem (ETS) til at opfylde reduktionsforpligtelser i de ikke-kvotebelagte sektorer. Medlemsstaterne skal i 2019 træffe endelig og uigenkaldelig beslutning om, hvor mange ETS-kvoter, der i alt ønskes anvendt i perioden 2021-30 til indfrielse af reduktionsmålet i de ikke-kvotebelagte sektorer (op til det for medlemsstaten angivne maksimale nationale loft). Kvoterne fratrækkes medlemsstaternes auktionskvoter i EU, ligeligt fordelt over årene 2021-30. De enkelte medlemsstaters maksimale årlige adgang (i procent af 2005-udledningen) til denne fleksibilitetsmekanisme i perioden 2021-30 kan ses i kolonne 5 i tabel 1 nedenfor. Samlet skønner Kommissionen, at 9 medlemsstater vil kunne anvende ca. 97 mio. kvoter, heraf ca. 8 mio. i Danmark. Den præcise mængde vil dog kunne ændre sig, når medlemsstaternes reviderede estimerede udledning i 2005 opgøres, ligesom adgangen kan blive justeret således, at medlemsstaternes adgang samlet set ikke overstiger 100 mio. kvoter. Kommissionen skal vedtage medlemsstaternes præcise brug af fleksibilitetsmekanismen i en implementerende retsakt.

#### *Anvendelse af LULUCF-kreditter*

Alle medlemsstaterne kan vælge at anvende såkaldte LULUCF-kreditter fra forbedret kulstofbalance i jord og skov. Adgangen hertil begrænses til 280 mio. kreditter på EU-niveau i perioden 2021-30, som er fordelt på de enkelte medlemsstater ud fra, hvor stor en andel udledninger af metan og lattergas fra landbruget udgør af medlemsstaternes samlede ikke-kvotebelagte udledninger. Begrundelsen herfor er, jf. Det Europæiske Råds konklusioner fra oktober 2014, at landbrug tjener flere formål, og at det kan være udfordrende at reducere landbrugets udledninger. Fire medlemsstater, herunder Danmark, med en landbrugsudledningsandel over 25 pct. af ikke-kvotatudledningerne får adgang til at anvende LULUCF-kreditter svarende til 15 pct. af landbrugsudledningen. 13 medlemsstater med en landbrugsudledningsandel over 15 pct. kan anvende 7,5 pct. 11 medlemsstater med en andel under 15 pct. kan anvende 3,75 pct.

Medlemsstaterne kan dog kun anvende deres individuelt tildelte adgang til LULUCF-kreditter, såfremt udledningen ligger over deres tilladte udledningsret. Derudover forudsættes det bl.a., at kulstofbalancen i jord og skov i den enkelte medlemsstat forbedres, før medlemsstaten kan komme i betragtning til at anvende LULUCF-kreditter til målopfyldelse. Opgørelsen af kreditmængder skal ske i overensstemmelse med de foreslåede LULUCF-opgørelsesregler, jf. en nærmere beskri-



velse herom i dette notats punkt 2. De enkelte medlemsstaters maksimale adgang til denne fleksibilitetsmekanisme kan ses i kolonne 6 i tabellen nedenfor. Indtil videre vil der ikke kunne genereres LULUCF-kreditter fra forbedret kulstofbalance i kategorien "skovforvaltning". Kommissionen kan senere i en delegeret retsakt foreslå at inkludere denne kategori, såfremt opgørelsesmetoderne vurderes at være tilstrækkeligt valide. Danmark tillades anvendelse svarende til 4 pct. af 2005-udledningen i de ikke-kvotebelagte sektorer i hvert år i perioden 2021-30, hvilket ifølge forslaget modsvarer 14,6 mio. LULUCF-kreditter i perioden 2021-30 samlet set.

*Tabel 1: Oversigt over medlemsstaternes reduktionsmål samt adgang til fleksibilitetsmekanismer.*

Kolonne	1	2	3	4	5	6
	2020-reduktionsmål	2030-reduktionsmål baseret på BNP	Justeret og endeligt 2030-reduktionsmål	Ekstra udledningsret 2021 i mio. t	Årlig ETS fleksibilitet i perioden 2021-30 i % af 2005 (og i mio. t over hele perioden)*	LULUCF-fleksibilitet i mio. t over hele perioden 2021-30 (og årlig adgang i % af 2005)**
Luxembourg	-20%	-61%	-40%		4% (4,1 Mt)	0,25 Mt (0,2%)
Sverige	-17%	-42%	-40%		2% (8,9 Mt)	4,9 Mt (1,1%)
Danmark	-20%	-42%	-39%		2% (8 Mt)	14,6 Mt (4,0%)
Finland	-16%	-39%	-39%		2% (7,1 Mt)	4,5 Mt (1,3%)
Tyskland	-14%	-37%	-38%			22,3 Mt (0,5%)
Frankrig	-14%	-36%	-37%			58,2 Mt (1,5%)
Storbritannien	-16%	-36%	-37%			17,8 Mt (0,4%)
Holland	-16%	-39%	-36%		2% (25,5 Mt)	13,4 Mt (1,1%)
Østrig	-16%	-39%	-36%		2% (11,6 MT)	2,5 Mt (0,4%)
Belgien	-15%	-38%	-35%		2% (16,5 Mt)	3,8 Mt (0,5%)
Italien	-13%	-33%	-33%			11,5 Mt (0,3%)
Irland	-20%	-39%	-30%		4% (18,6 Mt)	26,8 Mt (5,6%)
Spanien	-10%	-26%	-26%			29,1 Mt (1,3%)
Cypern	-5%	-24%	-24%			0,6 Mt (1,3%)
Malta	+5%	-19%	-19%		2% (0,2 Mt)	0,03 Mt (0,3%)
Portugal	+1%	-17%	-17%	1,6 Mt		5,2 Mt (1%)
Grækenland	-4%	-16%	-16%			6,7 Mt (1,1%)
Slovenien	+4%	-15%	-15%	0,2 Mt		1,3 Mt (1,1%)
Tjekkiet	+9%	-14%	-14%	4,4 Mt		2,6 Mt (0,4%)
Estland	+11%	-13%	-13%	0,1 Mt		0,9 Mt (1,7%)
Slovakiet	+4%	-12%	-12%	2,2 Mt		1,2 Mt (0,5%)
Litauen	+15%	-9%	-9%	2,2 Mt		6,5 Mt (5%)
Polen	+14%	-7%	-7%	7,5 Mt		21,7 Mt (1,2%)



Kroatien	+11%	-7%	-7%	1,1 Mt		0,9 Mt (0,5%)
Ungarn	+10%	-7%	-7%	6,7 Mt		2,1 Mt (0,5%)
Letland	+17%	-6%	-6%	0,5 Mt		3,1 Mt (3,8%)
Rumænien	+19%	-2%	-2%	10,9 Mt		13,2 Mt (1,7%)
Bulgarien	+20%	+1%	0%	1,6 Mt		4,1 Mt (1,5%)
<b>EU28 total</b>	<b>&lt;-10%</b>		<b>-30%</b>	<b>39 Mt</b>	<b>97 Mt</b>	<b>280 Mt</b>

\*Forslaget fastsætter adgangen til at anvende kvoter fra EU's kvotehandelssystem (ETS) som procentdel af den reviderede 2005-udledning hvert år i perioden 2021-30. Tallene i parentes angiver Kommissionens estimat for hvor mange i mio. kvoter dette ca. kan svare til i perioden 2021-30

\*\*Forslaget fastsætter adgangen til at anvende LULUCF-kreditter i mio. t. over hele perioden 2021-30. Tallene i parentes angiver Kommissionens estimat for hvor stor en andel af 2005-udledningen dette kan svare til årligt i hele perioden 2021-30.

Medlemsstaterne skal fortsat årligt rapportere drivhusgasudledningen som fastlagt i EU's forordning nr. 525/2013 af 21. maj 2013 om en mekanisme til overvågning og rapportering af drivhusgasudledninger og rapportering af andre oplysninger vedrørende klimaændringer på nationalt plan og EU-plan.

Kommissionen skal overvåge medlemsstaternes årlige drivhusgasudledning. Såfremt medlemsstaternes udledning ikke reduceres tilstrækkeligt, er medlemsstaterne forpligtede til at fremsende en handlingsplan for, hvordan de vil rette op herpå. Kommissionen skal med assistance fra EU's Miljøagentur vurdere disse handlingsplaner. Dette element forventes indarbejdet i et kommende forslag fra Kommissionen om Energiunionens forvaltningssystem.

Medlemsstaterne skal hvert år overholde deres nationale reduktionsmål. Hvis det årlige udledningsloft overskrides, reduceres antallet af udledningsrettigheder for det følgende kalenderår med overskridelsen plus en "straf" på 8 pct. af overskridelsen. Kommissionen vil hvert femte år, i 2027 og 2032, udføre kontrol af, om medlemsstaterne har overholdt de årlige udledningslofter. Kommissionen bemyndiges desuden til at overvåge, at der foregår en korrekt afregning i EU's kvoteregister.

Muligheden i den gældende lovgivning for, at medlemsstaterne unilateralt kan overflytte udledninger fra de ikke-kvotebelagte til kvotesektoren, bevares. De nærmere betingelser for en sådan overflytning er dog ikke beskrevet nærmere i nærværende forslag og vil givet fald skulle forhandles på plads i EU. Samtidig opretholdes forpligtelsen til at implementere politikker for at reducere emissioner fra anlæg som unilateralt undtages fra EU's kvotehandelssystem.

