

BAGGRUNDSNOTAT

17. maj 2009
J.nr. 3401/1001-0611

L 181 – FORSLAG TIL LOV OM BÆREDYGTIGE BIOBRÆNDSTOFFER.

Baggrundsnotat til brug for samrådsspørgsmål A.

Det belyses nedenfor hvilke muligheder VE-direktivet giver for, at Danmark nationalt kan indføre særregulering og vedtage bæredygtighedskriterier, som er skrapere end de bæredygtighedskriterier, der er indeholdt i VE-direktivet.

Det konkluderes, at der efter Energistyrelsens vurdering som udgangspunkt ikke efter 2011 kan vedtages nationale særregler om bæredygtighedskriterier. Det vurderes, at det ikke vil være i overensstemmelse med direktivet på nationalt niveau at vedtage regler om, at der alligevel skal være krav til besparelser i drivhusgasemissionen for biobrændstoffer generelt, eller specielt for visse typer biobrændstoffer, f.eks. baseret på palmeolie.

Det kan efter Energistyrelsens vurdering ikke udelukkes, at det indtil VE-direktivets vedtagelse har været - og frem til VE-direktivets implementeringsfrist primo 2011 vil være - muligt for det enkelte medlemsland, at fastsætte eventuelle bæredygtighedskriterier, herunder forbyde brug af eksempelvis palmeolie. Dette vurderes imidlertid at kunne stride mod medlemsstaternes loyalitetsforpligtelse i EF-Traktatens (EFT) art. 10. Loyalitetsforpligtelsen indebærer, en pligt for medlemslandene til ikke at modarbejde direktivets formål efter dets vedtagelse og frem til implementeringsfristen.

Endelig skal det bemærkes, at biobrændstofferne først vil være på det danske marked fra henholdsvis medio 2010 (biobenzin) og medio 2011 (biodiesel), og et eventuelt forbud i givet fald derfor alene for så vidt angår biobenzin (og ikke biodiesel) kan få virkning i seks måneder frem til direktivet skal være implementeret ca. januar 2011.

VE-direktivet

VE-direktivet er endeligt vedtaget den 23. april 2009. VE-direktivets art.17-19, hvoraf bæredygtighedskriterierne fremgår, er vedtaget efter EFT art. 95. Dette fremgår indledningsvist og af præambelen til VE-direktivet, jf. betragtning nr. 94.

Regler vedtaget med hjemmel i EFT art. 95 kan efter en konkret vurdering af direktivets formål og ordlyd indebære krav om fuld harmonisering (totalharmonisering). Hermed menes, at medlemsstaterne som udgangspunkt ikke har nogen mulighed for en afvigende national regulering, da direktivet netop tilsigter fuldstændigt at regulere området.

Af direktivets præambel betragtning 94 fremgår, at reglerne i art. 17-19 er baseret på EFT art. 95 fordi de også har en indvirkning på det indre markeds funktion ved at harmonisere de bæredygtighedskriterier, som biobrændstofferne skal opfylde med henblik på opfyldelse af direk-

tivets mål, og derved lette medlemsstaternes indbyrdes handel med biobrændstoffer, som opfylder disse betingelser, jf. art. art 17, stk. 8.

Af art. 17, stk. 8, fremgår eksplicit, at med henblik på de i art. 17, stk. 1, litra a) - c) omhandlede formål må medlemsstaterne ikke ud fra andre bæredygtighedsbegrundelser afvise at tage biobrændstoffer, der er fremstillet i overensstemmelse med art. 1, i betragtning.

Direktivet i øvrigt er vedtaget efter EFT art. 175. Der er således specifikt taget stilling til at reglerne om harmonisering skal gælde for bæredygtighedskriterierne fastlagt i art. 17.

I lyset heraf skal det i første omgang vurderes, hvorvidt et forbud mod f.eks. palmeolie kan ligge indenfor art. 17-19 eller om disse bestemmelser udtømmende har gjort op med hvilke biobrændstoffer, der skal tillades/hvilke bæredygtighedskriterier, der er bestemmende.

I direktivets art. 17 er bæredygtighedskriterierne beskrevet. Det er således denne bestemmelse, der er central for vurderingen.

Art. 17 om bæredygtighedskriterierne

Af art. 17, stk. 1, fremgår, at bæredygtighedskriterierne i art. 17, stk. 2-6, skal anvendes, hvis de anvendes til:

1. måling af overholdelse af kravene i direktivet om nationale mål (dvs. 20 pct. VE generelt og 10 pct. VE i transport i år 2020-målet),
2. måling af overholdelse af VE-forpligtelser (dvs. i Danmark konkret olieselskabernes kommende pligt til at afsætte 5,75 pct. biobrændstof, som i lovforslaget), eller
3. berettigelse til finansiel støtte til forbrug af biobrændstoffer (ikke relevant i Danmark pt.)

Af art. 17, stk. 2, fremgår, at biobrændstoffer, der anvendes til de tre formål nævnt i stk. 1, skal medføre en besparelse i drivhusgasemissionerne på mindst 35 pct. ved direktivets ikrafttræden og på mindst 50 pct. fra 2017. Biobrændstoffer fra produktionsanlæg, der var i drift i januar 2008, skal dog først leve op til kravet om 35 pct. reduktion i april 2013. Biobrændstoffer fra anlæg, der sættes i drift efter 2017, skal have en fortrængning på 60 pct.

