

SAMLENOTAT

Klima-, Energi- og Bygnings-
ministeriet

19. februar 2013

Rådsmøde (miljø) den 21. februar 2013

Dagsorden

1. Kommissionens forslag om ændring af brændstofkvalitetsdirektivet og VE-direktivet (ILUC) 2

- Orienterende debat

1. Kommissionens forslag om ændring af Brændstofkvalitetsdirektivet og VE-direktivet (ILUC)

Samlenotat udarbejdet forud for rådsmøde (energi) den 22. februar 2013.

1. Resumé

Kommissionen har den 17. oktober 2012 fremsat et (samlet) direktivforslag til ændring af VE-direktivet og brændstofkvalitetsdirektivet. Det anføres i forslaget, at dets formål er at indlede overgangen til de biobrændstoffer, som giver betydelige CO₂-fortrængninger, når der også indrapporteres estimerede emissioner fra indirekte arealforskydninger (benævnt ILUC – indirect land use change).

Med forslaget fastsættes der en grænse på 5 pct. for den andel, som biobrændstoffer og flydende biobrændsler baseret på fødevarer afgrøder kan bidrage med ved opfyldelse af målet om 10 pct. vedvarende energi i transport i 2020 i medfør af VE-direktivet. Der foreslås ingen 5 pct. grænse i brændstofkvalitetsdirektivet, ligesom der heller ikke findes andre reelle mekanismer, der begrænser anvendelsen af fødevarer baserede biobrændstoffer ud over de eksisterende bestemmelser i direktivet. Det anføres endvidere, at formålet er at skabe incitament til anvendelse af bæredygtige og avancerede biobrændstoffer derved, at sådanne biobrændstoffer kan tælle fire gange eller for nogles vedkommende dobbelt i forhold til opfyldelse af 10 pct. målet i VE-direktivet. Forslaget indebærer endvidere, at leverandører af brændstoffer skal indberette om CO₂-udledningerne fra de anvendte biobrændstoffer inklusiv de estimerede emissioner som følge af ILUC. Kommissionen skal inden 31. december 2017 foretage en vurdering af ændringernes effekt med hensyn til at begrænse ILUC-effekten, og skal om nødvendigt fremsætte forslag om at indføre ILUC-faktorer i bæredygtighedskriterierne fra 1. januar 2021. Forslaget kan have samfundsøkonomiske og statsfinansielle konsekvenser.

Formandskabet har sat sagen på dagsordenen for rådsmødet den 22. februar 2013 med henblik på en orienterende debat.

2. Baggrund

Kommissionen har den 17. oktober 2012 fremsat forslag til ændring af VE-direktivet og Brændstofkvalitetsdirektivet. Kommissionen har valgt at fremsætte dette som et samlet direktivforslag til ændring af de to direktiver.

Forslaget fremsættes med baggrund i VE-direktivets artikel 19, stk. 6. Ifølge denne bestemmelse skulle Kommissionen senest ved udgangen af 2010 have udarbejdet rapport om effekten af indirekte arealanvendelsesændringer (også benævnt ILUC; indirect land use change) på drivhusgas-emissionerne fra biobrændstoffer og om fornødent forslag til imødegåelse heraf.

Ved ILUC forstås, at når biobrændstoffer produceres på eksisterende landbrugsjord, og der fortsat er efterspørgsel efter fødevarer, kan dette føre til, at der produceres erstatningsfødevarer et andet sted, der ikke er beskyttet af bæredygtighedskriterier. Dette kan indebære ændringer i arealanvendelsen ved at fx skov ændres til landbrugsjord, hvilket indebærer, at der frigives en betydelig del CO₂-emissioner.

Forslaget er ledsaget af en såkaldt Impact Assessment vedrørende forslaget, udarbejdet af Kommissionen. Denne Impact Assessment er primært baseret på International Food Policy Institute's arbejde "Global trade and environmental impact study of the EU biofuels mandate" fra oktober 2011. Kommissionen anser dette studie for at udgøre det bedste, tilgængelige videnskabelige grundlag vedrørende de indirekte arealforskydninger forårsaget af biobrændstofforbruget i EU.

Forslaget er sendt parallelt til Rådet og EP med henblik på fælles lovgivningsprocedure. Forslaget forventes at skulle behandles efter TFEU artikel 192. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

3. Formål og indhold

Kommissionen angiver, at forslagens formål er at indlede overgangen til de biobrændstoffer, som giver betydelige CO₂-fortrængninger, når der også indrapporteres estimerede emissioner fra indirekte arealforskydninger.

Det angives således, at forslaget sigter på:

- At begrænse andelen af konventionelle biobrændstoffer (som har risiko for at medføre ILUC effekt), der kan anvendes til opfyldelse af VE-direktivets mål om 10 pct. VE i transport i 2020
- At tilskynde til en større markedsindtrængen af avancerede biobrændstoffer (med lav risiko for ILUC-effekt)
- At mindske emissionerne fra produktionen af biobrændstoffer
- At forbedre rapporteringen vedrørende emissioner fra biobrændstoffer, således at denne også omfatter estimerede ILUC-effekter

Med forslaget begrænses den andel, som biobrændstoffer og flydende biobrændsler baseret på fødevareafgrøder kan bidrage med ved opfyldelse af målet om 10 pct. vedvarende energi i transport i 2020 i medfør af VE-direktivet. Den maksimale andel fastsættes til 5 pct.(-point). Der har ikke hidtil været en sådan maksimumsgrænse i VE-direktivet. Forslaget indeholder ikke en tilsvarende bestemmelse i brændstofkvalitetsdirektivet.