Forordningen skal evalueres i 2024 og hvert femte år herefter. En evaluering i 2024 åbner bl.a. mulighed for at tilpasse forordningen i lyset af Parisaftalens globale statusopgørelse (om globale reduktioner af drivhusgasudledningen og parternes bidrag hertil). Kommissionen skal i den forbindelse fremsende en rapport til Europa-Parlamentet og kan, hvis det vurderes hensigtsmæssigt, fremsætte forslag om at ændre forordningen.

Endelig indeholder forslaget en række ændringer til Rådets og Europa-Parlamentets forordning 525/2013 om en mekanisme til overvågning og rapporte-





ring af drivhusgasemissioner og rapportering af andre oplysninger vedrørende klimændringer på nationalt plan og EU-plan. Det indebærer bl.a., at medlemsstaterne skal indberette den historiske drivhusgasudledning samt den forventede fremtidige udledning i kvote- og ikke-kvotebelagte sektorer frem til 2030. Medlemsstaterne skal tillige indberette, hvilke nationale politikker og tiltag der er vedtaget med henblik på at reducere drivhusgasudledningen, og i hvilken grad medlemsstaterne forventer at anvende fleksibilitetsmekanismer i målopfyldelsen.

En række bestemmelser skal vedtages efterfølgende af Kommissionen via gennemførelsesretsakter og delegerede retsakter. Kommissionen assisteres i denne sammenhæng af EU's klimakomite. Medlemsstaternes udledningsret og medlemsstaternes ønskede anvendelse af kvoter fra EU's kvotehandelsystem vedtages ved gennemførelsesretsakter. Regler angående kvoteregisteret samt den samlede regnskabsføring i forhold til dette forordningsforslag samt LULUCF-forordningsforslaget, forslaget om ændring af EU's kvotehandelsdirektiv samt dette forslags ændringer til forordning 525/2013 om en mekanisme til overvågning og rapportering af drivhusgasemissioner skal vedtages ved implementerende retsakter. Kommissionen kan tillige tillade anvendelse af LULUCF-kreditter fra "skovforvaltning" i en delegeret retsakt.

#### **4. Europa-Parlamentets udtalelser**

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF artikel 294) medlovgiver. Forslaget behandles i Europa-Parlamentets Udvalg for Miljø, Folkesundhed og Fødevarerikkerhed (ENVI).

Europa-Parlamentet vedtog den 14. juni 2017 sin udtalelse. Blandt de væsentligste ændringsforslag er, at Parlamentet foreslår at stramme den samlede reduktionsindsats for alle medlemslande ved, at den lineære reduktionssti for alle lande skal begynde i 2018 frem for 2020. Desuden har Parlamentet foreslået, at startpunktet for reduktionsstien for medlemslande, hvis gennemsnitlige faktiske udledninger i 2016-2018 viser sig højere end deres 2020-mål, skal fastlægges ud fra nuværende 2020-reduktionsmål. Parlamentet har fastholdt Kommissionens forslag ift. størrelsen og fordeling af fleksibilitetsmekanismerne, men samtidig foreslået, at LULUCF-kreditter fra forvaltede skovarealer skal kunne modregnes gennem LULUCF-fleksibiliteten allerede fra 2021. Parlamentet har desuden foreslået, at der skal oprettes en ny "reserve for tidlig indsats" på 90 mio. udledningsrettigheder, som under nærmere betingelser skal kunne kompensere medlemslande med et BNP under EU-gennemsnittet, der yder en tidlig indsats frem mod 2020, men får vanskeligheder ved at opfylde deres 2030-reduktionsmål.

#### **5. Nærhedsprincippet**

Kommissionen anfører, at nærhedsprincippet er overholdt, da EU samlet set bedre kan håndtere de globale klimaproblemer end medlemsstaterne hver for sig. Regeringen er enig i, at nærhedsprincippet er overholdt.



## 6. Gældende dansk ret

Den nuværende byrdefordelingsaftale for perioden 2013-20 er ikke omsat direkte til dansk lovgivning, hvilket heller ikke er påkrævet ifølge EU-retten, da der juridisk set er tale om en såkaldt aftale mellem medlemsstaterne. Da ikke-kvotesektoren omfatter en række forskellige sektorer og drivhusgasser, er Danmarks reduktionsmål i 2020 søgt opfyldt ved en række initiativer i relevante delsektorer – herunder f.eks. Energiaftalen fra 2012 og deraf følgende lovgivning, miljøregulering, brancheaftaler mv.

## 7. Konsekvenser

### Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget til den reviderede byrdefordelingsaftale er juridisk set en forordning med direkte retsvirkning, som derfor i udgangspunktet ikke skal implementeres i dansk lovgivning. Det er endnu for tidligt at sige, om det vil kræve lovgivning at indfri forslagens reduktionsmål.

### Økonomiske konsekvenser

En vedtagelse af forslaget kan have væsentlige statsfinansielle, samfundsøkonomiske og erhvervsøkonomiske konsekvenser. Omkostningenes omfang vil afhænge af, hvilke instrumenter der bringes i anvendelse til at indfri reduktionsforpligten, samt den generelle økonomiske og teknologiske udvikling. Det er forbundet med væsentlig usikkerhed at foretage omkostningsskøn af såvel mulige yderligere nationale reduktionstiltag som anvendelse af fleksibilitetsmekanismer. Regeringen vil inden udgangen af 2017 udarbejde en strategi for omkostningseffektiv opfyldelse af Danmark's reduktionsmål, der nærmere vil belyse usikkerheder og mulige økonomiske konsekvenser.

### Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Forslaget ventes at have en positiv indvirkning på miljøbeskyttelsesniveauet, idet forslaget må antages at øge medlemsstaternes indsats for at reducere drivhusgasudledningen i de ikke-kvotebelagte sektorer.

## 8. Høring

Forslaget har i august 2016 været sendt i høring i Specialudvalget for Energi-, Forsynings- og Klimapolitik. Der er indkommet følgende høringssvar:

DI støtter op om EU's 2030-klimaramme og ser samtidig Kommissionens forslag om et dansk ikke-kvotemål i 2030 på 39 pct. som en stor udfordring. DI opfordrer regeringen til en aktiv dialog med EU-Kommissionen om at optimere mulighederne for fleksibilitet og omkostningseffektivitet. Samtidig opfordrer DI regeringen til at igangsætte en udredning af de praktiske, økonomiske og konkurrencemæssige effekter for erhvervslivet og de økonomiske, realistiske muligheder og risici i de enkelte sektorer i Danmark. DI opfordrer endvidere regeringen til at se på mulighederne for en fælles EU-indsats på eksempelvis bygningsområdet, transportområdet, VE i transport og energieffektivisering mv., idet disse emner vil komme på bordet i ventede udspil fra Kommissionen som led i udmøntning af EU's Energiunion.



Dansk Erhverv mener, at Danmarks forpligtelser skal være balancerede i forhold til andre lande, og at såvel den europæiske og nationale opfyldelse af klimaforpligtelser skal ske på en omkostningseffektiv og så vidt muligt teknologineutral måde. Dansk Erhverv finder, at det foreslåede danske reduktionsmål er relativt højt og ligger noget over gennemsnittet for EU-landene. Dansk Erhverv mener, at den danske regering i de forestående forhandlinger om byrdefordelingen skal bestræbe sig på at opnå en mere jævn fordeling af forpligtelserne blandt landene end Kommissionen har lagt op til.

Landbrug & Fødevarer har fremsendt et længere og foreløbigt høringssvar, hvoraf følgende kan fremhæves som nogle af hovedpointerne. Landbrug & Fødevarer er skeptisk ift. fastsættelse af et højt dansk drivhusgasreduktionsmål på 39 pct. ift. 2005. Landbrug & Fødevarer finder, at differentierede nationale reduktionsmål bryder med princippet i EU om lige konkurrencevilkår mellem medlemslandene, hvorfor landbrugets drivhusgasudledning bedst reguleres ved oprettelse af en landsøjle-regulering for landbrugets drivhusgasudledning med ensartede drivhusgasreduktionskrav og vilkår på tværs af EU. Et højt nationalt reduktionsmål risikerer at medføre forringede konkurrencevilkår for dansk landbrug og udflytning af produktionen til andre lande. I fravær af en fælles landbrugssøjle anerkender Landbrug & Fødevarer, at Kommissionen har givet Danmark adgang til to nye fleksibilitetsmekanismer i form af køb af kvoter og medregning af LULUCF-kreditter. Men Landbrug & Fødevarer konstaterer, at de af Kommissionen foreslåede fleksibilitetsmekanismer ikke i tilstrækkeligt omfang løser skævvridningen af konkurrenceevnen mellem EU's medlemsstater, som byrdefordelingen medfører. Herunder nævnes bl.a., at 14 medlemslande ifølge Kommissionens konsekvensanalyse vil kunne opfylde deres reduktionskrav uden at foretage yderligere klimatiltag. Landbrug & Fødevarer ønsker derfor, at Danmark får større adgang til anvendelse af kvoter end foreslået af Kommissionen. Endelig foreslår Landbrug & Fødevarer etablering af en forsøgsordning med 'tillægsfleksibilitet for særlig klimavenlig landbrugsproduktion' som bør være tilgængelig for alle EU-lande.

