

KOMITESAG

NOTAT TIL FOLKETINGET

14. oktober 2011
J.nr. 2513/1232-0003
Ref. HEA/CPO/PWI

Side 1/7

Komitesag: forslag fra EU-kommissionen om direktiv om beregningsmetoder og rapporteringsforpligtelser i henhold til brændstofkvalitetsdirektivet

KOM nr. (foreligger ikke)

Kommissionen har den 4. oktober 2011 fremsendt et udkast til direktiv om beregningsmetoder og rapporteringsforpligtelser i henhold til brændstofkvalitetsdirektivet. Forslaget forventes sat til afstemning d. 25. oktober 2011 i den relevante komité efter forskriftsproceduren med kontrol.

Forslaget fastlægger metode til beregning af livscyklus drivhusgasemissioner fra brændstoffer til vejtransport (bortset fra biobrændstoffer) og fra energi (el til brug i elkøretøjer). Metoden skal anvendes, når leverandørerne skal beregne, om de opfylder direktivets målsætning om reduktion af drivhusgas-intensiteten (gCO₂ækvivalenter/MJ) af deres leverancer med 6 pct. i 2020.

Derudover stilles krav om leverandørernes rapportering til medlemsstaterne om deres forbrug af de forskellige typer af brændstoffer og om medlemsstaternes vidererapportering af disse oplysninger til Kommissionen.

Forslaget er primært af teknisk karakter og skønnes ikke at have klimamæssige og samfundsøkonomiske konsekvenser for Danmark. Da CO₂ reduktionskravet er fastlagt i selve brændstofkvalitetsdirektivet, forventes forslaget derfor at have en begrænset positiv indflydelse på beskyttelsesniveauet. Forslaget vurderes ikke at have økonomiske konsekvenser for staten, kommunerne eller erhvervslivet. Forslaget vurderes at medføre administrative omkostninger for staten og erhvervslivet i begrænset omfang. Regeringen vil arbejde for enkelte ændringer, men er generelt positiv overfor Kommissionens forslag og agter derfor at stemme for forslaget.

1. Resumé

Kommissionen har den 4. oktober 2011 fremsendt et udkast til direktiv om beregningsmetoder og rapporteringsforpligtelser i henhold til brændstofkvalitetsdirektivet. Forslaget forventes sat til afstemning d. 25. oktober 2011 i den relevante komité efter forskriftsproceduren med kontrol.

Forslaget fastlægger metode til beregning af livscyklus drivhusgasemissioner fra brændstoffer til vejtransport (bortset fra biobrændstoffer) og fra energi (el til brug i elkøretøjer). Metoden skal anvendes, når leverandørerne skal beregne, om de opfylder direktivets målsætning om reduktion af drivhusgas-intensiteten (gCO₂ækvivalenter/MJ) af deres leverancer med 6 pct. i 2020.

Derudover stilles krav om leverandørernes rapportering til medlemsstaterne om deres forbrug af de forskellige typer af brændstoffer og om medlemsstaternes vidererapportering af disse oplysninger til Kommissionen.

Forslaget er primært af teknisk karakter og skønnes ikke at have klimamæssige og samfundsøkonomiske konsekvenser for Danmark. Forslaget vurderes ikke at have økonomiske konsekvenser for staten, kommunerne eller erhvervslivet. Forslaget vurderes at medføre administrative omkostninger for staten og erhvervslivet i begrænset omfang. Regeringen vil arbejde for enkelte ændringer, men er generelt positiv overfor Kommissionens forslag og agter derfor at stemme for forslaget.

2. Baggrund

Kommissionen har den 4. oktober 2011 fremsendt et udkast til direktiv om beregningsmetoder og rapporteringsforpligtelser i henhold til brændstofkvalitetsdirektivet.

Forslaget forventes sat til afstemning d. 25. oktober 2011 i brændstofkvalitets-komitéen efter forskriftsproceduren med kontrol jf. bestemmelserne i artikel 5a stk. 1-4 og art. 7 i afgørelse 1999/468/EF.

Forslaget fastlægger metode til beregning af livscyklus drivhusgasemissioner fra brændstof (bortset fra biobrændstoffer) og fra energi (el til brug i elkøretøjer). Metoden skal anvendes, når leverandørerne skal beregne, om de opfylder direktivets målsætning om reduktion af drivhusgas-intensiteten (gCO₂/MJ) af deres leverancer med minimum 6 pct. i 2020

3. Formål og indhold.

Ifølge brændstofkvalitetsdirektivet skal leverandører af brændstof til brug i vejtransport og mobile, ikke-vejgående køretøjer sikre, at intensiteten af drivhusgasemissioner fra brændstof reduceres med minimum 6 pct. i 2020.