Med forslaget om at begrænse anvendelse af 1. generationsbiobrændstoffer skabes der et begrænset marked for afsætning af 2. generationsbiobrændstoffer (dog kun for 2. generations biodiesel, da dette pt. er langt billigere at producere end 2. generations bioethanolprodukter). Generelt er 2. generationsbiobrændstoffer dyrere i produktion, og for at opveje dette kan sådanne biobrændstoffer tælle fire gange eller for nogles vedkommende dobbelt i forhold til opfyldelse af 10 pct. målet. De biobrændstoffer, som kan tælle fire gange, er biobrændstoffer baseret på bl.a. husholdningsaffald, industrielt affald, halm, husdyrgødning og visse restprodukter fra industrielle processer (rå glycerin m.m.). De biobrændstoffer, som kan tælle dobbelt, er biobrændstoffer baseret på bl.a. animalsk fedt, brugt stegeolie, lignocellulose materiale og nonfood cellulose materiale.

Minimumskravet til drivhusgasreduktion for biobrændstoffer og flydende biobrændsler fastsættes til 60 pct. for installationer, der tages i drift efter 1. juli 2014. Der er tale om en skærpelse, idet 60 pct. kravet efter de gældende regler først træder i kraft for installationer taget i drift efter 1. januar 2017. Omvendt forlænges perioden, hvor der på eksisterende anlæg kan anvendes biobrændstoffer med lav CO₂-fortrængning (35 pct.) med et år, hvilket er en lempelse.

Forslaget indebærer endvidere, at leverandører af brændstoffer skal indberette om CO₂-udledningerne fra de anvendte biobrændstoffer inklusiv de estimerede emissioner som følge af ILUC, ligesom medlemsstaterne skal inkludere de estimerede ILUC-effekter i deres rapporter til Kommissionen om anvendelsen af vedvarende energi.

Kommissionen skal inden 31. december 2017 foretage en vurdering af ændringernes effekt med hensyn til at begrænse ILUC-effekten, og skal om nødvendigt fremsætte forslag om at indføre ILUC-faktorer i bæredygtighedskriterierne fra 1. januar 2021.

Der tillægges beføjelser til Kommissionen i form af delegerede retsakter til bl.a. at fastlægge metodologier vedrørende måling af drivhusgasemissioner mv.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har endnu ikke udtalt sig om den kommende lovgivning.

5. Nærhedsprincippet

For så vidt angår forholdet til nærhedsprincippet, begrundes Kommissionens lovgivning på EU-niveau med, at Kommissionen i henholdsvis art. 19, stk. 6 og art. 7d, stk. 6 i de to gældende direktiver pålægges at adressere problematikken om ILUC. Det overordnede formål med ændringen af de to direktiver er at bidrage til reduktion af drivhusgasser. En måde at opfylde formålet på er at skabe et EU-marked for bæredygtige biobrændstoffer. På grund af ILUC-problematikkens kompleksitet og grænseoverskridende karakter kan medlemsstaterne ikke håndtere problematikken på nationalt niveau, hvorfor det er nødvendigt med EU-regulering af området.

6. Gældende dansk ret

Danmark har gennemført følgende direktiver på biobrændstofområdet:

- Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 2009/28/EF af 23. april 2009 om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder og om ændring og senere ophævelse af direktiv 2001/77/EF og 2003/30/EF (VE-direktivet)
- Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 2009/30/EF af 23. april 2009 om ændring af direktiv 98/70/EF for så vidt angår specifikationer for benzin, diesel og gasolie og om indførelse af en mekanisme for overvågning og reduktion af emissionerne af drivhusgasser og om ændring af Rådets direktiv 1999/32/EF for så vidt angår specifikationer for brændstof, der benyttes i fartøjer til sejlads på indre vandveje, og om ophævelse af direktiv 93/12/EØF (brændstofkvalitetsdirektivet)

Direktiverne er gennemført ved

- Lovbekendtgørelse nr. 674 af 21. juni 2011 om bæredygtige biobrændstoffer og om reduktion af drivhusgasser fra transport
- Lov nr. 276 af 27. marts 2012 om ændring af lov om bæredygtige biobrændstoffer og om reduktion af drivhusgasser fra transport og lov om fremme af vedvarende energi
- Bekendtgørelse nr. 1403 af 15. december 2009 om biobrændstoffers bæredygtighed m.v. med senere ændringer
- Energistyrelsens håndbog om dokumentation for biobrændstoffers bæredygtighed

7. Konsekvenser

Direktivforslaget – såvel som de gældende direktiver, og deraf affødte nationale love – giver olieselskaberne vide rammer for, hvorledes direktiverne skal opfyldes. Konsekvenserne af direktivforslaget er derfor meget afhængige af, hvordan olieselskaberne vælger at opfylde de forpligtelser, der pålægges. Dette vil på sin side bl.a. være afhængigt af, hvordan prisstrukturerne udvikler sig på markederne for fossilt brændstof og de forskellige typer af biobrændstoffer.