Dansk Byggeri ser en risiko for, at Kommissionens forslag til fleksibilitetsmekanismer udvander EU-reduktionsmålet om at opnå en reduktion af drivhusgasudledningen i de ikke-kvotebelagte sektorer på 30 pct. i 2030. Dansk Byggeri opfordrer regeringen til at se kritisk på bl.a. forslaget om modregning af reduktioner ved brug af LULUCF-kreditter, muligheden for at overføre reduktioner fra år til år samt medlemsstaternes mulighed for at handle med udledningsrettigheder. Dansk Byggeri ser Kommissionens forslag om, at Danmark skal reducere udledningen med 39 % frem til 2030 som et vigtigt skridt på vejen mod uafhængighed af fossile brændsler i 2050. Dansk Byggeri mener derfor også, at Danmark bør prioritere sin indsats nationalt for at nå klimakravet, ellers er der en risiko for, at omstillingen til et fossilt uafhængigt Danmark forsinkes og fordyres. Dansk Byggeri ser mange potentialer for varmebesparelser især ved energirenovering af bygninger fra før 1980, og opfordrer regeringen til også at fokusere reduktionsindsatsen på dette område. Udskydes indsatsen er der en risiko for, at den fordyres, hvis energiforbedringer ikke foretages samtidig med, at bygningerne alligevel løbende renoveres.



Dansk Energi finder, at Kommissionens forslag på rimelig vis afspejler de mål og kriterier, som Det Europæiske Råd opsatte for forslaget i oktober 2014 og bekræftede i marts 2016. Dansk Energi bakker op om fortsættelse af modellen med årlige reduktionsmål, som vil understøtte tidlig indfasning af de nødvendige initiativer for at nå målet i 2030, men ønsker at Kommissionen allerede i 2024 skal foretage kontrol af, hvorvidt medlemslandene overholder deres årlige forpligtelser. Køb af kvoter fra EU's kvotehandelssystem eller medregning af LULUCF-kreditter kan være fornuftigt i et begrænset omfang, men ift. både Danmarks og EU's langsigtede målsætninger om dekarbonisering, vil anvendelse af disse fleksibilitetsmekanismer blot udskyde de nødvendige investeringer i de ikke-kvotebelagte sektorer til efter 2030. Endelig understreges vigtigheden af at vælge en opgørelsesmetode for LULUCF udledninger, der bevarer den miljømæssige integritet af systemet.

92-Gruppen har indsendt et længere høringssvar på vegne af CARE, Danmarks Naturfredningsforening, Dansk Ornitologisk Forening/BirdLife Danmark, Det Økologiske Råd, Greenpeace, Klimabevægelsen, Miljøorganisationen Vedvarende Energi, Verdens Skove og WWF Verdensnaturfonden. 92-Gruppen efterspørger en opjustering af EU's reduktionsmål i de ikke-kvotebelagte sektorer i 2030 fra 30 pct. til 45 pct., således at målet flugter bedre med den høje ende af EU's målsætning om at reducere drivhusgasudledningen med 80 – 95 pct. i 2050. 92 Gruppen ønsker, at medlemslandenes reduktionsstier (udledningsretten i perioden 2021-30) skal fastlægges, så de ikke favoriserer lande, som ikke har opfyldt deres 2020 forpligtelse. 92-Gruppen ønsker ikke at tillade anvendelse af kvoter fra EU's kvotehandelssystem, bl.a. fordi det vil reducere reduktionsindsatsen i de ikke-kvotebelagte sektorer. Der er opstået et stort kvoteoverskud i EU's kvotehandelssystem, hvorfor kvotesystemet ikke vil sikre begrænsning af de kvotebelagte udledninger. 92 Gruppen påpeger store usikkerheder ved LULUCF-opgørelser og ønsker ikke anvendelse af reduktioner fra LULUCF (LULUCF kreditter) til modregning af udledninger fra afbrænding af fossile brændsler i de ikke-kvotebelagte sektorer. 92-Gruppen ønsker desuden årlig kontrol af medlemslandenes målopfyldelse fremfor blot hvert femte år.

Det Økologiske Råd (DØR) tilslutter sig høringssvar fremsendt af 92-gruppen og har herudover fremsendt et længere høringssvar, hvorfra yderligere hovedpointer kort kan opsummeres som følger. DØR ønsker ikke anvendelse af projektmekanismerne fra kvotehandelsdirektivet i ikke-kvotebelagte sektorer. DØR ønsker heller ikke at medlemsstaterne gives mulighed for at "låne" reduktioner (udledningsrettigheder) fra kommende år. DØR ønsker, at medlemslandenes salg af reduktioner (udledningsrettigheder) til et andet land kun må finde sted, hvis landet overopfylder i forhold til egen reduktionssti og højst må udgøre 5 pct. DØR efterspørger desuden, at der skal foretages rapportering og grundig kontrol hvert år for at sikre reel overholdelse af reduktionskrav samt at der indføres sanktioner for lande, som ikke overholder deres fastlagte reduktionsstier.

NOAH tilslutter sig høringssvar fremsendt af 92-gruppen og har herudover fremsendt et længere høringssvar, hvorfra yderligere hovedpointer kort kan opsummeres som følger. NOAH finder Kommissionens forslag helt utilstrækkeligt og efter-



spørger bl.a. fastlæggelse af et eksponentielt (fremfor lineært) aftagende årligt drivhusgasbudget og herunder strammere mål i form af en væsentligt reduceret udledningsret i perioden 2021-30 samt afskaffelse af forslaget fleksibilitetsmekanismer i form af handel mellem medlemslandene med udledningsrettigheder samt benyttelse af kvoter fra EU's kvotehandelssystem og LULUCF-kreditter til målopfyldelse i ikke-kvotebelagte sektorer. Endelig stiller NOAH en række spørgsmålstegn ved LULUCF-opgørelser, herunder ift. CO<sub>2</sub>-udledning fra afbrænding af biomasse, og opfordrer bl.a. til at adressere "importerede udledninger", eksempelvis i form af importeret biomasse og foder fra tredjelande.

VedvarendeEnergi tilslutter sig høringssvar fremsendt af 92-gruppen og har herudover fremsendt et høringssvar, hvorfra yderligere hovedpointer kort kan opsummeres som følger. VedvarendeEnergi mener, at forslaget muligheder for at øge klimaambitionerne er for svage, at fleksibilitetsmekanismerne bør begrænses og at evalueringen bør fremrykkes til første halvdel af 2023, da den så kan bruges til det internationale review og "stocktake" i 2023, som er aftalt med Paris-aftalen.

### 9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Drøftelserne mellem medlemsstaterne angår flere forskellige emner, hvoraf særligt følgende kan fremhæves:

Der er i forhandlingerne bred konsensus om at fastholde Kommissionens forslag til reduktionsmål, hvor indsatsen primært er fastlagt ud fra BNP pr. indbygger med en begrænset justering for omkostningseffektivitet for medlemslande med et BNP pr. indbygger over EU-gennemsnittet.

Det estiske EU-formandskab har i juli 2017 fremlagt en kompromistekst, hvor de centrale elementer i forslaget fastholdes, herunder fordelingen af reduktionsmål, størelsen og fordelingen af ETS- og LULUCF-fleksibilitet samt fastsættelsen af startpunkt for reduktionsstien i 2021. Det største udestående i forhandlingerne er udformningen og størrelsen af en ny sikkerhedsreserve, der skal stilles til rådighed for medlemslande med BNP pr. indbygger under EU-gennemsnittet. Sikkerhedsreserven skal kompensere for, at disse landes udledningsret strammes betydeligt i 2021 gennem Kommissionens valg af startpunkt. Det estiske formandskab har fremlagt et forslag til kompromistekst, hvor der etableres en pulje på 100 mio. udledningsrettigheder i sikkerhedsreserven. Forudsætningen for adgang til puljen er, at landene ikke har indfriet deres reduktionsforpligtelse i 2030, og at EU samlet overopfylder 2030-reduktionsmålet, således at sikkerhedsreserven ikke kompromitterer den miljømæssige integritet og byrdefordelingsforlaget.

En række medlemslande har argumenteret for, at der løbende over perioden 2021-2030 bør kunne tages stilling til anvendelsen af kvoter fra EU's kvotehandelssystem, frem for at der som foreslået af Kommissionen skal tages endegyldig beslutning herom inden 2020. Det estiske formandskabs seneste forslag til kompromistekst indeholder en mulighed for, at medlemstater, der inden 2020 har besluttet at anvende kvoter fra EU's kvotehandelssystem, i 2024 og 2027 kan nedjustere anvendelsen af kvoter for den resterende del af forpligtelsesperioden.



En gruppe lande er kritiske over for, at startpunktet for udledningsretten sættes ud fra faktiske udledninger i 2016-2018 frem for gældende 2020-mål, da dette giver medlemslande med positive 2020-reduktionsmål en betydeligt strammere reduktionsforpligtelse i perioden 2021-2030 ift. perioden 2013-2020. En mindre gruppe lande har desuden foreslået, at medlemslande, hvis udledninger i 2016-2018 ligger højere end deres 2020-mål, ikke på baggrund heraf må tildeles en højere udledningsret i 2021 end deres nuværende 2020-mål. Kommissionens forslag er dog fastholdt i seneste kompromistekst fra det estiske formandskab.

### **10. Regeringens generelle holdning**

Regeringen hilser det velkomment, at forslaget samlet set skal sikre indfrielsen af klimamålet for 2030 for de ikke-kvotebelagte sektorer, som Det Europæiske Råd vedtog i oktober 2014. Forslaget udgør en væsentlig del af implementeringen af EU's samlede reduktionsbidrag på mindst 40 pct. i 2030 i forhold til 1990 til den globale klimaaftale indgået i Paris 2015.

Regeringen støtter overordnet Kommissionens forslag og arbejder for, at forslaget vedtages så hurtigt som muligt for at sikre, at EU's globale klimalederskab fastholdes.

Danmark påtager sig det tredjehøjeste reduktionsmål i EU trods sine begrænsede omkostningseffektive reduktionspotentialer, tidlige indsats og betydelige landbrugssektor. Regeringen lægger derfor betydelig vægt på, at der på linje med Kommissionens forslag samlet set fastholdes en rimelig balance, hvor et højt reduktionsmål for Danmark modsvares af tilstrækkeligt høj adgang til fleksibilitet mv.

