



Notat til Folketingets Europaudvalg

Dato
19. februar 2023

Rådsmøde (miljø) den 16. marts 2023

Dagsorden	Side
1. Forslag til forordning om fastlæggelse af en EU-certificeringsramme for kulstoffjernelse, KOM (2022)672. - <i>Politisk drøftelse</i>	2



1. Forslag til forordning om fastlæggelse af en EU-certificeringsramme for kulstoffjernelse

KOM (2022) 672

Revideret notat. Ændringer er markeret med streg i margenen.

1. Resumé

Kommissionen har den 30. november 2022 fremsat et forslag til forordning om frivillig certificering af kulstoffjernelse. Formålet er at etablere en EU-fælles certificeringsramme, der skal kvalitetssikre kulstofoptags- og lagringsaktiviteter samt øge transparens og troværdighed omkring kulstoffjernelsesaktiviteter på tværs af Unionen. Rammen skal facilitere, at kulstoffjernelsesaktiviteter belønnes og understøtte et indre marked i EU for fangst, udnyttelse, lagring og transport af CO₂. Således skal forordningen tilvejebringe lettere adgang til privat og offentlig finansiering og bidrage til at opskalere mængden af CO₂-fangst og -lagring i EU. Kulstoffjernelse i forslaget forstod vil bl.a. omfatte permanent geologisk lagring af CO₂, langvarig lagring i produkter og materialer samt optag og lagring i naturlige økosystemer f.eks. CO₂-optag i skove, vådområder og havmiljøet.

Forslaget kan have erhvervsøkonomiske og statsfinansielle konsekvenser ifm. overholdelse af forordningens bestemmelser. Forslaget kan på sigt mindske behovet for statslig støtte til optagsaktiviteter og kan potentielt have positive erhvervsøkonomiske konsekvenser i form af øget efterspørgsel. Forslaget kan også få betydning for landbrugerens tilslutning til at ansøge om tilskud under den fælles landbrugspolitik, beregning af støttesatser samt mulighed for hjemtagning af støtte midler under den fælles landbrugspolitik.

Regeringen hilser overordnet forslaget velkommen, da man fra dansk side arbejder for udbredelsen af kulstoffjernelsesaktiviteter, som kan bidrage til regeringens ambition om klimaneutralitet i Danmark og EU. Det er vigtigt, at forordningen sikrer en fælles, robust ramme for certificering, som har potentiale for at øge private investeringer. Det er desuden vigtigt, at forordningen for så vidt angår biologisk kulstoflagring udformes, så den understøtter ambitionerne om grøn omstilling af landbruget og ikke medfører utilsigtede barrierer for implementeringen af landbrugsaftalen. Fsva. teknologisk kulstoffjernelse ser regeringen gerne en hurtig implementering af forordningen. Der er umiddelbart færre udfordringer ved at lave pålidelige certifikater for teknologiske optag end for biologiske optag, hvorfor regeringen vil arbejde for, at udviklingen af metoder for teknologiske optag prioriteres med henblik på at muliggøre en tidligere implementering af disse. Dette skal ses i relation til, at man fra dansk side lægger vægt på, at EU's kvotehandelssystem (ETS) skaber incitament til fjernelse af CO₂ fra atmosfæren.

Forslaget forventes sat på dagsordenen for miljørådsmødet den 16. marts 2023 til politisk drøftelse.



2. Baggrund

Europa-Kommissionen har den 30. november 2022 fremsat forslag til forordning om en frivillig certificeringsramme for kulstoffjernelse, KOM(2022) 672. Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF-artikel 191, stk. 1, og 192, stk. 1, og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF-artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal. Forslaget er oversendt til Rådet i dansk sprogversion den 26. januar 2023.

Forslaget udspringer af Kommissionens handlingsplan for cirkulær økonomi fra marts 2020, hvori Kommissionen taler for udviklingen af et regelsæt for certificering af CO₂-fjernelse og lagring for at tilskynde tiltag for kulstoffjernelse og genanvendelse af CO₂. Forslaget følger desuden op på Kommissionens meddelelse om bæredygtige kulstofkredsløb fra december 2021.

Hovedformålene med dette initiativ er: (i) at sikre en høj kvalitet af kulstoffjernelse i EU og (ii) at etablere en frivillig EU-certificeringsramme for at undgå grønvask ved at håndhæve og anvende EU's kvalitetskriterier på tværs af Unionen. EU-certificeringsrammen skal bidrage til at løse problemer med tillid, transparens og adgang til finansiering blandt de eksisterende, private certificeringsordninger.

Ifølge FN's Klimapanel IPCC er en øget udbredelse af fangst, lagring og genanvendelse af CO₂ nødvendig for at bremse globale temperaturstigninger og sikre EU's mål om klimaneutralitet i 2050. For at nå dette mål bør kulstoffjernelse ifølge Kommissionen bidrage til at fjerne flere hundrede millioner tons CO₂ om året fra atmosfæren.