Direktivet sætter således mindstekrav til besparelser i drivhusgasemissioner. Dette betyder også, at det med tiden bliver sværere at anvende dårlige biobrændstoffer, som f.eks. palmeolie, til trods for at disse efter direktivets regler kan blandes med bedre biobrændstoffer og opnå en tilstrækkelig fortrængningsprocent.

Direktivets art. 17, stk. 3-6 beskriver bæredygtighedskrav til biobrændstofferne, så som hvilke typer skovområder de ikke må komme fra og krav til produktion af landbrugsvarer fra EF's område.

Som nævnt, er art. 17, stk. 8, central for forståelsen af i hvilket omfang direktivet har gjort udtømmende op med hvilke bæredygtighedskriterier det enkelte medlemsland kan sætte. Af art. 17, stk. 8, fremgår, at EU's medlemsstater, med henblik på at opnå de tre mål i artikel 17, stk. 1, ikke må afvise at tage biobrændstoffer i betragtning ud fra andre bæredygtighedsbegrundelser, end dem som fremgår af art. 17, stk. 2-6.

Art. 17 skal være implementeret primo 2011, (18 måneder efter offentliggørelse i EU-tidende).

Konklusion

Ud fra den konkrete ordlyd af art. 17, sammenholdt med direktivets formål og det faktum, at bestemmelsen er vedtaget efter EFT art. 95, er det Energistyrelsens vurdering, at der som udgangspunkt ikke efter 2011 kan vedtages nationale særregler om bæredygtighedskriterier. Det vurderes, at det ikke vil være i overensstemmelse med direktivet på nationalt niveau at vedtage regler om, at der alligevel skal være krav til besparelser i drivhusgasemissionen for biobrændstoffer generelt, eller specielt for visse typer biobrændstoffer, f.eks. baseret på palmeolie.

Det hidtil gældende biobrændstofdirektiv har alene haft et vejledende referencemål for volumenmæssig anvendelse af biobrændstoffer, men ikke haft regler for disses bæredygtighed.

Det kan efter Energistyrelsens vurdering ikke udelukkes, at det indtil VE-direktivets vedtagelse har været – og frem til VE-direktivets implementeringsfrist primo 2011 vil være – muligt for det enkelte medlemsland, at fastsætte eventuelle bæredygtighedskriterier, herunder forbyde brug af eksempelvis palmeolie.

Dette vurderes imidlertid at kunne stride mod medlemsstaternes loyalitetsforpligtelse i EFT art. 10. Loyalitetsforpligtelsen indebærer, en pligt for medlemslandene til ikke at modarbejde direktivets formål efter dets vedtagelse og frem til implementeringsfristen.

Endelig skal det bemærkes, at biobrændstofferne først vil være på det danske marked fra medio 2010, og et eventuelt forbud i givet fald derfor alene kan få virkning i seks måneder.

Miljøgarantien

Da VE-direktivets art. 17 således ikke umiddelbart indeholder mulighed for at indføre nationale særregler, herunder et forbud mod f.eks. palmeolie, skal det vurderes, om Danmark under påberåbelse af den såkaldte miljøgaranti i EFT art. 95, stk. 4-9 alligevel kan indføre nationale særregler på området.

Bestemmelserne regulerer dels den situation, hvor en stat ønsker at opretholde eksisterende regler (stk. 4) dels, hvor man som med VE-direktivet ønsker at indføre nye (strengere) regler end dem direktivet indeholder (stk. 5). I det følgende redegøres for muligheden for at benytte denne sidstnævnte undtagelsesmulighed for Danmark.

Såfremt Danmark vil indføre nye nationale bestemmelser – eksempelvis et forbud mod brug af palmeolie – vil det efter EFT art. 95, stk. 5 skulle godtgøres, at reglerne er baseret på ”nyt videnskabeligt belæg”, som har vist sig efter direktivets vedtagelse i april 2009. Dernæst skal den være begrundet i enten miljø- eller arbejdsmiljøhensyn (evt. i sundhedshensyn), og der skal være tale om et problem, der er specifikt for den enkelte medlemsstat.

Der er tale om kumulative hensyn, og Energistyrelsen vurderer, at det vil være vanskeligt for Danmark at argumentere for indførelse af et forbud mod brug af palmeolie, og dermed indføre strengere regler, efter direktivet er vedtaget under henvisning til miljøgarantien.

Såfremt det politisk alligevel skulle ende med krav herom, og Danmark under påberåbelse af miljøgarantien ønsker at indføre et forbud mod brug af palmeolie, vil Danmark være forpligtet til at give Kommissionen meddelelse herom.

Efter EFT art. 95, stk. 6, har en medlemsstat krav på svar fra Kommissionen inden seks måneder, idet den ellers kan betragte de nationale bestemmelser som godkendte. Først på dette tidspunkt – senest seks måneder fra anmeldelsen til Kommissionen – vil en medlemsstat lovligt kunne håndhæve sådanne nationale bestemmelser. Endelig er det ikke sikkert at Kommissionen i givet fald vil godkende en sådan undtagelse såfremt Danmark meddeler at man vil gøre brug af den.

Det er efter Energistyrelsens vurdering ikke sandsynligt, at Kommissionen på det foreliggende grundlag vil godkende en sådan undtagelse.