Fsva. fleksibilitetsmekanismerne lægger regeringen betydelig vægt på, at Danmarks adgang til LULUCF-kreditter ikke reduceres, og at fastsættelsen af loftet for EU's samlede LULUCF-adgang er miljømæssigt forsvarlig. Regeringen lægger desuden vægt på at sikre Danmarks adgang til kvoteannulleringsfleksibilitet, og at betingelserne herfor forbedres, bl.a. via en mulighed for at anvende kvoteannulleringsfleksibiliteten løbende over perioden. Regeringen arbejder desuden for at skabe et transparent og effektivt marked for handel med udledningsrettigheder.

Regeringen lægger endvidere vægt på, at startpunktet for udledningsretten fastsættes ud fra faktiske udledninger i 2016-2018 med henblik på at sikre miljømæssig integritet, og at alle medlemslande bidrager til EU's klimaindsats.

### **11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

Sagen har senest været forelagt for Folketingets Europaudvalg på mødet den 14. juni 2017 til forhandlingsoplæg.



## 2. Forslag om medtagelse af drivhusgassemissioner og optag fra arealanvendelse, ændringer i arealanvendelse og skovbrug i klima- og energirammen for 2030 (LULUCF)

KOM(2016) 479

Revideret notat. Ændringer er markeret med streg i margenen.

### 1. Resumé

*Kommissionens LULUCF-forslag sigter mod implementering af Det Europæiske Råds beslutning fra oktober 2014 om, at der skal udarbejdes en politik for, hvordan arealanvendelse, ændringer i arealanvendelse og skovbrug kan medtages i EU's klimaregulering.*

*Kommissionen foreslår, at medlemsstaterne i perioden 2021-30 skal sikre, at kulstofbalancen i jord og skov i hver enkelt medlemsstat ikke forringes med forøgede udslip af drivhusgasser til atmosfæren til følge. Samtidig lægges der op til, at medlemsstater, som ud fra nærmere specificerede regnskabsregler opnår en positiv udvikling i kulstofbalancen, i begrænset omfang får mulighed for at modregne LULUCF-kreditter ved målopfyldelse af deres reduktionsmål for drivhusgasudledningen i de ikke-kvotebelagte sektorer i perioden 2021-30.*

*Regeringen er i gang med at analysere de økonomiske konsekvenser af forslaget for Danmark. Forslaget ventes at have en positiv indvirkning på miljøbeskyttelsesniveauet i EU.*

*Regeringen finder det positivt, at forslaget lægger op til en ny fleksibilitetsmekanisme, som vil tillade medlemsstater i nærmere bestemt omfang at modregne LULUCF-kreditter ved målopfyldelse af deres reduktionsmål for drivhusgasudledningen i de ikke-kvotebelagte sektorer i perioden 2021-30.*

*Det estiske formandskab har sat forslaget på dagsordenen for miljørådsmødet den 13. oktober 2017 til generel indstilling.*

### 2. Baggrund

Kommissionen fremsatte den 20. juli 2016 forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om medtagelse af drivhusgassemissioner og optag fra arealanvendelse, ændringer i arealanvendelse og skovbrug i klima- og energirammen for 2030 (LULUCF-forslag), KOM(2016) 479. Forslaget er fremsendt til Rådet i dansk sprogversion den 2. august 2016.

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 192, stk. 1. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Forslaget lægger op til at inkludere udledninger og optag af drivhusgasser fra arealanvendelse, ændringer i arealanvendelse og skovbrug, såkaldt LULUCF (Land-Use, Land-Use Change and Forestry) i EU's klimaregulering fra 2021.



Frem til 2020 vil EU efter ratifikation og ikrafttrædelse af Doha-ændringen til Kyoto-Protokollen være forpligtet til at sikre, at EU's samlede drivhusgasreduktionsmål opfyldes i perioden 2013-2020. Denne forpligtelse gælder også for LULUCF-sektorerne, idet regnskabet for kulstofbalancen i jord og skov ud fra nærmere specificerede regnskabsregler indgår i EU's samlede forpligtelse.

Regler for opgørelse af kulstofbalancen fremgår af Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 529/2013/EU af 21. maj 2013 om regnskabsregler vedrørende drivhusgasemissioner og -optag i forbindelse med aktiviteter, der vedrører arealanvendelse, ændret arealanvendelse og skovbrug, og oplysninger om handlingsplaner, som vedrører disse aktiviteter.

Medlemsstaterne er i medfør af Rådets og Europa-Parlamentets forordning 525/2013 om en mekanisme til overvågning og rapportering af drivhusgasemissioner og rapportering af andre oplysninger vedrørende klimaændringer på nationalt plan og EU-plan forpligtet til at rapportere udledning og optag i LULUCF-sektorerne.

Udledninger og optag af drivhusgasser fra LULUCF-sektorerne er ikke inkluderet i de drivhusgasreduktionsmålsætninger, som medlemsstaterne er pålagt i Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 406/2009/EF af 23. april 2009 om medlemsstaternes indsats for at reducere deres drivhusgasemissioner med henblik på at opfylde Fællesskabets forpligtelser til at reducere drivhusgasemissionerne frem til 2020.

Baggrunden for forslaget er beslutningen i Det Europæiske Råd i oktober 2014 om, at EU inden 2020 skal udarbejde en politik for, hvordan LULUCF kan medtages i EU's klimaregulering i perioden efter 2020, hvor Kyoto-Protokollen udløber. Desuden skal forslaget ses på baggrund af Parisaftalen, som bl.a. efterspørger en balance mellem menneskeskabte udledninger og optag af drivhusgasser i anden halvdel af dette århundrede, og som inviterer parterne til at foretage handlinger, som kan medvirke til at forbedre kulstofbalancen, inklusive optag af CO<sub>2</sub> i skove.

Tæt forbundet med forslaget har Kommissionen den 20. juli 2016 fremsat forslag om medlemsstaternes bindende årlige drivhusgasreduktioner fra 2021 til 2030. Dette forslag er beskrevet nærmere under punkt 1. I sommeren 2015 fremsatte Kommissionen tillige et forslag til revision af kvotehandelsdirektivet. Rådet vedtog i februar 2017 en generel indstilling til forslaget.

Derudover har Kommissionen den 20. juli 2016 offentliggjort to meddelelser om hhv. EU's klimapolitik og en strategi for lav-emissionsmobilitet i EU. Kommissionen oplyser i disse meddelelser, at Kommissionen agter at komme med nye initiativer på transportområdet. Kommissionen har i 2016 ligeledes fremlagt de resterende initiativer, der skal afrunde EU's strategi for Energiunionen.





### 3. Formål og indhold

Forordningsforslaget omfatter udledning og optag af drivhusgasserne kuldioxid (CO<sub>2</sub>), metan (CH<sub>4</sub>) og lattergas (N<sub>2</sub>O) i jord og skov.

Forslaget lægger op til at inkludere udledninger og optag af drivhusgasser fra arealanvendelse, ændringer i arealanvendelse og skovbrug, såkaldt LULUCF (Land-Use, Land-Use Change and Forestry) i EU's klimaregulering fra 2021.

Kommissionen foreslår en separat LULUCF-regulering fremfor andre mulige alternativer såsom eksempelvis inkludering af LULUCF i enten reguleringen af drivhusgasudledningen i de ikke-kvotebelagte sektorer eller oprettelsen af en ny separat land-søjle (hvor LULUCF integreres med landbrugets udledning af metan og lattergas).

Medlemsstaterne skal i perioden 2021-30 sikre, at kulstofbalancen i jord og skov i hver enkelt medlemsstat ud fra nærmere specificerede regnskabsregler ikke forringes med forøgede udslip af drivhusgasser til atmosfæren til følge.

Samtidig videreføres en regel om, at medlemsstaterne kan udelade emissioner, som skyldes ikke-kontrollerbare naturlige forstyrrelser i form af skovbrande, skadedyrsinvasion, ekstreme vejrbegebenheder, geologiske forstyrrelser mv. fra opgørelsen af kulstofbalancen. Forslagets bilag udstikker detaljerede retningslinjer for definitioner heraf samt opgørelsesmetoder.

Medlemsstaterne skal sikre, at kulstofbalancen i jord og skov i hver enkelt medlemsstat ud fra nærmere specificerede regnskabsregler ikke samlet set forringes indenfor følgende områder: Skovrejsning, skovrydning, landbrugsjord, græsarealer og forvaltning af eksisterende skove. Medlemsstaterne kan desuden vælge at omfatte vådområder. Medlemsstaterne kan undlade at medregne kulstoflagre bortset fra biomasse over jorden samt høstede træprodukter fra skovforvaltede arealer. Forvaltning af eksisterende skove. Som "eksisterende skove" medregnes efter de nuværende regler alle skovområder, der har været skov siden 1990, mens ny skov etableret efter 1990 medregnes i kategorien skovrejsning. Efter forslaget vil "skovrejsningsarealer" fremover alene omfatte skov, der er etableret inden for de seneste 20 år, mens skove ældre end 20 år løbende overføres til kategorien "eksisterende skov".

Medlemsstaterne skal opgøre et regnskab for den nationale kulstofbalance. Opgørelsen skal ifølge forslaget ske i overensstemmelse med nye opgørelsesregler. De foreslåede opgørelsesregler tager udgangspunkt i regelsættet for opgørelse af kulstofbalancen i Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 529/2013/EU af 21. maj 2013 om regnskabsregler vedrørende drivhusgasemissioner og -optag i forbindelse med LULUCF-aktiviteter, men ændrer også opgørelsesreglerne på væsentlige punkter. Forslaget lægger op til at undlade at videreføre Kyoto-Protokollens opgørelses- og rapporteringsmetoder efter Kyoto-Protokollens udløb i 2020. I stedet overgås til at tage udgangspunkt i Klimakonventionens opgørelses- og rapporteringsmetoder. Hidtil har EU-landene været forpligtet til at rapportere både efter



Kyoto-Protokollens og efter Klimakonventionens indbyrdes forskellige regler. Forslaget vil dermed afskaffe et dobbelt bogføringsregnskab.