Forordningen om certificering bygger videre på eksisterende klimalovgivning. Det gælder f.eks. CCS-direktivet, som fastsætter rammen for geologisk lagring, og LU-LUCF-forordningen, som danner rammen for monitorering og rapportering af CO₂ optag fra arealanvendelse og skovbrug. Forslaget skal ligeledes understøtte naturgenopretningsforordningen, hvor certificering af kulstoffjernelse kan bidrage til at opfylde mål om bl.a. genopretning af skov og kulstofbindende dyrkning, øge CO₂-optaget og gavne biodiversiteten. Certificeringen af optag og lagring kan ligeledes fungere som et værktøj for medlemsstater til understøttelse af kulstoffjernelse fra landbrug med nationale tiltag eller som en del af EU's fælles landbrugspolitik. Herudover understøtter forslaget også EU's skovstrategi og direktivet for vedvarende energi.

Forslaget forventes sat på dagsordenen for miljørådsmødet den 16. marts 2023 til politisk drøftelse.

3. Formål og indhold

Forslaget har til formål at øge kulstoffjernelse på tværs af EU ved at etablere en frivillig lovramme for certificering af kulstoffjernelse samt fælles regler for anvendelse



og håndhævelse af certificeringsrammen med respekt for biodiversitets- og nulforureningsmålene. Rammen skal facilitere, at kulstoffjernelsesaktiviteter belønnes og understøtte et indre marked i EU for fangst, udnyttelse, lagring og transport af CO₂. Certifikaterne for kulstoffjernelse bør understøtte udarbejdelsen af nationale og virksomheders drivhusgasopgørelser. Ydermere har forordningen til hensigt at tilvejebringe lettere adgang til privat og offentlig finansiering.

Certificeringsforordningens formål er at fungere som et overordnet EU-rammевærktøj for samtlige typer kulstoffjernelse, som overordnet opdeles i tre kategorier: i) biologisk optag og lagring, ii) teknologisk optag og lagring og iii) lagring i langtidsholdbare produkter og materialer. Der er stor variation i modenheden og omkostningseffektiviteten i de forskellige aktiviteter, og forslaget formål er at sikre klare krav til, hvilke aktiviteter der bør være berettigede til certificering.

Forslaget lægger op til, at udarbejdelsen af metoder til at opgøre CO₂-optaget fra forskellige aktiviteter og fastsættelse af procedurer for certificeringen løbende udmøntes gennem delegerede- og gennemførelsesretsakter efter forordningens ikrafttrædelse. Kommissionen vil blive bistået i dette arbejde af en ekspertgruppe med deltagelse af Kommissionen, interessenter og medlemsstater. Kommissionen forventer, at der senest i 2028 vil være udarbejdet metodikker for certificering af teknologiske og biologiske optag og senest i 2030 for lagring i produkter og materialer.

Definition af kulstoffjernelse

Kulstoffjernelse er i forslaget defineret som permanent kulstoflagring, forbedret kulstofopsamling i en biogen kulstofpulje, nedbringelse af frigivelsen af kulstof fra en biogen kulstofpulje til atmosfæren samt lagring af atmosfærisk eller biogent kulstof i langtidsholdbare produkter eller materialer. Forslaget omfatter ikke certificering af reduktioner af kulstofudledning fra fossile kilder, som er reguleret i EU's kvotehandelsystem (ETS). Der findes ikke på nuværende tidspunkt en fyldestgørende liste over alle omfattede aktiviteter, hvor særligt lagring i produkter og materialer ikke er udspecificeret.

Kriterier for certificering

Der opstilles fire overordnede kriterier for certificeringen:

(i) Kvantificering af optag

En kulstoffjernelsesaktivitet skal levere et nettooptag, når alle aktiviteter omkring tilvejebringelsen og implementeringen af optaget tages i betragtning, og når der sammenlignes med en standardiseret baseline. Baseline reflekterer en standard performance for aktiviteter med lignende sociale, økonomiske, miljømæssige og teknologiske forhold samt geografisk kontekst. Hvis der ikke findes sammenlignelige aktiviteter, kan en operatørs individuelle performance anvendes som baseline. Baselines skal opdateres løbende.

(ii) Sikring af additionalitet



Kulstoffjernelse skal være additionel, dvs. at aktiviteten skal tilvejebringe yderligere optag end det, operatører evt. er forpligtet til under gældende lovgivning, samt være tilskyndet som følge af certificering.

(i) Langsigtet lagring

Operatører af kulstoffjernelsesaktiviteter skal demonstrere, at en given aktivitet sikrer langsigtet optag og lagring. Der foreligger endnu ikke en kvantificering af langsigtet lagring. Operatørerne skal monitorere og minimere sandsynligheden for udledning af lagret kulstof i løbet af monitoreringsperioden og skal holdes ansvarlig for enhver udledning af lagret kulstof til atmosfæren. For biologiske optag og lagring i produkter, hvor lagring ikke er permanent, vil certifikater have en udløbsdato, hvorefter en lagret mængde kulstof anses som udledt til atmosfæren.

(i) Bæredygtighed

Kulstoffjernelsesaktiviteter skal have en neutral eller positiv effekt på klimareduktioner, klimatilpasning, bæredygtig anvendelse og beskyttelse af vand- og marine ressourcer, omstilling til cirkulær økonomi, forebyggelse af forurening samt beskyttelse og genopretning af biodiversitet og økosystemer.

Regler for verificering og certificering af kulstoffjernelse

Baseret på ovenstående kriterier kan operatører af kulstoffjernelsesaktiviteter ansøge om certificering gennem en certificeringsordning, hvori der tilvejebringes en dybdegående beskrivelse af operatørens overholdelse af de ovenstående kriterier samt forventningen til den samlede kulstoffjernelse. Ansøgningen skal revideres af et certificeringsorgan, akkrediteret af den nationale akkrediteringsmyndighed. Certificeringsorganerne skal periodisk genbekræfte og genvalidere certifikaterne.