Nedenfor gennemgås et skøn over direktivforslagets konsekvenser indenfor forskellige områder, og der tages udgangspunkt i det, der anses som de mest sandsynlige scenarier, men andre scenarier er mulige.

Forslaget vil medføre, at der reelt stilles krav om, at minimum 1,25 pct. af biobrændstofferne skal være 2.g. biobrændstoffer (f.eks. ethanol på halm og biodiesel på animalsk fedt). Med baggrund i de gældende regler er det hidtil forudsat, at der til opfyldelse af 10 pct. målet i VE-direktivet vil blive anvendt ca. 10 pct. 1.g. biobrændstoffer baseret på fødevarer afgrøder (f.eks. ethanol på korn eller sukkerrør, og biodiesel på raps eller soja). Med Kommissionens forslag indføres der en maksimumsgrænse på 5 pct. for andelen af fødevarer baserede biobrændstoffer ved opfyldelse af 10 pct. målet. Da fødevarer baserede biobrændstoffer typisk er billigere end biobrændstoffer baseret på restprodukter eller affald, er det sandsynligt, at målet vil blive opfyldt med mindst 5 pct. fødevarer baserede biobrændstoffer og en andel af ikke-fødevarer baserede biobrændstoffer. Da de sidstnævnte typer af biobrændstoffer tæller dobbelt eller fire gange (afhængigt af råvaren) mod målet, vil en iblanding på helt ned til 1,25 procent kunne føre til opfyldelse af 10 pct. målet.

En samlet iblanding på 6,25 pct. vurderes dog ikke at være tilstrækkelig, da leverandørerne (olieselskaberne) også skal opfylde målet i brændstofkvalitetsdirektivet - hvor der ikke er regler om dobbelt og 4-dobbelt tælling - om, at vugge til grav emissionerne af drivhusgasser pr. energienhed skal reduceres med 6 pct. i 2020 i forhold til 2010 (målt som g CO₂ ækvivalenter pr. MJ). Der vil derfor være behov for en væsentligt højere iblanding end de nævnte 6,25 pct. (anslået til op i mod 10 pct). Som forslaget er udformet, ville leverandørerne have flere muligheder for at opfylde kravene. Dette kan f.eks. ske ved større anvendelse af 2.g. biobrændstoffer eller ved at øge iblandingsprocenten ved anvendelse af 1.g. biobrændstoffer. Der er også frihed mht. iblanding i hhv. benzin og diesel. Der er ifølge forslaget ikke nogen maksimumsgrænse for, hvor stor en procentdel fødevarer baserede biobrændstoffer, der kan iblandes med henblik på at opfylde 6 pct.-reduktionsmålet.

Samlet vurderes det umiddelbart, at forslaget vil skabe et lidt større marked for biobrændstoffer baseret på restprodukter og affald end med de gældende regler, men omfanget heraf vil afhænge af, hvordan olieselskaberne vælger at tilpasse sig de nye regler i lyset af den fremtidige prisstruktur. Det vurderes umiddelbart, at markedet for 2.g. biobrændstoffer i første omgang primært vil være biodiesel, da 2.g. biodieselproduktion ikke er markant dyrere end 1.g. biodiesel. Der anvendes allerede i dag 2.g. biodiesel i Danmark.

Forslaget om, at krav om 60 procent reduktion af emissionerne fra biobrændstoffer produceret på nye anlæg fremrykkes fra 2017 til 2014 forventes ikke at få væsentlig betydning, da der kun forventes opført få nye anlæg inden 2017. Forslaget om, at eksisterende anlæg vil kunne producere biobrændstoffer med lav fortrængning (35 pct.) i et år mere end efter de gældende regler, er en lempelse, som trækker i modsat retning og som kan give øgede emissioner.

Lovmæssige konsekvenser.

En vedtagelse af Kommissionens direktivforslag vil nødvendiggøre ændringer af den lovgivning, der er nævnt i afsnit 6.

Statsfinansielle og samfundsøkonomiske konsekvenser

Som nævnt ovenfor forventes det, at forslaget vil medføre, at der anvendes en lidt større andel af biobrændstoffer baseret på restprodukter og affald. Ved opfyldelse af de nye krav forventes der at være et statsligt provenutab. Statens indtægter fra CO₂-afgift på brændstof forventes stort set at være uændret, da den volumenmæssige anvendelse af biobrændstoffer ikke forventes at ændre sig markant. Beregningerne er foretaget ud fra nogle skøn mht. fremtidige priser på biobrændstoffer, hvor især prisen for 2.g. biobrændstoffer, er behæftet med stor usikkerhed. Der er foretaget beregninger af flere cases for opfyldelse af kravene.