Hvis medlemsstaternes samlede regnskab for kulstofbalancen i alle LULUCF delkategorier går i plus, kan der genereres såkaldte LULUCF-kreditter. Hver enkelt medlemsstat kan opspare disse kreditter til anvendelse indtil 2030. Kreditterne kan enten anvendes til 1) at sikre, at medlemsstatens samlede LULUCF-regnskab ikke går i minus i perioden 2021-30, 2) sælges til andre medlemsstater, som ubegrænset vil kunne anvende disse til at modregne debets i deres samlede LULUCF-regnskaber eller 3) i nærmere begrænset omfang og under visse forudsætninger anvende LULUCF-kreditter fra kategorierne skovrejsning, skovrydning, landbrugsjord og græsarealer til målopfyldelse af medlemsstatens forpligtelser til at indfri foreslåede reduktionsmål for drivhusgasudledningen i de ikke-kvotebelagte sektorer i medfør af Kommissionens forslag til byrdefordeling, KOM(2016) 482, jf. beskrivelse under dette notats punkt 1.

Adgangen til at anvende LULUCF-kreditter fra skovrejsning og -rydning, landbrugsjord og græsarealer til målopfyldelse i Ikke-kvotesektoren er betinget af, at følgende er overholdt: 1) Medlemsstatens samlede LULUCF-regnskab omfattende alle kategorier og uden nettoimport af LULUCF-kreditter må ikke gå i minus, jf. ovenfor, 2) man kan kun anvende den del af et eventuelt netto-overskud af kreditter fra de nævnte kategorier, der overstiger eventuelle debets fra forvaltning af eksisterende skov, og 3) medlemsstaten skal overholde øvrige bestemmelser i LULUCF-forslaget.

Tilladelsen til en vis begrænset fleksibilitet for medlemsstaterne til at anvende LULUCF-kreditter til målopfyldelse i de ikke-kvotebelagte sektorer foreslås på EU-niveau begrænset til samlet set 280 mio. LULUCF-kreditter over hele perioden 2021-2030 for at sikre, at der derudover skal ske en yderligere reduktion af den ikke-kvotebelagte drivhusgasudledning i eksempelvis transportsektoren, husholdninger og landbrug. Denne nye fleksibilitetsmekanisme, fordelingen heraf på medlemsstaterne samt de nærmere kriterier for anvendelsen beskrives nærmere under dette notats punkt 1.

Kommissionen konstaterer, at medlemsstaternes hidtidigt fastsatte referenceniveauer for forventet optag og udledning fra skovforvaltede områder har afvejet betydeligt fra udledning og optag i 2013-14 ved at overestimere skovfældningen, hvormed der principielt ville kunne genereres et betydeligt antal LULUCF-kreditter. Især pga. den store usikkerhed, der er knyttet til fastlæggelse af referenceniveauer for skov kan der ifølge Kommissionens forslag til byrdefordeling indtil videre ikke genereres LULUCF-kreditter fra forbedret kulstofbalance i kategorien "skovforvaltning" til brug for målopfyldelse i de ikke-kvotebelagte sektorer. Kommissionen kan senere i en delegeret retsakt foreslå at inkludere denne kategori, såfremt opgørelsesmetoderne vurderes at være tilstrækkeligt valide. Hvis der opstår et plus på medlemsstatens opgørelse af kategorien skovforvaltning, kan dette plus derfor indtil videre kun anvendes i medlemsstatens samlede LULUCF-regnskab til at modregne eventuelle debets i andre LULUCF-kategorier (skovrydning, landbrugsjord,



græsarealer mv) eller frasælges til brug i andre medlemsstaters LULUCF-opgørelser.

Hvis en medlemsstats regnskab for kulstofbalancen går i minus, skal medlemsstaten enten købe LULUCF-kreditter af andre medlemsstater eller annullere udledningsrettigheder, der foreslås tildelt medlemsstaterne i de ikke-kvotebelagte sektorer. Sidstnævnte option vil betyde, at medlemsstatens udledningsret i de ikke-kvotebelagte sektorer mindskes.

Som nævnt vil medlemsstaterne kunne modregne debets i en LULUCF-kategori med kreditter fra andre LULUCF-kategorier.

Medlemsstaterne forpligtes til at fremsende nationale skovopgørelser til Kommissionen. Disse planer skal i offentlig høring. Senest den 18. december 2018 og den 30. juni 2023 skal sådanne planer fremsendes, og de skal bl.a. indeholde forslag til fremskrevne forventede referenceniveauer for optag og udledninger fra skovforvaltede områder i perioderne 2021-25 og 2026-30. Fremskrivningen af referenceniveauet skal reflektere en fortsættelse af skovforvaltningspraksis i perioden 1990-2009 pr. skovtype og aldersklasse. Et vigtigt formål med skovreferencen er at sikre, at stigninger i skovhugst i forhold til hidtidig forvaltningspraksis til f.eks. bioenergiformål vil blive reflekteret som emissioner. Derved sikres opretholdelse af de overordnede principper i IPCC's klimaregnskabssystem, hvor bioenergi regnes som CO<sub>2</sub>-neutralt i de sektorer, hvor det anvendes, under forudsætning af, at nettoemissioner fra bio-energianvendelsen fremgår af landenes LULUCF-regnskab. Forslagets bilag indeholder lidt mere detaljerede kriterier for fastlæggelse af skovreferenceniveauer. Idet den relevante forvaltningsstruktur under Kyoto-Protokollen ikke gælder efter 2020, bemyndiges Kommissionen til at kunne ændre medlemsstaternes foreslåede referenceniveauer i en delegeret retsakt. Medlemsstaterne kan senest i slutningen af perioderne 2021-25 og 2026-30 fremsende forslag til tekniske korrektioner af referenceniveauerne til Kommissionen.

Medlemsstaterne skal fortsat årligt overvåge og rapportere drivhusgasudledningen som fastlagt forordning nr. 525/2013 af 21. maj 2013 om en mekanisme til overvågning og rapportering af drivhusgasemissioner og rapportering af andre oplysninger vedrørende klimaændringer på nationalt plan og EU-plan. Hvis medlemsstaterne forsømmer overvågningsforpligtelsen bortfalder deres ret til at generere, opspare eller overføre kreditter. Forslaget indeholder en række ændringer til forordning nr. 525/2013. Ændringsforslagene indebærer bl.a., at kravene til monitorering af udledninger og optag styrkes. Medlemsstaterne skal tillige indberette, hvilke nationale politikker og tiltag, der er vedtaget med henblik på at forbedre kulstofbalancen.

Medlemsstaterne skal i 2027 og 2032 fremsende rapporter til Kommissionen, som redegør for det samlede LULUCF-regnskab i perioderne 2021-25 og 2026-30. Kommissionen skal i samarbejde med Det Europæiske Miljøagentur vurdere disse rapporter.



Rent praktisk skal Kommissionen overvåge udstedelsen af LULUCF-kreditter og overførsler heraf i EU's kvoteregister, og Kommissionen kan udstede regler for kvoteregisteret i delegerede retsakter.

Forordningen skal evalueres i 2024 og hvert femte år herefter. En evaluering i 2024 åbner bl.a. mulighed for at tilpasse forordningen i lyset af Parisaftalens (om globale reduktioner af drivhusgasudledningen og parternes bidrag hertil) statusopgørelse. Kommissionen skal i den forbindelse fremsende en rapport til Europa-Parlamentet og kan - hvis det vurderes hensigtsmæssigt - fremsætte forslag om at ændre forordningen.

En række bestemmelser skal vedtages efterfølgende af Kommissionen via delegerede retsakter. Det drejer sig om regler angående:

- 1) kvoteregisteret,
- 2) den samlede regnskabsføring i forhold til dette forordningsforslag samt øvrige forslag om medlemsstaternes bindende årlige drivhusgasreduktioner fra 2021 til 2030, forslag om ændring af EU's kvotehandelsdirektiv samt dette forslags ændringer til forordning nr. 525/2013 om en mekanisme til overvågning og rapportering af drivhusgasemissioner,
- 3) regler om forskellige tekniske aspekter,
- 4) fastsættelse af referenceniveauer for medlemsstaternes forventede fremtidige udledninger og optag fra skovforvaltning,
- 5) ændringer til forslagens bilag omfattede drivhusgasser og LULUCF-kategorier samt regler relateret til definitioner og beregninger af ikke-kontrollerbare naturlige forstyrrelser, såfremt IPCC's guidelines herom ændres, og
- 6) tilladelse til anvendelse af LULUCF-kreditter fra "skovforvaltning" til modregning ved medlemsstaternes målopfyldelse af deres foreslåede reduktionsmål for drivhusgasudledningen i de ikke-kvotebelagte sektorer i perioden 2021-30 i medfør af Kommissionens forslag til forordning, KOM(2016)482.

#### **4. Europa-Parlamentets udtalelser**

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF artikel 294) medlovgiver. Forslaget behandles i Europa-Parlamentets Udvalg for Miljø, Folkesundhed og Fødevarerikkerhed (ENVI).