For at sikre pålidelig certificering og transparens skal medlemsstater overvåge certificeringsorganernes processer for at undgå dobbelttælling og sikre, at der ikke opstår habilitetsproblemer. Kommissionen må udstede gennemførelsesretsakter, som specificerer strukturen, formen og de tekniske bestemmelser for en kulstoffjernelsesaktivitet samt for certificering- og re-certificeringsrevisionsrapporter.

Regler for og drift af certificeringsordninger

Certificeringsordninger skal sikre nøjagtighed, troværdighed, integritet og beskytte mod svindel med oplysninger og data. De skal derudover sikre korrekt regnskabsførelse af optag for at undgå dobbelttælling. Certificeringsordninger må opereres af både medlemsstater og private aktører, men skal anerkendes og kontrolleres af Kommissionen. Kommissionen skal fastsætte nærmere bestemmelser for certificeringsordninger gennem gennemførelsesretsakter. For at sikre effektive certificeringsprocesser skal certificeringsreglerne gennemføres med henblik på at reducere unødvendige administrative byrder for operatører. Certificeringsordninger skal årligt offentliggøre en liste over alle certifikater og certificeringsprocesser, og der skal oprettes offentligt tilgængelige registre.



4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF art. 294) medlovgiver. Der foreligger endnu ikke en udtalelse.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen vurderer, at forslaget overholder nærhedsprincippet. I vurderingen heraf henviser Kommissionen til, at klimaforandringer er et grænseoverskridende problem, som ikke kan løses ved national eller lokal handling alene. Kommissionens forslag om en certificeringsramme for kulstoffjernelse skal etablere et indre marked for certificering af kulstoffjernelse og sikre en ensartet og troværdig certificering, som ikke kan opnås gennem nationale initiativer.

Regeringen er enig i Kommissionens vurdering af nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

Der er ikke fastsat regler om certificering i dansk ret.

7. Konsekvenser

Nedenstående er udtryk for overordnede, foreløbige vurderinger. Folketinget vil blive orienteret, når der foreligger nærmere analyser af forslagens konsekvenser.

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Det skal undersøges nærmere, om forslaget om certificering af kulstoffjernelse potentielt indeholder elementer, der kræver ny lovgivning eller ændring af eksisterende lovgivning. De lovgivningsmæssige konsekvenser vurderes umiddelbart begrænsede, da certificeringsrammen er frivillig.

Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget vurderes at kunne medføre statsfinansielle konsekvenser. Medlemsstaterne skal facilitere og overvåge certificeringsorganer på forskellig vis, og der skal oprettes registre, som bl.a. skal sikre kvalitet og bidrage til at undgå omgåelse af regelsættet, samt at lagring og reduktioner ikke dobbelttælles. Der vurderes endvidere at være udgifter forbundet med akkreditering. Det skal undersøges nærmere, hvor stor en rolle og arbejdsbyrde, som medlemsstaterne vil blive pålagt, såfremt de opretter certificeringsordninger, herunder hvorvidt udgifterne kan gebyrfinansieres. Det vil ligeledes afhænge af efterfølgende retsakter.

Forslaget kan, når forordningen træder i kraft, påvirke behovet for statslig støtte til øget kulstoffjernelse, såfremt salget af certifikater baseret på et øget CO₂-optag helt eller delvist vil kunne finansiere disse teknologier. Fsva. de biologiske løsninger for kulstoffjernelse vurderes det, at forslaget kan få betydning for udmøntning af den fælles landbrugspolitik. Dette vil afhænge af, hvordan certificeringskriterierne udspecificeres, og således hvilke landbrugsaktiviteter der vil kunne opnå certificering.



Omfanget af statsfinansielle konsekvenser vil imidlertid både afhænge af indretningen af certificeringsrammen, forslag til den fælles landbrugspolitik efter 2027, de konkrete metoder for opgørelsen af kulstoffjernelse samt hastigheden for forordningens implementering, og dermed udfaldet af de efterfølgende retsakter.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget vurderes ikke at medføre væsentlige samfundsøkonomiske konsekvenser på kort sigt, fordi certificering er frivillig. Forslaget kan på sigt medføre omkostningsreduktioner, da certificering har potentiale til at sikre en øget grad af privat finansiering til blandt andet CCS, hvilket kan reducere og potentielt udfase offentlige investeringer.

Omfanget af samfundsøkonomiske konsekvenser vil dog afhænge af den kommende indretning af certificeringsrammen samt udfaldet af de efterfølgende retsakter.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Forordningsforslaget kan medføre administrative konsekvenser for private aktører, som vælger at deltage i certificeringsordningen. Der vil være administrative byrder forbundet med ansøgning om certificering og re-certificering samt i forbindelse med eventuel implementering og sikring af forordningens certificeringskrav. Certificeringen er frivillig, men det må antages, at certificeringen kommer til at virke som standard for projekter om kulstoffjernelse.

De administrative konsekvenser for operatører kan ikke kvantificeres på nuværende tidspunkt. Det skyldes, at det endnu ikke har været muligt at skønne, hvor mange projekter for kulstoffjernelse der forventes samt omkostningerne ved certificering af projekterne. Ligeledes kræves en nærmere vurdering af de administrative konsekvenser i forbindelse med Kommissionens kommende udstedelse af retsakter.