Forslaget forventes med denne forudsætning samtidig at føre til en marginal merpris for bilisterne.

De samlede samfundsøkonomiske konsekvenser skønnes til at udgøre under 50 mio. kr.

Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Forslaget forventes ikke at medføre væsentlige administrative konsekvenser for virksomhederne, da disse i forvejen skal overholde de gældende bestemmelser om bæredygtighed (drivhusgasemissionsfortrængning m.v.) og indrapportere herom til de danske myndigheder. Bestemmelserne fremgår af de eksisterende direktiver (VE-direktivet og Brændstofkvalitetsdirektivet) og er gennemført i dansk lovgivning.

Som noget nyt indføres der med forslaget en rapporteringsforpligtelse for leverandørerne af brændstoffer vedrørende biobrændstoffernes ILUC-effekt, men denne rapportering medfører ubetydelige administrative byrder, da ILUC-faktorerne for de enkelte råvaretyper er fastlagt i direktivet, og da virksomhederne allerede skal indberette, hvilke råvaretyper der er anvendt.

Beskyttelsesniveauet

Forslaget om en maksimumsgrænse på 5 pct. for fødevarebaserede afgrøder vil ifølge Kommissionens Impact Assessment føre til en reduktion på lidt over halvdelen af de forventede, globale emissioner som følge af ILUC ved EU's opfyldelse af 10 pct. VE-målet i transport, sammenlignet med baselinescenariet. I baselinescenariet opfyldes 10 pct. VE-målet i transport i 2020 i langt overvejende grad med fødevarebaserede biobrændstoffer.

Det er Energistyrelsens umiddelbare vurderingen, at forslaget ikke vil føre til markante ændringer i niveauet for iblanding af biobrændstoffer, hverken i Danmark eller i EU. Drivhusgasemissionerne som følge af forslaget vil således være stort set uændrede.

8. Høring

Forslaget har været sendt i høring i en bred kreds med frist d. 7. november 2012. Reaktionen på forslaget varierer fra en holdning om, at Danmark bør afvise forslaget helt (NOAH) til at bakke op om forslaget som det foreligger (CO-industri og 3F). Hovedparten af høringsparterne har dog forslag til større eller mindre ændringer af forslaget, hvoraf de fleste koncentrerer sig om 2. generation biobrændstoffer herunder eventuelt iblandingskrav for disse, ILUC samt det foreslåede loft på 5 procent over 1. generation. Generelt angives det i mange af hørings svarene, at intentionerne med forslagene er gode, men at forslagene ikke vil opfylde intentionerne om at fremme af avancerede biobrændstoffer.

I det følgende resumeres høringsparternes tilkendegivelser vedrørende de væsentligste af de berørte elementer:

Udvikling af avancerede biobrændstoffer (2. generations biobrændstoffer) og tvungen iblanding. DONG mener, at forslaget ikke i tilstrækkelig grad giver incitament til udviklingen og markedsføringen af 2. generations biobrændstoffer. Der vil i stedet kunne indføres en form for tvungen iblanding af 2. generations biobrændstoffer som nævnt i forslagets annek 9 punkt a, da dette vil give en større investorsikkerhed for investeringer i 2. generations biobrændstoffer. Biorefining Alliance foreslår ligeledes krav om iblanding af 2. generation biobrændstoffer. Denne holdning støttes af Dansk Energi, der også bemærker, at 4-dobbelttælling ikke i tilstrækkelig grad sikrer fremme af 2. generations biobrændstoffer, og at forslaget ikke tilvejebringer den fornødne investorsikkerhed for udviklingen af 2. generations biobrændstoffer. CO-industri ser forslaget som et positivt skridt mod udviklingen af 2. generations biobrændstoffer, men også at forslaget ikke kan stå alene til sikring af udviklingen af 2. generations biobrændstoffer. Landbrug og Fødevarer opfordrer til, at der indføres et iblandingskrav for 2. generation biobrændstoffer, således at der allerede nu skabes incitament for produktion. Dansk Erhverv støtter en udfasning af 1. generations biobrændstoffer og indførelse af incitament til 2. generations biobrændstoffer, og anbefaler, at disse og fremmes mest muligt på dansk område. Dansk Erhverv mener også, at tvungen iblanding af 2. generations biobrændstoffer vil kunne støtte udviklingen og markedsføringen af avancerede biobrændstoffer. EOF anerkender, at forslaget vil styrke udviklingen hen mod øget brug af 2. generations biobrændstoffer. EOF mener dog, at fokus i høj grad bør være på om biobrændstoffer, 1. eller 2. generations biobrændstoffer, har en høj bæredygtighed. EOF mener videre, at såfremt de rette incitament til promovning af 2. generations biobrændstoffer ikke er til stede, bør 6 pct. målet i brændstofkvalitetsdirektivet revurderes. Hveiti og DAKA anfører, at begrænsningen i anvendelsen af 1. generations biobrændstoffer ikke automatisk vil medføre investeringer i 2. og 3.g, da disse fremtidige teknologier forventeligt vil blive tilknyttet 1. generations biobrændstof anlæg. Denne holdning støttes af Dansk Industri, der samtidigt anfører, at forslaget ikke tilvejebringer den nødvendige investorsikker for udviklingen af 2. generations biobrændstoffer. NOAH påpeger, at grundlaget for beslutning om anvendelse af 2. generations biobrændstoffer hviler på et spinkelt grundlag, og at man er ved at gentage den oprindelige fejltagelse med at fastsætte bindende målsætninger for anvendelsen af biobrændstoffer, nu ved at satse massivt på ”avancerede biobrændstoffer”.

