



Notat om revision af gennemførelsesforordning om overvågning og rapportering af drivhusgasudledninger til Folketingets Europaudvalg

Center
Center for international klima
og energi

Kontor
EU-kontor

Dato
22. august 2024

J nr. 2024 – 2118

/ JUBLE

Forslag om ændring af Europa-Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2018/2066 af 19. december 2018 om overvågning og rapportering af drivhusgasemissioner for at reflektere ændringer til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF i henhold til direktiv (EU) 2023/958 og direktiv (EU) 2023/959

KOM-nr. foreligger ikke

1. Resumé

Europa-Kommissionen har den 21. august 2024 fremsat forslag til revision af gennemførelsesforordning om overvågning og rapportering af drivhusgasudledninger. Gennemførelsesforordningen er revideret på baggrund af revisionen af 2003/87/EF-direktivet (herefter kaldet kvotehandelsdirektivet) fsva. overvågning og rapportering af udledninger.

Gennemførelsesforordningen fastsætter regler vedrørende overvågning og rapportering af drivhusgasudledninger for alle operatører omfattet af kvotehandelsdirektivet. Revisionen omfatter bl.a. udvidelse og specificering af overvågningsregler for CO₂-fangst, -overførsel, -transport og geologisk lagring (CCS), inklusion af overvågningsregler for CO₂-fangst og -lagring i produkter (CCU) samt udvidelse og specificering af overvågningsregler for flybrændstoffer. Derudover indføres regler for overvågning og rapportering af luftartens indirekte klimaeffekt ved dannelse af kondensstriber og anden partikelforurening i atmosfæren (non-CO₂-effekter fra luftfarten).

Gennemførelsesforordningen vurderes ikke at medføre lovgivningsmæssige konsekvenser, statsfinansielle konsekvenser eller væsentlige erhvervsøkonomiske konsekvenser for Danmark. Gennemførelsesforordningen vurderes desuden ikke at medføre konsekvenser for beskyttelsesniveauet i Danmark.

Forslaget er sat til afstemning i Klimakomiteén i den 29. august 2024. Regeringen agter at stemme for forslaget, idet det bibringer væsentlige fremskridt ift. rapporteringen, herunder tilvejebringer det nødvendige datagrundlag for evt. senere regulering af non-CO₂-effekter fra luftfarten.



2. Baggrund

Kommissionen har fremsat forslag til revision af gennemførelsesforordning (EU) 2018/2066 om overvågning og rapportering af drivhusgasudledninger (i det følgende kaldet MR-forordningen). MR-forordningen har hjemmel i artikel 14 og 30f i kvotehandelsdirektivet og gælder for alle operatører, der er omfattet af kvotehandelsdirektivet.

MR-forordningen revideres som følge af den nyligt vedtagne revision af EU's kvotehandelsdirektiv 2003/87/EF som ændret ved direktiv (EU) 2023/958 og direktiv (EU) 2023/959, som bl.a. indebærer væsentlige stramninger af det eksisterende kvotehandelssystem (ETS1) for større energi- og industrianlæg og luftfart samt inklusion af søfart og oprettelse af et nyt kvotehandelssystem (ETS2) for bl.a. vejtransport og opvarmning af bygninger.

Forslaget er sat til afstemning i Klimakomiteéen den 29. august 2024. Forslaget behandles efter undersøgelsesproceduren, hvilket betyder, at Kommissionen vedtager forslaget, hvis udvalget afgiver en positiv udtalelse. Afstemning afgøres ved kvalificeret flertal.

3. Formål og indhold

Forslaget har til formål at fastsætte regler for overvågning og rapportering af drivhusgasudledninger for operatører af CO₂-fangst-, lagrings- og anvendelsesanlæg samt luftfartøjsoperatører. Revisionen omfatter bl.a.:

- Udvidelse og specificering af overvågningsregler for CO₂-fangst, -overførsel, -transport og geologisk lagring (CCS).
- Inklusion af regler for CO₂-fangst og -lagring i produkter (CCU).
- Inklusion af non-CO₂-effekter fra luftfarten.
- Udvidelse og specificering af overvågningsregler for flybrændstoffer fra helt eller delvist bæredygtige kilder.
- Præciseringer i relation til ETS2 og regulerede enheder kategoriseret som "små udledere".
- Introduktion af bestemmelser for beregningstilgang ved anvendelse af massebalance.

Ændringer vedr. CCS

Én af de større ændringer består i, at overvågnings- og rapporteringsreglerne for CCS-aktiviteter udvides. Ændringerne her er i høj grad et nødvendigt tiltag på baggrund af det ændrede kvotehandelsdirektiv, der nu inkluderer alle former for CO₂-transport. Udvidelsen inkluderer specifikke regler for transport af CO₂ via andre transportformer end rørledninger, håndtering af transport af CO₂ fra blandede kilder (fossil og biogen) samt regler for CO₂-transport på tværs af landegrænser mm. Derudover muliggøres og beskrives kvantificering af fanget og transporteret CO₂ ved brug af massebalancemetode, hvor der før var krav om anvendelse af udelukkende målebaserede metoder. Ved fangst og lagring eller anvendelse af CO₂ tages der



udgangspunkt i CO₂-strømmens sammensætning, mens udslip under transport eller lagring betragtes som fossilt uanset oprindelse.