Forslaget og dets efterfølgende retsakter forventes umiddelbart at have netto-positive erhvervsøkonomiske effekter for deltagere i certificeringsordningen, da certificering ventes at øge efterspørgslen efter danske kulstoffjernelsesprodukter- og aktiviteter. Ligeledes kan salg af certifikater medføre en økonomisk gevinst for certificeringsoperatører.

Forslag til certificeringsforordningen vil udgøre en ramme, som skal understøtte incitamentsstrukturerne i den kommende CO₂e-afgift på landbruget.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Forslaget vurderes at have neutrale eller positive konsekvenser for klima- og miljøbeskyttelse både i Danmark og i EU generelt.



8. Høring

Forslaget har været i høring i Specialudvalget for Klima-, Energi- og Forsyningspolitik og § 2-udvalget (landbrug) fra den 2. december 2022 til den 16. december 2022. Der er afgivet hørings svar fra Dansk Erhverv, Dansk Industri, Landbrug- og Fødevarer, Rådet for Grøn Omstilling, Ørsted, Træ- og Møbelindustrien, NOAH, Økologisk Landsforening, Dansk Skovforening, Danske Maritime og Verdens Skove.

Dansk Erhverv (DE) bakker op om, at der fastsættes transparente regler for certificering af kulstofoptag. Et troværdigt framework er nødvendigt for at understøtte både ny teknologi til fangst og lagring af CO₂e samt til at fremme klimavenligt jordbrug med naturlig lagring i skove og jordbunde.

DE finder det afgørende, at forordningen sikrer, at kulstofoptaget reelt er additionelt og modvirker greenwashing. Endvidere bør frameworket sikre, at den indfangede CO₂e forbliver lagret – også på lang sigt. DE bakker op om, at forordningen bliver indrettet sådan, at der også tages hensyn til andre bæredygtighedsfaktorer, såsom biodiversitet, i certificeringen.

Endelig vil DE opfordre til, at der fra dansk side arbejdes mod, at forordningen bliver indrettet således, at reglerne understøtter, at en kommende grøn skattereform på troværdig vis kan give incitament til kulstofoptag i jorde.

Dansk Industri (DI) finder, at indsatsen for at opnå klimaneutralitet i EU og i Danmark forudsætter anvendelse af forskellige måder at fange og lagre CO₂ og kulstof på. Derfor er Kommissionens forslag til en forordning om certificering af kulstofoptag meget vigtig. Med forslaget introduceres en frivillig ordning – fælles bindende regler vil på sigt bedre understøtte en gennemsigtig indsats i EU.

DI vil opfordre regeringen til en efterfølgende dialog om, hvordan det nye frivillige værktøj kan understøtte en klimaindsats i Danmark i balance med klimaloven. Det vil kræve en målrettet indsats – herunder også for at få gavn af løsninger, der giver negative CO₂-udledninger og opfanger CO₂ fra atmosfæren for at nå regeringens klimamål. Danmarks betydelig bioenergisøjle, aktive anvendelse af arealerne samt dansk erhvervslivs innovative arbejde med at gøre produkter mere bæredygtige giver gode muligheder for at afsøge og udvikle disse muligheder.

DI noterer sig, at de nye certifikater ikke kan bruges som "compliance" i forhold til EU's CO₂-kvotesystem. Hvordan de kommende certifikater hænger sammen med de nuværende fleksible instrumenter i byrdefordelingsforordningen er lidt mindre klart for DI. Også i forhold til om disse certifikater vil kunne indgå i målopfyldelsen i den danske nationale klimaindsats. Regeringen kan med fordel bistå til at afklare disse spørgsmål.

Procesmæssigt forstår DI, at der vil blive udviklet forskellige metoder tilpasset de forskellige tiltagstyper. På den ene side er det fornuftigt i praksis. På den anden side



vil det kunne forhindre valget af de bedste tiltagstyper såfremt der ikke er en fælles mængde af definitioner og metode. DI vil opfordre regeringen til dialog med danske interessenter omkring ekspertgruppens kommende arbejde.

DI bakker op om, at de kommende kreditter skal skabe tillid og forhindre dobbelttælling. Efter DI's opfattelse vil det være et godt bidrag til det eksisterende markeds fremtidige virke, at der gennem klare og dækkende regler skabes gennemsigtighed og størst mulig troværdighed. DI forstår, at EU-Kommissionen som led i næste skridt også vil perspektivere ift. hvordan kreditterne kan anvendes i praksis. DI vil i den sammenhæng også opfordre regeringen til at overveje mulighederne for og hvordan sådanne kreditter kan bidrage til realisering af den danske klimaindsats.

Landbrug og Fødevarer (L&F) har længe efterspurgt en fælles ramme og standarder for klimacertificeringer og mange virksomheder og mange landmænd i dag har stor interesse for dette emne. L&F håber, at dette forslag kan bidrage med en simpel og fælles standard certificering. L&F vil endvidere opfordre til, at der laves simple standarder, som hurtigt kan komme ud og virke.