Rapportering af ILUC faktorer og revurdering af disse i 2017 m.h.p. evt. regulering i 2021.

Biorefining Alliance beklager, at der ikke er opnået enighed om bæredygtighedskriterier for ILUC og opfordrer til, at der medtages krav, som sikrer, at de 1. generation biobrændstoffer, som anvendes, er de mest bæredygtige. DONG Energy mener at ILUC er reel og bør indgå i reguleringen, men anerkender usikkerheden og anbefaler, at der tilvejebringes en sikrere vurdering tidligere end 2017 og i givet fald en regulering tidligere end 2021. Landbrug og Fødevarer mener, at ILUC er en bekymring som bør tages alvorligt, men at det eksisterende, faglige grundlag ikke er tilstrækkeligt. Mellemfolkeligt Samvirke, WWF, Greenpeace, DØR, DN, Verdens Skove og DOF mener at ILUC-faktorer bør tillægges de enkelte biobrændstoffer. NOAH mener, at det må kræves, at der gøres rede for alle emissioner i forbindelse med produktion og anvendelse af biobrændstoffer. NOAH mener videre, at de modeller, som Kommissionen har bygget deres impact assessment på – herunder ILUC-modelling – er misvisende. Dansk Industri og Hveiti anerkender, at ILUC kan have en betydning for CO₂-fortrængningen, men gør opmærksom på, at modellerne for ILUC er behæftet med betydelig usikkerhed og blandt andet ikke vægter den reelle værdi af side- og biprodukter, hvorfor de nuværende modeller ikke kan anvendes som reguleringsværktøjer. Dansk Energi anerkender også, at ILUC kan have en betydning, men mener, at det er for præmaturligt at benytte ILUC som reguleringsværktøj. Dog ønsker Dansk Energi at man hurtigere end foreslået når frem til konsensus om ILUC-faktorer. Emmelev anerkendes ligeledes principperne om ILUC, men er

ikke enig i den af Kommissionen valgte modellering. En korrekt modellering af ILUC vil vise, at europæisk produceret vegetabilsk biodiesel vil begrænse CO₂-udledningen frem for en forøgelse af udledningen. DAKA er enig i, at ILUC kan være et reelt problem, men at der skal arbejdes videre med problemstillingen, før det kan bruges til regulering. EOF mener, at der fortsat hersker stor uenighed om effekten af ILUC blandt eksperter, og er derfor glad for, at ILUC ikke indgår i den direkte regulering, og mener samtidigt, at den heller ikke bør være en del af rapporteringsforpligtelsen. Agro Industries påpeger, at anvendelse af produktionsjord i landbruget til dyrkning af energiafgrøder bør bringes til ophør med kompensation til de virksomheder, der forarbejder afgrøderne til brændstof for at sikre biodiversitet.

Loftet på 5 procent for konventionelle biobrændstoffer.

Biorefining Alliance støtter loftet og opfordrer til, at det ikke udvandes. DONG Energy støtter ligeledes loftet men påpeger, at det kun gælder i VE-direktivet, og at det derfor stadig vil være muligt at bruge 1. generation biobrændstoffer til at opfylde brændstofkvalitetsdirektivets mål. Landbrug og Fødevarer mener, at problematiseringen af 1. generation biobrændstoffer er for unuanceret, og at alle biobrændstoffer, som lever op til bæredygtighedskriterierne bør kunne anvendes. Forslaget giver ikke sikkerhed for, at de danske oliemøller fortsat vil kunne producere, hvad de gør i dag. Dansk Industri og Hveiti mener, at indførelsen af loftet vil kunne umuliggøre det for medlemsstaterne at opfylde 10 pct. forpligtelsen i 2020, da det kan blive svært at få etableret anlæg til avanceret biobrændstof inden for en overskuelig fremtid. Loftet vil ikke automatisk føre til de investeringer, der skal til for at sikre udviklingen af 2. generations biobrændstoffer. DAKA anfører, at det kan være problematisk for udviklingen af hele biobrændstofindustrien med et loft for konventionelle biobrændstoffer. Emmelev mener, at en skarp sondring mellem 1. og 2. generation biobrændstoffer er forfejlet og påpeger, at de begrænsninger, der allerede er indført i VE direktivet for 1. generations biobrændstoffer tillige med de nu foreslåede ændringer, vil medføre en udfasning af disse biobrændstoffer. Fremsættelsen af forslaget har med øjeblikkelig virkning stoppet de initiativer og investerings tiltag, der ellers var planlagt for traditionelle biobrændstoffer. Nordic Green mener, at opdelingen af biobrændstoffer vil kunne medvirke til at skabe et marked for de biobrændstoffer, der har lavest ILUC-effekt. Mellempolitisk Samvirke, WWF, Greenpeace, DØR, DN, Verdens Skove og DOF mener, at niveauet på 5 pct. er alt for højt.