Der foreligger en endelig udtalelse fra Parlamentet vedtaget i plenum den 13. september 2017. De vigtigste ændringer i forhold til Kommissionens forslag er følgende: Der skal allerede fra 2021 være mulighed for at inddrage "forvaltede skovarealer", hvis medlemsstaten har fået godkendt et referenceniveau for forventet optag og udledning fra forvaltede skovområder. Fremskrivningen af referenceniveauet skal baseres på skovforvaltningspraksis i perioden 2000-2012, da det skønnes lettere at skaffe pålidelige data for denne periode end for 1990-2009, som foreslået af Kommissionen. Parlamentet fjerner desuden en henvisning til forvaltningsintensitet i referenceperioden og erstatter det med tekst, der tillader medlemsstaterne at indregne forventet stigning i skovhugsten som følge af politikker vedtaget frem til aflevering af deres forslag til skovreferenceniveau til Kommissionen. Desuden foreslår Parlamentet, at en komite af eksperter udpeget af medlemsstaterne sammen



med Kommissionen skal forestå godkendelsen af medlemsstaternes forslag til referenceniveauer – hvor Kommissionens forslag tildelte Kommissionen den endelige godkendelseskompetence.

## 5. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører, at nærhedsprincippet er overholdt, da EU samlet set bedre kan håndtere de globale klimaproblemer end medlemsstaterne hver for sig. Regeringen er enig i, at nærhedsprincippet er overholdt.

## 6. Gældende dansk ret

Regler for opgørelse af kulstofbalancen fremgår af Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 529/2013/EU af 21. maj 2013 om regnskabsregler vedrørende drivhusgasemissioner og -optag i forbindelse med aktiviteter, der vedrører arealanvendelse, ændret arealanvendelse og skovbrug, og oplysninger om handlingsplaner, der vedrører disse aktiviteter.

Medlemsstaterne er i medfør af Rådets og Europa-Parlamentets forordning 525/2013 om en mekanisme til overvågning og rapportering af drivhusgasemissioner og rapportering af andre oplysninger vedrørende klimaændringer på nationalt plan og EU-plan forpligtet til at rapportere udledning og optag i LULUCF-sektorerne.

## 7. Konsekvenser

### Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget er juridisk set en forordning med direkte retsvirkning, som derfor i udgangspunktet ikke skal implementeres i dansk lovgivning. Det er endnu for tidligt at sige, om det vil kræve lovgivning at indfri forslaget mål om at kulstofbalancen i jord og skov i Danmark som minimum opretholdes eller forbedres.

### Økonomiske konsekvenser

En vedtagelse af forslaget kan have væsentlige statsfinansielle, samfundsøkonomiske og erhvervsøkonomiske konsekvenser. Kommissionens forslag blev fremsat den 20. juli 2016. Regeringen er i gang med at analysere hele forslaget, herunder de økonomiske konsekvenser for Danmark.

Det bemærkes i den forbindelse, at monitorering af udledninger og optag fra LULUCF samt opgørelsesregler for LULUCF-debets og -kreditter er teknisk kompliceret. De foreslåede ændringer af LULUCF-opgørelsesreglerne vil have konsekvenser for Danmarks mulighed for at medregne LULUCF-kreditter i klimaregnskabet. Usikkerhederne omkring opgørelse og reglerne for LULUCF har betydning for, hvilke tiltag der evt. vil skulle iværksættes for at realisere LULUCF-kreditterne.

### Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Forslaget ventes at have en positiv indvirkning på miljøbeskyttelsesniveauet i EU, idet forslaget må antages at øge medlemsstaternes indsats for at sikre, at kulstofbalancen i jord og skov i hver enkelt medlemsstat som minimum opretholdes eller forbedres.



## 8. Høring

Forslaget har været sendt i høring i Specialudvalget for Energi-, Forsynings- og Klimapolitik. Der er indkommet følgende høringsvar:

Dansk Skovforening bakker op om, at LULUCF holdes i en separat søjle med afgrænset fleksibilitet til at overføre LULUCF-kreditter både mellem medlemslandene og til brug for målopfyldelse af medlemslandenes reduktionsmål i ikke-kvotebelagte sektorer. Dansk Skovforening henviser til, at skovrejsning har begrænset potentiale for at optage CO<sub>2</sub>, mens potentialet er større ved forvaltning af bæredygtigt drevet skovbrug. Der henvises til, at medlemsstaterne bør gives incitament til bæredygtigt skovbrug med forøget optag af CO<sub>2</sub> samt bidrag til omstillingen til et biobaseret samfund, hvor skoven leverer tømmer, fibre og bioenergi, der kan erstatte fossile og energitunge materialer. På den baggrund finder Dansk Skovforening det vigtigt, at regnskabsreglerne understøtter aktivt skovbrug med lange omdriftstider. Dansk Skovforening efterspørger endvidere, at der etableres en fælles global LULUCF-bogføring, således at biomasse, der importeres fra lande udenfor EU, også indgår i et forpligtende klimaregnskab. Skovforeningen finder det vigtigt, at medlemslandene fastsætter retvisende referenceniveauer for skovens udvikling. Dansk Skovforening opfordrer til, at EU's klima- og energipolitik understøtter europæiske skovejeres fortsatte investeringer ved at skabe tiltro til at omstillingen til et biobaseret samfund er på vej, bl.a. ved at indtænke lokale og regionale biomasseressourcer i råvareforsyningen.

Landbrug & Fødevarer har fremsendt et længere og foreløbigt høringsvar, hvoraf følgende kan fremhæves som hovedpointer. I fravær af en fælles landbrugssøjle anerkender Landbrug & Fødevarer, at Kommissionen i sin udformning af LULUCF-forslaget har været lydhør overfor bekymringer fra lande som Danmark og Irland, hvor landbruget udgør en relativt stor del af CO<sub>2</sub>-udledningerne uden for kvotesektoren. Dette er i LULUCF-forslaget kommet til udtryk i etableringen af en 'hybridform' hvor LULUCF-kreditter indenfor faste rammer kan benyttes til målopfyldelse i de ikke-kvotebelagte sektorer. Denne fleksibilitetsmekanisme byder Landbrug & Fødevarer velkommen og finder det endvidere positivt, at fordelingsnøglen lægger op til en progressiv model, hvor lande, hvor landbrugets udledninger udgør en stor andel af udledningen, får en høj adgang til fleksibilitetsmekanismen, som Landbrug & Fødevarer mener bør benyttes fuldt ud. Overordnet finder Landbrug & Fødevarer, at dansk landbrug før 2005 har gennemført store CO<sub>2</sub>-reduktioner, hvorfor 2005-2007 som baseline udgør en udfordring, som samlet set bør imødegås gennem opnåelse af tilstrækkelig adgang til fleksibilitetsmekanismer for Danmark mhp. at imødegå negative effekter af den overordnede byrdefordeling, samt medvirke til at opfylde art. 2 1b i Parisaftalen. Endelig fremhæver Landbrug & Fødevarer behovet for at klarlægge metodologier for overvågning, rapportering samt regnskabsregler for ens opgørelse af medlemslandenes kulstofbalance med henblik på at undgå evt. under/over-implementering i EU-landene.

I øvrigt kan henvises til en række høringsvar på en parallel høring om Kommissionens forslag til bindende årlige reduktioner af drivhusgasemissionerne fra med-



lemsstaterne fra 2021 til 2030 (KOM (2016) 482). En række af disse høringsvar omhandler forslaget om at give medlemslandene mulighed for at anvende LULUCF-kreditter til målopfyldelse i ikke-kvotebelagte sektorer. Disse høringsvar beskrives i et separat grund- og nærhedsnotat om forslaget.

### **9. Generelle forventninger til andre landes holdninger**

Drøftelserne mellem medlemsstaterne angår flere forskellige emner, hvoraf særligt følgende kan fremhæves:

En betydelig gruppe af især skovrige lande ønsker at ændre kriterierne for fastsættelse af de såkaldte skovreferenceniveauer jf. artikel 8. Fremfor at fremskrive skovhugst i referenceniveauerne på grundlag af en historisk referenceperiode ønsker disse lande, at der åbnes mulighed for at indregne forventninger om stigende skovhugst som følge af skovpolitik vedtaget før forpligtelsesperioden 2021-30. Herved vil disse lande undgå, at planlagte stigninger i skovhugst til bl.a. bioenergi indgår i LULUCF-regnskabet og skaber evt. LULUCF-debets. En anden gruppe medlemslande ønsker at fastholde princippet om en historisk referenceperiode for at sikre, at kulstofudtaget fra stigende skovhugst reflekteres i LULUCF-regnskabet og derved sikre, at CO<sub>2</sub>-udslippet fra afbrænding af biomasse fortsat kan regnes som nul i hhv. kvote- og ikke-kvotesektoren.

Mange lande afviser, at Kommissionen skal kontrollere og evt. kunne rekalkulere deres skovreferenceniveauer. Flere lande foreslår i stedet for, at disse referenceniveauer skal underkastes kontrol af en uafhængig tredjepart – f.eks. en komite af eksperter udpeget af medlemslandene.

Flere lande har fremsat forslag om, at der skal være mulighed for generelt at vælge en 30 års-overgangsperiode for arealers overgang til andre LULUCF-kategorier – mod IPCC's normalstandard på 20 år. Der er dog ikke generel støtte hertil – bl.a. fordi det vil gøre sammenligninger mellem opgørelser fra lande med forskellige overgangsperioder meget vanskelig. Omvendt er der lidt større opbakning til, at landene for kategorien skovrejsning får mulighed for at vælge en overgangsperiode på 30 år. En del lande vil dog betinge dette af, at IPCC's kriterier for valg af andet end 20 års-overgangsperioden er overholdt.