L&F mener, at forslaget omfang er for snævert, idet det kun omfatter en standard for kulstofoptag. I de frivillige ordninger L&F kender i dag, findes der standarder, som dækker både kulstofoptag og reduktioner af drivhusgasser. Hvis der laves en fælles frivillig EU-standard, bør dette kunne erstatte eller supplere de nuværende certificeringsordninger.

I forslaget fremgår det i artikel 5, at en frivillig certificering kræver henholdsvis, at tiltaget er additionelt, dvs. at kravet går ud over krav fra såvel EU som nationale krav, og at tiltaget finder sted som følge af incitamentet fra certificeringen. Dette efterlader en stor mulighed for fortolkning. L&F mener, at man skal sikre en ensartet, men bred fortolkning af spørgsmålet om additionalitet, således at man giver et incitament til at lave og certificere flest mulige klimatiltag. Endvidere bør additionalitet forstås, som noget der ikke ville være sket uden en certificering.

L&F bakker op om mange af principperne om tredjepartscertificering, åbne registre og revisioner, samt myndighedskontrol med certificeringsoperatører for at sikre åbenhed og transparens. Det er dog vigtigt, at denne øgede kontrol og transparens af processen ikke fører til store administrative byrder for den enkelte lodsejer eller virksomhed, som ønsker at få certificeret et klimatiltag.

En væsentlig del af omfanget af dette forslag handler om, hvilken baseline, hvilke regnemetoder og hvilke tiltag der bør og kan anvendes til en standard certificering af kulstofoptag. Derfor er det problematisk, at så store dele af disse spørgsmål, ikke er en del af forslaget, men er udlagt til senere at fremsættes som delegerede retsakter. Dette har stor betydning for, hvad forslaget reelt kommer til at betyde, og bør derfor også være en del af den generelle debat herom.



L&F vil ligeledes understrege, at carbon farming bør laves som et markedsbaseret system, og ikke finansieres gennem kendte ordninger som fx EU's fælles landbrugs-politik.

Rådet for grøn omstilling (RGO) er overordnet tilfredse med, at der foreslås harmoniserede kvalitetskriterier for certificering, samt (forventede) harmoniserede og detaljerede certificeringsmetoder for de forskellige typer af aktiviteter til kulstofoptag. Generelt mener RGO, at: A) muligheden for offsetting af drivhusgasudledninger gennem et certificeringsmarked inviterer til greenwashing og sænker motivationen for at reducere disse udledninger. B) at der bør strammes op på kriterierne for carbon farming og lagring i produkter, og der bør være mere klarhed omkring ansvaret, hvis der sker genudledning af lagret kulstof. Carbon farming forstået som dyrkningspraksis, der opbygger kulstofindholdet i jorden og i afgrøder, skal støttes og tilskyndes på andre måder. RGO mener, at vådlægning af lavbundsjord kan være velegnet til certificeret kulstoflagring, og at kun selve ophobningen af kulstof i lavbundsjordene efter vådlægning er kulstoflagring, mens ophøret af udledning af CO₂, når man stopper dyrkningen af arealerne, er reducerede udledninger – ikke kulstoflagring. C) reguleringen bør udvides til også at omfatte definitioner på, hvad kulstofcertifikaterne må og kan bruges til.

RGO mener ikke, at kortvarig kulstoflagring giver mening inden for et certifikat-system, som det fremlagte. RGO er tilfredse med, at certificeringen ikke må have negative sideeffekter, men mener, at certificering af kulstoflagring bør tilstræbe positive sideeffekter – ikke blot neutrale. RGO lægger også stor vægt på oprettelsen af transparente registre for certificering, som skal sikre kvalitet og undgå dobbelttælling. Der skal specifikt skabes klare regler for, hvordan certificeret kulstoflagring bogføres i nationale klimaregnskaber og eventuelt andre private eller kommercielle klimaregnskaber. Der er for BECCS en række andre udfordringer knyttet til, hvorvidt afbrænding af biomasse til energi er bæredygtigt. Derfor bør BECCS fra træbaseret biomasse i udgangspunktet ikke anvendes til certificering.

Ørsted hilser Kommissionens forslag velkommen og ser det som et skridt i den rigtige retning for markedets troværdighed, at der dannes en fælles ambitiøs regulering, som er nødvendig for, at kulstofoptag kan blive en del af løsningen.

Ørsted finder det væsentligt, at certificeringsordningen sørger for, at der udelukkende skabes incitament for projekter, som leverer målbare, additionelle, gennemsigtige og ægte klimaeffekter. Samt at ordningen ikke må give anledning til fortsat anvendelse ("lock-in") af fossile brændsler i processer, som alternativt kunne bruge andet, bæredygtigt brændsel eller som kan elektrificeres – direkte eller indirekte. Ørsted ser særligt tre områder, hvor der er behov for justering, for at ordningen kan være til størst gavn for den grønne omstilling: a) De to hovedgrene af projekter til kulstofoptag – naturbaserede og teknologiske – har meget forskellige karakteristika – ikke mindst i forhold til lagringstid og afledte effekter. Ørsted ønsker i højere grad, at disse forskelle afspejles i ordningen og derved skaber et transparent grundlag for, at de kan