Ændringer vedr. CCU

Revisionen af MR-forordningen inkluderer en ny artikel omkring anvendelse af CCU. Artiklen beskriver nye regler for fangst og efterfølgende permanent lagring af CO₂ i produkter i overensstemmelse med den kommende delegerede retsakt om CCU-produkter, jf. Artikel 12(3b) i kvotehandelsdirektivet. Hidtil har det udelukkende været muligt at anvende CCU ved kemisk binding af CO₂ i nedfældet kalciumkarbonat, men den delegerede retsakt om CCU vil inkludere en "whitelist" over produkter, som kan opgøres som CCU-produkter i EU ETS.

Inklusion af non-CO₂-effekter fra luftfarten

På baggrund af artikel 14, stk. 1 og 5, i det reviderede kvotehandelsdirektiv introduceres regler for overvågning og rapportering af såkaldte non-CO₂-luftfartseffekter fra 1. januar 2025. Ud over den direkte CO₂-effekt har udstødningen fra flymotorer på jettfly, særligt i de højere luftlag, en betydelig klimaeffekt, der kaldes non-CO₂-effekter. Det skyldes særligt to faktorer. Dels vil øvrige udledninger fra forbrændingsprocessen (bl.a. NO_x, sulfat, sod og vanddamp) have en klimaeffekt, dels medfører flyets udledninger iskrystaldannelse, der ses i form af kondensstriber og dannelse af cirruskyer, som leder til en kraftig, men kortvarig refleksion af jordens udstråling.

Det bemærkes, at aromatindholdet i flybrændstoffer, som er en væsentlig kilde til non-CO₂-effekter, også har betydning for forurening med ultrafine partikler ved lufthavne, som kan udgøre en gene og mulig helbredsrisiko. Reduktion af aromatindholdet i flybrændstof kan derfor også få betydning i forhold til at nedbringe partikelforureningen ved lufthavne.

Gennemførelsesforordningen medfører ikke en pligt til returnering af kvoter for non-CO₂-effekter i første omgang. I praksis indebærer dette, at luftfartsoperatører alene skal indsende yderligere data om non-CO₂-effekter i tillæg til det eksisterende rapporteringskrav. I forslaget defineres omfanget for overvågning og rapportering af non-CO₂-effekter til udelukkende at omfatte flyvninger internt i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS) indtil 2027.

Ændringer vedr. regler for bæredygtigt flybrændstof

Ændringerne til luftfartsreglerne inkluderer en række mindre ændringer for at tilpasse reglerne til revisionen af kvotehandelsdirektivet, herunder inklusion af PtX-brændstoffer produceret på grøn strøm (RFNBO) og genanvendt kulstofbrændstof (RCF) i definition af "bæredygtigt flybrændstof".

Derudover defineres biobrændstoffer, flydende biomasse, biomassebrændstoffer og fraktioner af blandede brændstoffer eller materialer som bæredygtigt flybrændstof i henhold til en række nærmere kriterier.



Der indføres desuden definitioner for "alternativt flybrændstof" som rent flybrændstof, der indeholder andre kulstofkilder end dem, der stammer fra de rent fossile brændstoffer i henhold til nærmere kriterier. MR-forordningen inkluderer en liste over rene fossile flybrændstoffer, hvor "alternative flybrændstoffer" defineres som værende kulstofholdige rene flybrændstoffer, som ikke fremgår af denne liste. Slutelig indføres bestemmelser for beregning af fraktioner i blandede brændsler.

Ændringer vedr. små udledere

Der indføres tilsvarende bestemmelser med præcisering fsva. enheder, der kan betragtes som "små udledere" i forhold til anvendt brændsel indeholdende biomasse, RFNBO og RCF samt tydeliggørelse af beregningsmetodikken i denne sammenhæng.

Ændringer til anvendelse af massebalance

Der indføres bestemmelser for både standardopgørelse og massebalancetilgangen med notatpligt, hvor operatøren gennemfører beregninger for hvert enkelt CO₂-kilde uanset om denne stammer fra kvoteomfattede udledninger (fossile kilder eller udledninger fra industrielle processer) eller nulemissionsudledninger (fx CO₂ fra biomasseafbrænding). Derudover udvides eksisterende metodetrin for bestemmelse af biomassefraktioner til at inkludere et såkaldt "materialebalancesystem", som kan anvendes til at estimere biomassefraktioner af anvendte brændselsstrømme, hvor der er klart definerede og sporbare input.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Der er tale om gennemførelsesforanstaltninger til en allerede vedtaget retsakt. Det er derfor regeringens vurdering, at det følger heraf, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

Gennemførelsesforordningen har direkte retsvirkning i Danmark.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Gennemførelsesforordningen vil ikke kræve lovændringer, da den vil være direkte gældende i dansk ret ved vedtagelse.

Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser



Forslaget vurderes ikke at have statsfinansielle konsekvenser. Dette skyldes, at der er tale om ændringer til det eksisterende overvågnings- og rapporteringssystem. Det er vurderingen, at disse ændringer ikke medfører statsfinansielle konsekvenser.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Forslaget vurderes ikke at have væsentlige erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Inklusion af non-CO₂-effekter fra luftfarten vurderes at medføre marginale direkte erhvervsøkonomiske konsekvenser eller erhvervsadministrative konsekvenser. Dette skyldes, at luftfartsselskaberne har adgang til den fornødne data samt har den fornødne it-understøttelse. Kommission stiller et beregningsværktøj til rådighed, der inkluderer vejrdata, hvorved selskaberne alene mødes af krav om udtræk af en større datamængde end tidligere, primært relateret til flyenes positionering, tekniske data om fly og driftsteknik. Rapportering af non-CO₂-effekter gennemføres samlet som led i den årlige CO₂-rapportering. Gennemførelsesforordningen medfører ikke en pligt til returnering af kvoter for non-CO₂-effekter i denne revision.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget vurderes ikke at have samfundsøkonomiske konsekvenser. Dette skyldes, at der er tale om ændringer til det eksisterende overvågnings- og rapporteringssystem. Det er vurderingen, at disse ændringer ikke medfører samfundsøkonomiske konsekvenser.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Gennemførelsesretsakten vurderes ikke at medføre konsekvenser for beskyttelsesniveauet i Danmark eller have andre konsekvenser.

8. Høring

Grundet den sene modtagelse af Kommissionens endelige forslag har det ikke været muligt at nå en høring af Specialudvalget for Klima-, Energi- og Forsyningspolitik. I stedet har specialudvalget modtaget forslaget til orientering.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

I behandlingen af forslaget har ét emne givet anledning til uenighed. Det drejer sig om omfanget af overvågningen og rapporteringen af non-CO₂-effekter fra luftfarten.

Af kvotehandelsdirektivet fremgår, at omfanget for overvågningen og rapporteringen skal omfatte flyvninger til og fra tredjelande. I Kommissionens forslag er omfanget dog begrænset således, at luftfartsoperatørerne udelukkende skal indberette non-CO₂-effekter for flyvninger inden for EØS indtil 2027. Denne begrænsning vurderes at være i uoverensstemmelse med kvotehandelsdirektivet og vil medføre et begrænset datagrundlag, når Kommissionen d. 1. januar 2028 skal fremsætte forslag til regulering af non-CO₂-effekter fra luftfarten.



En gruppe medlemsstater støtter begrænsningen af omfanget, hvorimod en anden gruppe, herunder DK, gerne havde set, at omfanget inkluderede flyvninger til og fra tredjelande, hvor non-CO₂-effekterne er størst. Sidstnævnte gruppe finder det desuden bekymrende, at Kommissionen afviger fra en vedtaget aftale.

Det er vurderingen, at et flertal af medlemsstater vil stemme for forslaget, herunder de medlemsstater der gerne havde set det fulde omfang for rapporteringen af non-CO₂-effekter fra luftfarten.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen støtter forslaget, som er med til at sikre et velfungerende europæisk marked for kvotehandel.

I forhold til inklusion af non-CO₂-effekter fra luftfarten støtter man fra dansk side op om dette. Formålet med at inkludere non-CO₂-effekter i overvågningen og rapporteringen er at skaffe det nødvendige datagrundlag for eventuel senere regulering. Regeringen har arbejdet for, at kvotehandelssystemet snarest muligt udvides til at omfatte non-CO₂-effekter fra luftfarten og støtter derfor, at Kommissionen med forslaget skaber det nødvendige datagrundlag for en sådan udvidelse.

Ifølge Energistyrelsen kan den samlede klimaeffekt være én til tre gange så stor som, den der alene skyldes CO₂-udledningen, og den største effekt findes ved internationale flyvninger, hvor en stor del af flyvningen typisk foregår i højder over 8.000 meter. Henset til at non-CO₂-effekterne er størst ved internationale flyvninger, har man fra dansk side arbejdet for, at luftfartsoperatørerne skulle indberette non-CO₂-effekter for alle flyvninger, både internt i EØS og til og fra tredjelande. Formålet er at sikre det fornødne grundlag til, at der er mulighed for evt. at omfatte alle flyvninger i reguleringen af non-CO₂-effekter, når der skal træffes beslutning herom.

Fra dansk side har man ytret kritik imod, at Kommissionen har indskrænket omfanget af overvågning og rapportering af non-CO₂-effekter fra luftfarten i uoverensstemmelse med kvotehandelsdirektivet.

Den samlede vurdering er dog, at regeringen kan støtte forslaget i sin nuværende form, fordi det bibringer væsentlige fremskridt ift. rapporteringen og vurderes som det bedst mulige kompromis. På den baggrund agter regeringen at stemme for forslaget.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.