Hovedkonflikterne i forhandlingerne har til det sidste centreret sig om artikel 8 angående regnskabsregler for eksisterende skove, hvor en række lande fortsat modsætter sig regler, der kan medføre, at de får regnskabsmæssige debets ved øget skovhugst i forhold til hidtidig praksis, selv hvis skovforvaltningen samlet sikrer et øget kulstoflager i skove og træprodukter og dermed et netto-optag af CO<sub>2</sub>. Heroverfor støtter andre lande fortsat Kommissionens forslag.

Formandsskabet har i juli 2017 fremlagt et kompromisforslag, hvor Kommissionens forslag til regnskabsregler for eksisterende skove opretholdes – herunder at referenceniveauer skal tage udgangspunkt i en historisk referenceperiode 2000-2009. Desuden er det maltesiske formandsskabs forslag om en separat pulje for høstede træprodukter trukket tilbage. Samtidig foreslår formandsskabet en ny artikel 11a,



som åbner for kompensation for evt. debets fra øget skovhugst på op til ca. 350 mio. i perioden 2021-30. Kompensationsfaktoren differentieres ud fra skovarealets andel af et medlemslands samlede areal. Der er kun adgang til kompensation, hvis EU samlet set har et nettooverskud af LULUCF-kreditter. De skovrige landes reaktioner varierer fra skepsis til forsigtig støtte. En anden gruppe af lande har udtrykt skepsis overfor den samlede størrelse af kompensationen, og desuden foreslået at den beregnes på grundlag af medlemslandenes nettooptag 2021-30 fremfor et historisk optag 2000-2009.

#### **10. Regeringens generelle holdning**

Regeringen hilser det velkomment, at forslaget sigter mod implementering af Det Europæiske Råds beslutning fra oktober 2014 om, at der skal udarbejdes en politik for, hvordan arealanvendelse, ændringer i arealanvendelse og skovbrug kan medtages i EU's klimaregulering.

Regeringen finder, at EU's klimaregulering skal understøtte landbrugets muligheder og incitamenter til at bidrage til EU's reduktionsindsats under hensyn til landbrugets konkurrenceudsathed, og at dette bedst ville være sikret gennem en landsøjle for landbruget og landbrugsrelateret LULUCF med et fælles EU-reduktionsmål og -tiltag. I fraværet af en egentlig landsøjle finder regeringen det dog positivt, at forslaget lægger op til en ny fleksibilitetsmekanisme, som vil tillade Danmark i nærmere bestemt omfang at modregne LULUCF-kreditter ved målopfyldelse af det nationale reduktionsmål for drivhusgasudledningen i de ikke-kvotebelagte sektorer i perioden 2021-30, som forventes fastsat i EU.

Regeringen lægger vægt på, at LULUCF-forslaget skal sikre den miljømæssige integritet af EU's klimamål gennem robuste opgørelsesregler for alle LULUCF-delkategorier. Herunder lægges der vægt på, at der i reglerne for skovforvaltning anvendes en historisk referenceperiode, således at kulstofudtaget fra øget hugst af biomasse i forhold til hidtidig praksis reflekteres i LULUCF-regnskabet. Endelig lægger regeringen vægt på, at der sikres tilstrækkelig og uafhængig kontrol af medlemslandenes forslag til referenceniveauer for skov – f.eks. via godkendelse af eksperter fra medlemslandene.

#### **11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

Sagen har senest været forelagt for Folketingets Europaudvalg på mødet den 14. juni 2017 til forhandlingsoplæg.





### 3. Forberedelse af FN's klimakonference COP23/CMP13 den 6.-17. november 2017

*KOM nr. foreligger ikke.*

*Nyt notat*

#### 1. Resumé

*På miljørådsmødet den 13. oktober 2017 lægger det estiske EU-formandskab op til, at der skal vedtages rådskonklusioner vedrørende forberedelsen af den 23. partskonference (COP23/CMP13) under FN's klimakonvention (UNFCCC) i Bonn, Tyskland den 6.-17. november 2017.*

*Formandskabets udkast til rådskonklusioner fokuserer på EU's prioriteter for COP23 samt opfølgningen på Parisaftalen, herunder implementeringen af Parisaftalen, forhandlingerne af de sidste elementer af Parisaftalen (Parisarbejdsprogrammet) og det handlingsorienterede spor 'Global Climate Action Agenda', der især har fokus på frivillig klimahandling og samarbejdet med ikke-statslige aktører.*

*Vedtagelsen af rådskonklusioner vil ikke have økonomiske eller lovgivningsmæssige konsekvenser for Danmark.*

*Regeringen kan støtte vedtagelse af rådskonklusioner samt linjen i formandskabets udkast hertil. Regeringen har i drøftelserne lagt vægt på, at teksten vedrørende forhandlinger af Parisaftalens ambitionsmekanisme styrkes.*

#### 2. Baggrund

Parisaftalen blev vedtaget den 12. december 2015 og trådte i kraft knapt ét år efter den 4. november 2016. Der er dog stadig en række elementer i aftalen, der skal forhandles på plads, herunder retningslinjerne for Parisaftalens såkaldte ambitionsmekanisme. Ved FN's klimaforhandlinger (COP22) i Marokko i 2016 blev aftalens parter enige om, at disse forhandlinger skal være afsluttet på COP24 i 2018. Fokus for COP23, der afholdes i Bonn den 6.-17. november 2017, forventes således at være på at komme så langt som muligt med forhandlingerne af de resterende elementer under Parisaftalen.

Den amerikanske præsident, Donald Trump, annoncerede den 1. juni 2017, at han ønskede at trække USA ud af Parisaftalen. Dette blev fulgt op den 4. august 2017 med et brev til FN, hvorved man fra amerikansk side meddeler sin intention om at trække sig fra Parisaftalen, så snart det ifølge aftalen er muligt. Dertil henvises til præsident Trumps udtalelser om, at USA er åben over for at indlede forhandlinger om en mulig amerikansk genindtræden i Parisaftalen, hvis man kan identificere nye vilkår, der er mere favorable for USA. Den amerikanske udmelding affødte reaktioner fra en stor skare af ledere verden over, heriblandt Danmark og EU, der for langt størstedelen, bekræftede deres fulde opbakning til Parisaftalen. Således blev den amerikanske udmelding drøftet af EU's stats- og regeringschefer på Det Europæiske Råd (DER) den 22.-23. juni og af EU's udenrigsministre og miljø- og klimamini-



stre på hhv. Rådet for Udenrigsanliggender (FAC) og Miljørådsmødet den 19. juni. På både DER og FAC blev der vedtaget konklusioner med et klart signal om EU's fortsatte klimalederskab og opbakning til Parisaftalen og en ambitiøs global implementering af aftalen.

### 3. Formål og indhold

Det estiske formandskab har på rådsmødet den 13. oktober lagt op til vedtagelse af rådskonklusioner, der fastlægger EU's prioriteter for COP23 i Bonn den 6.-17. november 2017 og for opfølgningen af Parisaftalen. EU's position vedrørende klimafinansiering vil blive fastlagt i Rådet for Økonomi og Finans (ECOFIN) den 10. oktober.

Udkastet til rådskonklusioner er overordnet set struktureret i følgende afsnit:

#### *Global handling under Parisaftalen og fremme af aftalens implementering*

I udkastet til rådskonklusionerne hilses den hurtige ikrafttrædelse af Parisaftalen velkommen. Det understreges, at Parisaftalen er irreversibel, og at implementeringen af aftalen er afgørende for planetens velstand og sikkerhed. Dertil fremhæves, at aftalen sender et klart signal til civilsamfundet og den private sektor om retningen for global klimahandling. Det understreges, at Parisaftalen er afgørende for at øge den kollektive respons over for klimaforandringer og for at øge omstillingen til lavemission og bæredygtige økonomier. Derudover bekræftes EU's fortsatte lederskab og vilje til at samarbejde med alle parter om at implementere aftalen, og der opfordres til, at alle parter fastholder momentum for at sikre et succesfuldt resultat af COP23 og COP24.

I udkastet bekræftes den fortsatte implementering af EU's klimapolitik med ambitiøse klimatiltag, der skal sikre, at EU lever op til sit klimamål (NDC). I forlængelse heraf hilses Europa-Kommissionens lovforslag om "*Clean Energy For All Europeans*" velkommen, og det understreges, at EU er på vej til at overopfylde sit 2020-mål for udledningerne af drivhusgasser.

I udkastet understreges vigtigheden af, at alle lande deltager og bidrager til at styrke den globale indsats mod klimaforandringer og til at opnå Parisaftalens mål. Alle lande opfordres til at fortsætte implementeringen af deres respektive klimamål, og vigtigheden af G20-landens indsats fremhæves i denne henseende. Dertil understreges EU's og medlemsstaternes forpligtelse til fortsat at støtte og dele erfaringer med udviklingen og implementeringen af partnerlandes klimamål.

Endvidere understreges, at både det multilaterale samarbejde under klimakonventionen og ikke-statslige aktørers deltagelse i handlingssporet '*Global Climate Action Agenda*' er vigtige for opfyldelsen af Parisaftalens mål. I den forbindelse påskønnes ikke-statslige aktørers klimaindsats og yderligere indsatser hilses velkommen. Ydermere betones EU's støtte til de såkaldte '*Global Climate Action Champions*' arbejde under '*Marrakech Partnership for Global Action*', der danner ramme for '*Global Climate Action Agenda*'.



I udkastet fremhæves en styrkelse af EU's klimadiplomati og klimaområdet som en strategisk prioritet i EU's diplomatiske dialoger, og EU og medlemsstaternes forpligtelse til at øge samarbejdet partnerlande betones.