værdisættes forskelligt på markedet. B) Bæredygtighedskrav bør differentieres efter projekttype, så der f.eks. tages højde for at teknologisk lagring kan baseres på industrielanlæg, der lever op til andre eksisterende bæredygtighedskriterier. Hvis ikke risikerer ordningen at modarbejde, at der etableres CO₂-fangst på disse anlæg. Specifikt mener Ørsted ikke, at det er gavnligt, at der pålægges yderligere bæredygtighedsregulering til f.eks. biomasse brugt til BECCS end den gældende lovgivning fra Taksonomiforordningen og VEII-direktivet. Hvis EU opstiller universelle krav, kan det risikere at hæmme konkurrencen mellem eksisterende, private certificeringsordninger. C) Natur-baserede projekter er forskellige, idét de f.eks. omfavner både kulstofoptag og undgåede udledninger, og det bør ikke antages, at kulstoflagret udledes efter overvågningsperiodens ophør. Ørsted anser antagelsen om genudledning som værende meget misvisende som en generel antagelse, særlig da artikel 6, stk. 1, kræver, at projekter tilsigter en langvarig lagring. Ørsted mener risikoen for genudledning bør håndteres under Artikel 6, stk. 2 (b), og som beskrevet i (14) – også efter overvågningsperioden. Antages kulstoffet udledt umiddelbart efter overvågningsperioden, er der risiko for, at det vil bremse udviklingen af naturbaserede projekter.

Træ- og Møbelindustrien (TMI) mener, at der for at nå regeringens ambitiøse mål ikke er nok at fokusere på at reducere udledningen – man skal også fjerne CO₂ fra atmosfæren. Muligheden for at købe CO₂-kreditter kan være vejen til at nå målet om klimaneutralitet. TMI fremhæver, at ny teknologi kan bringe os langt, men det er ofte dyrt, og teknologien er fortsat ikke fuldt modnet. Det er derfor oplagt at anvende en velkendt og allerede tilgængelig metode, nemlig fotosyntesen og planters evne til at optage kulstof og lagre det i biomasse og produkter produceret heraf. TMI mener at der er al mulig grund til at efterstræbe det store potentiale, der ligger i skovrejsning, træproduktion og øget brug af træ i klimaindsatsen især i byggeri og inventar.

TMI fremhæver, at kreditter for at bruge træ i produkter med lang levetid i det væsentlige kunne fungere på samme måde som mere velkendte kulstofkompensationsordninger, såsom betaling for træplantningsprojekter eller lavkulstofteknologi, som ikke ville være sket uden ekstern finansiering. Her skal effekten naturligvis være "additionel" og i overensstemmelse med Kyoto-protokollen.

For træ i byggeri og produkter kan sådanne kreditter gives til: 1) opbevaring og vedligeholdelse af kulstof, der er blevet fjernet fra atmosfæren, dvs. mængden af kulstof, der fysisk er lagret i træet og den tid, det opbevares i, eller 2) reduktionen i kulstofemissioner forårsaget af at vælge træ frem for andre og mere klimabelastende materialer.

NOAH mener, at carbon farming/kulstofbindende dyrkning og lagring af kulstof i produkter kan være gode klimaredskaber, men det afhænger helt af de mere præcise definitioner. Hvis de omfattes af en certificering, er det helt afgørende, at der ikke bliver tale om certifikater, der gøres til genstand for køb og salg. Det kan kun give mening som en mærkningsordning, der kan vejlede producenter og forbrugere.



BECCS og DACCS må fjernes fra forslaget, da disse teknologiske fixes er så skadelige, henholdsvis usandsynlige, at det ikke er berettiget, at EU blåstempler dem med en certificeringsordning.

Danske Maritime er positive over forslaget og tilgangen til emne og løsning. Danske Maritime finder, at for at nå Parisaftalens mål kræves det, at der sættes ind med alle forhåndenværende teknologier, og at der skal være fortsat fokus på udvikling heraf. Danske Maritime læser forslagens ambitionsniveau som værende realistisk og nødvendigt. Inden for den maritime industri er der allerede et stort fokus på området, og Danske Maritime arbejder på forskellig vis for, at branchen også bidrager til at nå målene i Parisaftalen, hvoraf en af de mulige teknologier er CCST. Dette fokus vil kun blive yderligere styrket med afsæt i forslag som dette af Kommissionen fremsatte.

Dansk Skovforening hilser overordnet set Kommissionens forslag til forordning om certificering af kulstofoptag velkomment og ser, at skov, skovdrift og brug af træprodukter er indeholdt i de tre typer af kulstofoptag, der skal omfattes. Det er vigtigt at forstå aktiv forvaltet skovs kulstofs cyklus, som både sikrer optag af CO₂ og lagring af kulstof. En gammel skov har et højt lager af kulstof, men et lavt optag af CO₂, grundet en lavere og aftagende vækst. Ved at fælde skoven og genplante den sikrer man, at kulstoflageret flyttes fra skoven til 'Harvested-wood-product'-puljen (HWP), og man danner grundlag for, at den nye skov kan optage mere CO₂ end den eksisterende gamle skov ville kunne. Derfor er det vigtigt at en certificeringsmodel for kulstofoptag for skov anerkender dette, og ikke har ensidigt fokus på lagring af kulstof i skoven.

Dansk Skovforening mener, at incitamenter til at anvende biomasse sammen med ny teknologi mhp. permanent lagring vil være vigtigt.