Firedobbelttælling af biobrændstoffer på visse råvarer.

Biorefining Alliance frygter, at firedobbelttællingen reelt vil føre til mindre brug af 2. generation biobrændstoffer. DONG påpeger, at både dobbelttælling og firedobbelttælling begrænser markedet for biobrændstoffer og derved den samlede reduktion af udledninger fra transportsektoren. DONG påpeger også, at med forslaget vil Danmark blive tvunget til at dobbelttælle brugt fritureolie, og i praksis er det ikke muligt at sikre, at der ikke er tale om frisk olie. Landbrug og Fødevarer mener, at firedobbelttællingen vil reducere det krævede volumen af 2. generation og dermed modarbejde en kommercialisering af den spæde teknologi. Forslaget vil ikke have en positiv effekt i forhold til etablering af en dansk fuldskalaproduktion af 2. generation bioethanol. Nordic Green anfører, at dobbelt- og firedobbelttælling er gode instrumenter til at stimulere udviklingen af biobrændstoffer, der ikke har en ILUC-effekt. Hveiti, Dansk Energi og Dansk Industri påpeger, at indførelsen af dobbelt- og firedobbelttælling vil medføre, at den reelle iblanding af biobrændstoffer vil blive mindre og dermed reducere målsætningen. Baseret på hidtidige erfaringer udtrykker Dansk Erhverv tvivl om, hvorvidt dobbelt- og firedobbelttælling kommer til at virke. Emmelev mener, at den foreslåede indførelse af firedobbelttælling i realiteten er en kraftig nedsættelse af ambitionsniveauet for CO₂-reduktion i transportsektoren. EOF finder det ulogisk, at der er forskel på hvilken faktor de forskellige 2. generations biobrændstoffer ganges med, når

det drejer sig om affaldsbaserede biobrændstoffer. DAKA påpeger, at firedobbelttælling ikke er et velegnet instrument til udvikling af nye teknologier. I stedet bør der udvikles specifikke målrettede programmer for markedsmodning af de enkelte teknologier. Mellemfolkeligt Samvirke, WWF, Greenpeace, DØR, DN, Verdens Skove og DOF finder, at dobbelttælling er utilstrækkeligt til at skabe incitament til at udvikle 2. generations biobrændstoffer. Tredobbelttælling er bedre end direkte statsstøtte til at skabe teknologineutralt incitament til udvikling af alle typer affaldsbaserede brændstoffer.

Bæredygtighedskravet for nye anlæg og eksisterende anlæg.

DONG Energy støtter fremrykning af krav om 60 procent CO₂-reduktion for biobrændstoffer produceret på nye anlæg, men mener ikke, at det i sig selv – uden ILUC faktorer – er nok til at undgå fejlinvesteringer.

Revision af regler for elkøretøjer.

DONG Energy og Dansk Energi foreslår, at hvis 4-dobbelttællingen for visse biobrændstoffer fastholdes, bør beregningen af elbilers bidrag til VE-målet også justeres opad, så elbiler ikke stilles ringere i forhold til i dag, da elbiler bidrager med høj energieffektivitet og positivt samspil med elnettet. Mellemfolkeligt Samvirke, WWF, Greenpeace, DØR, DN, Verdens Skove og DOF mener, at den eksisterende energieffektivitetskoefficient på 2½ gange for elbiler bør øges til fire gange, da en elbil er fire gange så energieffektiv som en bil med forbrændingsmotor, og leverer fire gange så stor GHG-reduktion som biler med forbrændingsmotor.

Methanol

Agro Industries mener, at den nuværende anvendelse af ethanol bør erstattes med methanol, da methanol i modsætning til ethanol ikke anvender landbrugsjord til produktionen. Med de gældende benzinstandarder kan der højst iblandes 3 pct. methanol, og Agro Industries mener, at det vil være nærliggende at hæve denne grænse for iblanding. Agro Industries foreslår endvidere, at alle hindringer for salg af methanolholdige benzinblandinger, herunder blender pumps, fjernes, ligesom bilproducenter og bilimportører skal pålægges at gøre flex-fuel vehicles tilgængelige senest i 2017.

Fødevarerikkerhed

NOAH, Mellemfolkeligt Samvirke, WWF, Greenpeace, DØR, DN, Verdens Skove og DOF udtrykker bekymring for forslaget indvirkning på fødevarerpriser og Mellemfolkeligt Samvirke, WWF, Greenpeace, DØR, DN, Verdens Skove og DOF opfordrer til total udfasning af 1. generations biobrændstoffer.