Dertil fremhæves FN's klimapanel (IPPC) rolle som den primære bidragsyder af videnskabeligt input til både FN's klimakonvention, UNFCCC og til implementeringen af Parisaftalen. Derudover hilses Europa-Kommissionens kommende analyse af de økonomiske, sociale og miljømæssige konsekvenser ved efterlevelsen af Parisaftalens mål velkommen.

Endvidere gentages opfordringen til, at alle parter bør arbejde for at gøre det globale 'stocktake' til kerneelementet i den bredere ambitionsmekanisme, der skal informere og tilskynde processer, der fremmer stadig øget ambitiøs handling, både nationalt og kollektivt. Dertil fremhæves, at stocktaket både skal opføre den samlede klimaindsats og opføre, hvad der kræves fremadrettet for at opnå Parisaftalens mål. I relation til dette bydes de marokkanske og fijijske formandskabers arbejde vedrørende den faciliterende dialog velkommen, og der forudses en aktiv deltagelse fra EU og medlemslandene i den faciliterende dialog i 2018.

#### *Resultaterne af COP23*

I forhold til forventninger til resultaterne af COP23 udtrykkes der støtte til det fijijske COP-formandskabs initiativer frem mod og under COP23 med henblik på at afholde et succesfuldt møde, som vil give alle parter fuld klarhed over, hvordan den faciliterende dialog i 2018 vil blive afviklet. Det understreges, at der med COP23 fortsat skal udvises globalt engagement fsva. klimaindsatsen, herunder ved at levere væsentlige fremskridt i forhandlingen af udestående elementer i Parisaftalen, med henblik på at disse færdiggøres på COP24 i 2018. Det betones, at forhandlingerne af de udestående elementer i Parisaftalen skal forberede en balanceret implementering af Parisaftalen, herunder reduktionsindsatsen, tilpasning og støtten til klimaindsatsen. Ydermere ses der med forventning frem mod 'Global Climate Action Champions' højniveau-event ved COP23. Endelig ses der frem til at samarbejde produktivt med andre parter frem mod og under COP24 i Polen i 2018 med henblik på at nå et succesfuldt resultat.

#### *Andre processer*

I udkastet understreges vigtigheden af at øge koordineringen og synergien mellem Parisaftalen, FN's verdensmål og andre FN-processer for at bekæmpe klimaforandringer og sikre bæredygtig udvikling og fattigdomsbekæmpelse. Vedtagelsen af Kigaliaftalen under Montrealprotokollen hilses velkommen, og parterne opfordres til en snarlig ratificering af aftalen.

Afslutningsvis hilses aftalerne om reduktioner i udledninger fra luftfarten opnået inden for ICAO (International Civil Aviation Organization) velkommen. Dertil opfordres IMO (International Maritime Organization) til at accelerere de igangværende indsatser for at reducere udledningen af drivhusgasser fra den maritime sektor i overensstemmelse med Parisaftalens mål.



#### 4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

#### 5. Nærhedsprincippet

Nærhedsprincippet er ikke relevant.

#### 6. Gældende dansk ret

Parisaftalen under De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer, der er ratificeret af Danmark den 1. november 2016.

De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer, der er ratificeret af Danmark den 21. december 1993.

Kyotoprotokollen til De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer, der er ratificeret af Danmark den 31. maj 2002.

#### 7. Konsekvenser

##### Lovgivningsmæssige konsekvenser

Rådskonklusionerne har ikke i sig selv lovgivningsmæssige konsekvenser.

##### Økonomiske konsekvenser

Rådskonklusionerne har ikke i sig selv statsfinansielle, samfundsøkonomiske eller erhvervsøkonomiske konsekvenser.

##### Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Rådskonklusionerne skønnes ikke at berøre beskyttelsesniveauet i Danmark.

#### 8. Høring

Samlenotatet blev drøftet på mødet i Specialudvalget for Energi-, Forsynings- og Klimapolitik den 19. september 2017. Følgende bemærkninger fremkom på mødet:

Vedvarende Energi (VE) udtrykte glæde over, at regeringen fortsat arbejder for en ambitiøs implementering af Parisaftalen. I forbindelse med forhandlingerne på COP23 fandt VE det vigtigt, at man kom så langt i forhandlingerne om regelsættet for Parisaftalen, at der efter COP23 ville foreligge tekst på mange af områderne. Herunder fremhævede VE retningslinjer og guidelines for nationale klimamål ('Nationally Determined Contribution, NDC), samt at disse skulle afspejle behovet for, at nationale klimamål blev udarbejdet i kontekst af bæredygtig udvikling og fattigdomsbekæmpelse. VE fandt, at EU i højere grad burde imødekomme ulandenenes ønsker. VE så gerne, at man fra dansk side udarbejdede en langsigtet lavemissionsstrategi, og henviste i den forbindelse til, at Frankrig og Tyskland allerede havde fremlagt en langsigtet lavemissionsstrategi.

92-gruppen udtrykte tilfredshed med, at det globale stocktake og den faciliterende dialog i 2018 forventedes afspejlet i rådskonklusionerne. 92-gruppen udtrykte bekymring for, at EU alene ville genbekræfte sit nuværende klimamål (NDC) i 2020 og ikke opdatere det. Her henvistes til, at 92-gruppen forventede, at rådskonklusioner-



ne ville antyde, at EU ville øge sit klimamål, da det ville sende et signal til de øvrige parter under UNFCCC om, at ambitionsniveauet løbende burde opjusteres. Dertil fandt 92-gruppen, at rådskonklusionerne skulle henvise til, at en langsigtet lave-missionsstrategi var under udarbejdelse i EU. I forlængelse heraf udtrykte 92-gruppen bekymring for, at en ny Europa-Kommission i 2019 ville kunne forsinke arbejdet.

WWE delte 92-gruppens bekymring om, at EU vil genbekræfte sit nuværende klimamål i 2020 med henvisning til, at der var behov for at vise de øvrige parter i UNFCCC, at deres respektive klimamål kontinuerligt skulle opjusteres.

### **9. Generelle forventninger til andre landes holdninger**

Der er generelt bred enighed blandt medlemsstaterne om temaer og indhold i formandskabets udkast, og der forventes derfor enighed om rådskonklusionerne.

### **10. Regeringens generelle holdning**

Regeringen kan generelt støtte vedtagelse af rådskonklusioner samt linjen i formandskabets udkast hertil. Regeringen bakker op om og arbejder for at sikre en ambitiøs global implementering af Parisaftalen. Regeringen lægger vægt på, at der sendes et klart signal om EU's utvetydige støtte til aftalen, og at EU fortsat tager lederskab på området.

Regeringen lægger vægt på, at EU's klimamål omsættes til handling og resultater og støtter derfor op om, at EU hurtigst muligt får vedtaget den konkrete lovgivning for implementering af EU's reduktionsindsats frem mod 2030.

I forbindelse med forhandlingerne af de resterende elementer af Parisaftalen lægger regeringen bl.a. vægt på, at EU arbejder for, at der vedtages klare og ambitiøse retningslinjer for Parisaftalens ambitionsmekanisme, der skal sikre, at den globale klimainsats øges over tid, så Parisaftalens målsætninger indfris. Konkret ønsker regeringen, at det globale 'stocktake', der skal finde sted hvert femte år, også bliver fremadskuende og sikrer et fokus på konkrete omkostningseffektive klima- og energiløsninger. Dertil ønsker regeringen, at EU i forhandlingerne arbejder for, at det globale stocktake fokuserer på, hvordan finansieringsstrømme kan skiftes fra investeringer i fossile brændsler til klimavenlige investeringer.

Tilsvarende ser regeringen gerne, at den faciliterende dialog, der skal finde sted i 2018, ikke blot skal gøre status over den globale reduktionsindsats, men også skal sætte fokus på konkrete muligheder for at øge den globale reduktionsindsats.

Regeringen støtter, at FN's klimakonvention, UNFCCC, benyttes som et forum for at drøfte konkrete løsninger inden for bl.a. vedvarende energi og energieffektivitet, og at samarbejdet med ikke-statslige aktører under det såkaldte handlingsspor 'Global Climate Action Agenda' intensiveres.

Regeringen ser Parisaftalen som et integreret element i opfyldelsen af 2030-dagsordenen for bæredygtig udvikling og de tilhørende verdensmål. Regeringen



arbejder for, at der internationalt gives prioritet til at styrke de fattigste og skrøbeligste landes og befolkningsgruppers modstandsdygtighed mod klimaforandringerne. I tråd med Danmarks udviklingspolitiske strategi fra 2017 har regeringen fokus på at forebygge, at klimaforandringerne undergraver landenes økonomiske og sociale udvikling og medvirker til destabilisering og ukontrolleret migration.

I klimaforhandlingerne arbejder regering ligeledes for, at der udvikles et robust regelsæt for opgørelse og rapportering af parternes reduktionsindsats og klimafinansiering. Dette vurderes at være afgørende for at verificere parternes indsats og opfyldelse af deres klimamål og for at vurdere den samlede globale fremgang mod Parisaftalens målsætninger. Dertil arbejder regeringen for at sikre, at klimakonventionens arbejde hviler på et solidt videnskabeligt fundament ved at understøtte samspillet mellem klimakonventionen og det videnskabelige arbejde, der foregår i regi af FN's klimapanel (IPCC).

Regeringen støtter, at EU understøtter implementering af Parisaftalen i udviklingslandene samt arbejder for at styrke sine alliancer med progressive i- og ulande med henblik på at sikre en ambitiøs global implementering af Parisaftalen. Fra dansk side er der bl.a. fokus på at forbedre rammevilkårene for klimafinansiering fra private aktører og på at understøtte vækstøkonomiernes omstilling til lavemission gennem kapacitetsopbyggende bilaterale myndighedssamarbejder.

#### **11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.