Dansk Skovforening finder det væsentligt, at modellen anerkender, at det er skovejeren, som genererer optaget og træressourcen. Det er vigtigt, at det er skovejere som tildes et incitament til at dyrke kvalitetstræ, der kan anvendes til langlivede produkter. Dansk Skovforening vil opfordre til, at Danmark i sin holdning anerkender dette. For nuværende eksisterer der allerede forskellige løsninger, hvor der udarbejdes CO₂-kreditter på baggrund af skovrejsning. Anerkendte standarder sikrer reel effekt, hvor virksomheder eller andre efterfølgende kan få gavn af den generede kredit. Kommissionens forslag skal ikke forhindre det frivillige marked i fortsat at finde på løsninger til at generere kreditter og agere, men acceptere at det eksisterer, og lade sig inspirere af måden, hvorpå det for nuværende kan lade sig gøre. Ligeledes finder Dansk Skovforening, at der arbejdes for, at der udvikles mange forskellige modeller, så alle forskellige tiltag belønnes efter, hvilken effekt de har. Ved at lave flere potentielle løsninger for alle forskellige ejere, får man potentielt også en samlet større effekt. Og vil så mange som muligt forhåbentlig blive engageret.



Økologisk Landsforening lægger stor vægt på at fremme en dyrkningsform i landbruget, der værner om kulstofbalancen. Økologisk Landsforening mener derfor også, at driftspraksis skal tages med i betragtning i udformning af en klimaregulering og udformningen af en klimaafgiftsmodel.

Økologisk Landsforening kan ikke bakke op om, at der etableres et privat marked for handel med carbon-certifikater til 3. part. Udstedelse af carbon-certifikater med henblik på at skabe et marked vil være forbundet med mange problemer, særligt hvis handlen indebærer, at der sælges en kvantificeret kulstoflagring. Det vil stille store krav til præcision i opgørelserne. En præcision, som er vanskelig at forestille sig, er mulig, da effekten vil variere i forhold til jordens faktiske kulstofbalance. Der vil også skulle skabes sikkerhed for, at handlinger, der ligger til grund for det solgte certifikat opretholdes i hele dækningsperioden. Disse forhold betyder, at dækningsperioden bør være meget kort, måske kun et år.

Økologisk Landsforening vil anbefale, at det gøres til et grundlæggende element i landbrugsstøttesystemet evt. udformet som en klimaafgiftsmodel såsom deres forslag med navnet "Pris på Bæredygtighed". Indbygget i landbrugsstøtten vil landbruget blive betalt for deres adfærd og ikke for en kvantificeret kulstoflagring, dermed er ovenstående udfordringer med opgørelse af effekt overkommet.

Dertil kommer, at hvis det skal være muligt at holde verdens temperaturstigning på 1,5 grader, så er der ikke plads til, at landbruget sælger sin kulstoflagring ud til andre sektorer. Landbruget har selv behov for at bogføre kulstoflagringen i sit eget klimaregnskab for at blive klimaneutralt.

Verdens Skove mener overordnet, at forslaget bør forkastes. Verdens Skove finder det bekymrende, at forslaget medfører en potentiel risiko for, at kulstoflagring og -optag kommer til at stå i stedet for reduktioner. Såfremt Kommissionens forslag til en forordning om certificering af kulstofoptag skal være brugbart, bør det stå klart, hvornår kulstofoptag og -lagring kan bruges og indgå i de overordnede klimamål for Unionen og samtidig tydeligt fremgå, at reduktioner skal prioriteres. Generelt mangler forslaget tydelige definitioner og retningslinjer for, hvad der kan certificeres.

Ifølge Verdens Skove mangler forslaget at forholde til følgende problematikker:

- Hvordan man vil sikre mod dobbelttælling
- Hvad der menes med "carbon farming". Kommissionens forslag til en definition (2.1h) er meget vag og kunne i teorien dække over alt inden for arealanvendelse især med fokus på landbrug og skovsektoren.
- Endvidere er det heller ikke uddybet i artikel 2, hvad Kommissionen forventer er "appropriate liability mechanism" (artikel 6) i de tilfælde, hvor lagret kulstof af forskellige årsager udledes tilbage til atmosfæren. Dette er en risiko især ved biogene optag eksempelvis i jord og skov, der vil blive påvirket af klimaforandringerne i fremtiden.



- Hvad der kan karakteriseres som et langtidsholdbart produkt (long lasting product). Verdens Skove er enige i, at der er et behov for at sikre, at udnyttelsesgraden af den fældede volume i skoven til længerevarende produkter øges, men dette bør ikke nødvendigvis gøres i denne forordning

Derudover finder Verdens Skove det bekymrende, at definitionerne af kulstofoptag og carbon farming i artikel 2 kan inkludere reduktioner i udledninger, når der er tale om biogene kilder. Der er ikke belæg for, at midlertidige optag i landbrugssektoren reelt har en virkning. Verdens Skove mener, at det udelukkende bør være permanente kulstofoptag- og lagring, der kan certificeres.