Sagen blev behandlet på klima-, energi- og bygningspolitisk specialudvalg den 22. januar 2013, hvor der fremkom følgende bemærkninger:

Generelt henholdte deltagerne på specialudvalgsmødet sig til deres fremsendte høringsvar. De grønne organisationer udtrykte stor enighed i hinandens synspunkter. På mødet blev følgende dog understreget:

Generelt

De fleste deltagere udtrykte tilfredshed med samlenotatet. De fleste grønne organisationer mente, at forslaget var et lille skridt i den rigtige retning, men at der fortsat manglede meget, før det kunne betegnes som et godt forslag. Dansk Industri bemærkede, at de to direktiver ikke kunne løse al-

le problemer i verden, og at man måtte have dette for øje, ligesom at det er vigtigt, at den danske regering kun baserer sin holdning på et solidt videnskabeligt grundlag. 92-gruppen mente, at forslaget stort set ikke vil have nogen effekt, hvorfor det bør ændres markant. 92-gruppen mente derfor, at den danske regering bør være meget offensiv på ændring af forslaget. WWF påpegede, at delmål er en god mekanisme også for at fremme vedvarende elektricitet i transportsektoren frem mod 2020.

Udvikling af avancerede biobrændstoffer (2. generations biobrændstoffer) og tvungen iblanding. Biorefining Aliance anførte, at der er brug for forpligtende delmål for 2. generation fordelt på bioethanol og biodiesel. Målene bør indføres gradvist inden 2020. WWF og Danmarks Naturfredningsforening var enige i, at delmål for 2. generations biobrændstoffer var en farbar vej. Danmarks Naturfredningsforening ønskede endvidere, at der blev etableret en indfasningsplan for 2. generations biobrændstoffer. EOF udtrykte enighed i det ønskelige i mere 2. generations biobrændstof, men pointerede, at det også er vigtigt at sikre sig, at der vil være de mængder til rådighed, som en tvungen iblanding vil fordrer. Landbrug & Fødevarer påpegede, at 2. generations biobrændstof kan fremmes ved en tvungen iblanding på 2½ pct. 2. generation og 7½ pct. 1. generations biobrændstof.

Firedobbelttælling af biobrændstoffer på visse råvarer.

Biorefining Aliance mente, at dobbelt- og firedobbelttælling ikke giver tilstrækkeligt incitament til udvikling af 2. generations biobrændstoffer. Organisationen for Vedvarende Energi og WWF anser det som vigtigt, at firedobbelttælling også kommer til at gælde for el-biler og el-tog. Det Økologiske Råd mente, at firedobbelttælling ikke vil virke.

Loftet på 5 procent for konventionelle biobrændstoffer.

Biorefining Aliance og WWF mente, at 5-% loftet er det højst acceptable, der, hvis det skal virke, også bør indføres i brændstofkvalitetsdirektivet. Mellemfolkeligt Samvirke synes, at det er godt, at de skadelige biobrændstoffer begrænses, og at regeringen skal holde fast i cappen, der også skal indføres i brændstofkvalitetsdirektivet. Der bør også indføres et decideret produktions- og forbrugsloft for biobrændstoffer. Det Økologiske Råd, WWF, Danmarks Naturfredningsforening og NOAH påpegede, at 1. generations biobrændstoffer bør udfases hurtigt. Dansk Industri mente også, at cappen kunne være et godt element, bare ikke i dens nuværende form, hvor alle afgrøder blev skåret over en kam, og hvor der derfor ikke blevet taget hensyn til regionale forskelle. Det er vigtigt at bemærke sig, at nogle 1. generations biobrændstoffer har en høj fortrængning af drivhusgasser og en lav ILUC-effekt. Landbrug & Fødevarer udtrykte, at der er fornuft i at bevæge sig mod øget brug af 2. generations biobrændstof, men understregede, at også 1. generations biobrændstoffer har stor værdi. Det blev i øvrigt oplyst, at Danmark kunne levere yderligere 10 mio. tons tørstof biomasse.

ILUC-faktorer

Det Økologiske Råd, Danmarks Naturfredningsforening og Mellemfolkeligt Samvirke mente, at det er et stort tab, at der ikke indføres ILUC-faktorer i direktiverne. NOAH peger på, at Kommissionens tidsplan for ILUC-behandling skal fremrykkes, da ILUC skal håndteres. NOAH peger endvidere på, at også 2. generations biobrændstoffer kan være problematiske, særligt i forhold til import af biomasse. EOF, DI og Landbrug & Fødevarer finder det problematisk, at olieselskabernes forpligtes til at indrapportere ILUC-værdier, når der sættes spørgsmålstegn ved ILUC-modellernes validitet.

Fødevarepriser

Mellempfolkeligt Samvirke vurderede, at udviklingen i fødevarepriser gør, at forslaget er helt utilstrækkeligt, da hensynet til, at undgå stigende fødevarepriserne ikke tilgodeses i nødvendigt omfang.

Energiafgrøder

Mellempfolkeligt Samvirke pointerede, at energiafgrøder kræver meget land til dyrkning og nævnte som eksempel herpå Jatrophaafgrøder i Afrika.

Biodiversitet

Danmarks Naturfredningsforening gjorde opmærksom på vigtigheden af, at reguleringen af biobrændstoffer hænger sammen med andre planer i denne forbindelse særlig biodiversitetsmålene, som Danmark er forpligtet under biodiversitetskonventionen, samt EU's vandrammedirektiv.

Forslag til direktiv om etablering af infrastruktur for alternative brændstoffer

Landbrug og Fødevarer har supplerende oplyst, at de vurderer, at Kommissionen burde have koordineret direktivforslaget om etablering af infrastruktur for alternative brændstoffer med forslaget om ændring af VE-direktivet og brændstofkvalitetsdirektivet. Landbrug og Fødevarer mener, at direktivforslaget om etablering af infrastruktur for alternative brændstoffer overser, at det er nødvendigt med et markedstræk for avancerede biobrændstoffer på samme måde som for elektricitet, brint og gas.

Landbrug og Fødevarer påpeger endvidere vigtigheden af, at der skabes investorsikkerhed for avancerede biobrændstoffer, og at dette kunne ske gennem indførelse af et obligatorisk iblandingskrav for avancerede biobrændstoffer.

Endvidere har Landbrug og Fødevarer supplerende gentaget sin opfordring til en endnu tættere dialog mellem Kommissionen og de danske myndigheder og landbruget og gør brug af den viden, som landbruget har om inden for området for biobrændstoffer, herunder i forhold til brug af land, afgrødevalg- og skift, biomassepotentiale m.v.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

De øvrige medlemsstater har endnu ikke fastlagt deres officielle holdninger. Baseret på tilkendegivelser på embedsmandsniveau vurderes det, at nogle lande ønsker en opstramning af forslaget, f.eks. ved at maksimumsgrænsen på 5 pct. også indføres i brændstofkvalitetsdirektivet, ligesom enkelte MS ønsker ILUC-faktorer indført nu og andre MS støtter en hurtigere indførelse af ILUC faktorer end foreslået af Kommissionen. Omvendt er en række lande skeptiske over for forslaget, herunder om en maksimumsgrænse på 5 procent fødevarebaserede biobrændstoffer i VE-direktivet.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen arbejder for at skabe en grøn økonomi i vækst og omstille energi- og transportsystemet til at være baseret på 100 pct. vedvarende energi i 2050. Dette bidrager både til at mindske afhængigheden af knappe fossile ressourcer og til at imødegå klimaudfordringerne. I lyset af den økonomiske situation skal det så vidt muligt ske på en måde, der er omkostningseffektiv og som understøtter den økonomiske genopretning og konsolideringen af de offentlige finanser.

Regeringen finder at omlægningen til vedvarende energi i transportsektoren er en særlig udfordring. På længere sigt vil elbiler kunne spille en vigtig rolle, men på kort sigt er biobrændstoffer den mest oplagte måde at opfylde målsætningen om øget anvendelse af vedvarende energi i trans-

portsektoren. Det er dog vigtigt, at der anvendes bæredygtige biobrændstoffer, der medfører reelle drivhusgasreduktioner og ikke indirekte fører til rydning af skov- eller andre naturområder (indirekte ændringer i arealanvendelsen) eller er med til at presse fødevarepriserne i vejret. Regeringen arbejder derfor for, at bæredygtigheden af biobrændstoffer skal sikres.

Regeringen hilser det velkomment, at Kommissionen nu er kommet med et forslag, som sætter biobrændstoffers bæredygtighed på dagsordenen. Regeringen vil dog arbejde for en styrkelse af Kommissionens forslag og i øvrigt undgå udvanding af det eksisterende regelsæt.

Regeringen vil blandt andet arbejde for, at den foreslåede maksimumsgrænse for 1. generations biobrændstoffer på 5 pct. udvides til også at omfatte brændstofkvalitetsdirektivet og sænkes til 4 pct., således at der sker en reel begrænsning i den fremtidige efterspørgsel efter de mere problematiske, fødevarebaserede biobrændstoffer.

Endvidere vil regeringen arbejde for, at der indføres et krav om, at minimum 2 pct. point af VE-direktivets 10 pct. mål skal opfyldes ved brug af biobrændstoffer, der anvender råmaterialer, der er særligt bæredygtige og derfor tæller fire gange. Formålet er at skabe bedre vilkår for teknologiudvikling og en bredere råvarebasis (restprodukter og affald) for produktion af biobrændstoffer, da der skabes et særskilt marked for denne type biobrændstoffer.

Regeringen ser gerne, at ILUC-faktorer indgår som del af bæredygtighedsfaktorerne for biobrændstoffer, under forudsætning af, at det tilstrækkelige grundlag herfor er til stede. Kommissionen bør derfor fremskynde arbejdet frem mod at kunne indarbejde disse.

Endelig foreslår regeringen, at beregningsmetoderne for indregning af bidraget fra VE anvendt i elbiler revideres, så reguleringen reelt afspejler elbilernes højere energieffektivitet og anvendelsen af VE-baseret strøm i det fremtidige energiforsyningssystem, samtidig med at denne teknologi reelt fremmes på lige vilkår med 2.g biobrændstoffer

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har været forelagt Folketingets Europaudvalg d. 8. februar 2013. Grund- og nærhedsnotat blev oversendt til Folketingets Europaudvalg den 27. november 2012.