Til slut fremhæver Verdens Skove, at BECCS (bioenergy carbon capture and storage) baseret på træbaseret biomasse ikke bør kunne certificeres. Certificering af kulstoflagring via BECCS vil skabe incitamenter til at øge brugen af BECCS, hvilket vil medføre stigende forbrug af biomasse eller fastholde det nuværende overforbrug, der ifølge Verdens Skove er ubæredygtigt og beror på den fejlagtige antagelse, at biomasse er CO₂-neutralt.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Forslaget har indtil videre alene været drøftet på teknisk niveau i Rådet, og hovedparten af medlemsstaterne har endnu ikke fastlagt en position til forslaget. Centrale temaer forventes dog at omhandle risikoen for dobbelttælling og grønvask, sammen spil ift. nationale forhold og bekymringer fsva. de mange delegerede- og gennemførelsesretsakter. Forslaget forventes ligeledes drøftet på et kommende landbrugsrådsmøde, hvor der forventes fokus på samspil til den fælles landbrugspolitik, kriterier for bæredygtighed samt forslagets betydning for landbrugere, der allerede har iværksat aktiviteter omfattet af forslaget.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen hilser overordnet forslaget velkommen. Regeringen ønsker en ambitiøs og omkostningseffektiv klimaindsats i EU, der kan realisere regeringens ambition om klimaneutralitet i Danmark i 2045 og i hele EU i senest 2050. Dertil har regeringen et mål om at reducere Danmarks CO₂-udledninger med 110 procent i 2050 sammenlignet med 1990. Udbredelsen af kulstoffjernelsesaktiviteter vurderes væsentlige for at indfri disse mål.

Det er vigtigt for regeringen, at forordningen sikrer en fælles, robust EU-ramme for certificering, som kan øge private investeringer til kulstoffjernelsesaktiviteter på et bæredygtigt grundlag. En fælles ramme med robuste regler for monitorering, rapportering og verificering kan øge tilliden til de frivillige kulstofmarkeder og dermed tilskynde til kulstoffjernelsesaktiviteter både i Danmark og EU. Det er i den forbindelse vigtigt for regeringen, at additionalitet og langsigtet lagring defineres klart samtidig med, at dobbelttælling undgås. Ligeledes er det vigtigt for regeringen, at der er klarhed over, hvilke aktiviteter der er omfattet af forslaget. I forhold til Kommissionens



tilgang med at lægge store dele af den konkrete udmøntning af regelsæt ud i kommende retsakter er det vigtigt for regeringen, at der foretages en præcis afgrænsning af deres anvendelsesområde og indhold. Regeringen finder det i den forbindelse vigtigt, at der afsøges alternativer til anvendelse af særligt delegerede retsakter.

Fsva. de teknologiske løsninger finder regeringen det vigtigt, at rammen for certificering af kulstoffjernelse implementeres så hurtigt som muligt. Der er isoleret set færre udfordringer ved at fastsætte regler for certificering af teknologiske optag såsom BECCS end biologiske optag. Derfor bør udvikling af metodikker for teknologiske optag prioriteres før metodikker for biologiske optag og for kulstoffjernelsesprodukter. Dette skal dog ske med fokus på, at teknologier som BECCS baseret på biomasse er høstet og udnyttet på et bæredygtigt grundlag. Teknologiske optag forventes at kunne bidrage til at indfri Danmarks 2030-mål allerede fra 2025, hvor en implementering af forordningen kan udvide dette potentiale¹. Dette skal ses i relation til, at man fra dansk side lægger vægt på, at EU's kvotehandelssystem (ETS) skaber incitament til fjernelse af CO₂ fra atmosfæren.

Fsva. biologisk kulstoflagring finder regeringen det vigtigt, at forordningen udformes, så den understøtter ambitionerne om grøn omstilling af landbruget og ikke medfører utilsigtede barrierer for implementeringen af landbrugsaftalen. Regeringen er opmærksom på forslaget's tætte sammenhæng til den fælles landbrugspolitik.

Forordningen kan potentielt bidrage til indfrielsen af land- og skovbrugssektorens reduktionsmål² ved at lade private investorer bidrage til bl.a. skovrejsning og omstillingen af landbruget ved køb af certifikater. Desuden er formålet, at industrien tilskyndes til udvikling af teknologier, der vil kunne øge optag i land- og skovbrugssektoren. Det bemærkes dertil, at biologisk optag og lagring ikke er permanent og således er mere tidskrævende at certificere. Derfor er det en prioritet for regeringen, at man sikrer et korrekt rammeværktøj for beregning af reelle nettooptagseffekter, som også tager højde for midlertidig kulstofbinding.

Regeringen finder det vigtigt, at markedet for kulstoffjernelse sammentænkes med implementeringen af Aftale om grøn skattereform for industri mv. af 24. juni 2022. Regeringen finder det desuden vigtigt, at forordningen understøtter den endelige rapport fra Ekspertgruppen for grøn skattereform, der bl.a. omhandler CO₂e-afgift i landbruget.

¹ Der er gennem Klimaaftale for energi og industri, mv. (juni 2020), Delaftalen for FL 2022 om investering i et fortsat grønnere Danmark (december 2021) og Aftale om en grøn skattereform (juni 2022) afsat betydelige statslige midler til at understøtte teknologisk fangst og lagring af CO₂. Midlerne sigter både mod at reducere udledninger fra kilder som det ellers kan være vanskeligt at gøre noget ved og mod et øget CO₂-optag gennem BECCS.

² Kulstoflagring i biokul indgår blandt andet som et væsentligt udviklingstiltag i Aftalen om grøn omstilling af dansk landbrug. I regeringsgrundlaget fremsættes desuden et mål om etablering af 250.000 hektar ny skov i Danmark.



11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg. Grund- og nærhedsnotat er oversendt den 6. februar 2023.