Kommissionens forslag indebærer, at der for hver type af brændstof, som leveres til markedet – herunder benzin, diesel, gas m.v. - fastsættes en gennemsnitlig standardværdi for udledningen. For henholdsvis diesel og benzin fastsættes dog tre forskellige værdier, afhængigt af, om brændstoffet er baseret på konventionel råolie eller på ukonventionelle råolier som naturligt bitumen (populært kaldet oliesand eller tjæresand) eller olieskifer. De ukonventionelle råstoffer medfører typisk højere emissioner end konventionelle råolier som følge af deres fysi-

ske/kemiske egenskaber og de anvendte udvindingsmetoder, hvilket afspejler sig i de foreslåede standardværdier. Kommissionen vil overveje på et senere tidspunkt at videreudvikle metoden hen mod mere specifikke standardværdier f.eks. for hver enkelt geografisk råoliekilde.

Hvis der gennemføres reduktioner i opstrømsudledningerne fra flaring, kan leverandøren fratrække disse i opgørelsen, hvilket giver incitament til at reducere disse udledninger set i forhold til standardværdierne. Reduktionerne skal være certificerede.

For benzin og diesel baseret på ukonventionelle råstoffer gives der mulighed for, at leverandøren kan rapportere lavere udledninger end standardværdierne, hvis dette kan dokumenteres. Formålet er ifølge Kommissionen at give incitament til at reducere udledningerne i forbindelse med ukonventionelle råstoffer.

For el til elkøretøjer (elbiler og elmotorcykler) fastsættes emissionerne ud fra den gennemsnitlige udledningsintensitet for den pågældende medlemsstats elproduktion. Leverandørerne kan vælge at anvende den seneste statistiske opgørelse herfor i henhold til Eurostat eller EEA. Ved beregningen multipliceres med en effektivitetsfaktor på 0,4 for elkøretøjer.

4. Europaparlamentets udtalelser.

Europaparlamentet har ikke udtalt sig specifikt om de foreslåede beregningsmetoder. Et stort flertal i Parlamentet har dog udtryk bekymring over de miljømæssige effekter af udvinding af oliesand.

Parlamentet kan efter vedtagelse i komitéen gøre indsigelse mod forslaget, hvis det vurderes, at Kommissionen har overskredet sine beføjelser, hvis forslaget ikke er i overensstemmelse med formålet i basisretsakten, eller hvis subsidaritets- eller proportionalitetsprincippet ikke er overholdt.

5. Nærhedsprincippet

Forslaget fastsætter en metode til beregning af, hvordan det måles, at leverandører opfylder brændstofdirektivets krav om 6 pct. reduktion af emissionsintensiteten for brændstof til vejtransport. Kravet gælder i alle EU-lande, og det vil derfor ikke være muligt at anvende nationalt fastsatte beregningsmetoder. Hvis landene fastsætter hver deres metode, ville det give anledning til markedsforvridninger inden for EU.

6. Gældende dansk ret.

Der eksisterer på nuværende tidspunkt ingen danske regler om beregningsmetode for emissioner i henhold til brændstofdirektivet, da disse har afventet det foreliggende forslag fra Kommissionen.

7. Forslagets konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet eller beskyttelsesniveauet

Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

Forslaget medfører visse administrative omkostninger for staten, da der skal føres tilsyn med leverandørernes indberetninger af de foreslåede kategorier af fossile brændstoffer og den dertil knyttede opgørelse af emissionsreduktionerne hen mod 6 pct. reduktionsmålet.

Da der ikke med forslaget indføres yderligere reduktionsforpligtelser vedrørende emissioner, men alene en beregningsmetode vedrørende emissionsreduktioner, medfører forslaget ikke yderligere, økonomiske omkostninger for staten, regioner eller kommuner.

Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet

Forslaget indebærer, at leverandørerne skal skaffe oplysninger om den type af råolie, som deres leverancer til det danske marked hidrører fra, hvilket kan medføre visse administrative omkostninger. Da stort set alle brændstoffer som leveres til det danske marked er baseret på konventionel råolie fra Nordsøen eller Rusland, vil det især være de få procent som stammer fra Rotterdam-markedet, der kan give behov for yderligere oprindelsesdokumentation.

Forslaget medfører ikke væsentlige økonomiske konsekvenser for erhvervslivet, da der ikke indføres yderligere reduktionsforpligtelser vedrørende emissioner ud over det krav om 6 pct. reduktion af emissionsintensiteten, som tidligere er gennemført i dansk lovgivning.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget skønnes ikke at have samfundsøkonomiske konsekvenser.

Konsekvenser for miljø og beskyttelsesniveau

Fastsættelse af beregningsmetode for emissioner giver ikke i sig selv anledning til reduktion af drivhusgasemissioner, da det er brændstofkvalitetsdirektivets krav om 6 pct. reduktion af emissionsintensiteten, der fastlægger reduktionsniveauet. Forslaget vil derfor have en begrænset positiv indflydelse på beskyttelsesniveauet.

Med de foreslåede, høje standardværdier for ukonventionel råolie vil leverandørerne til det europæiske marked for transportbrændstoffer blive tilskyndet til ikke fremover at anvende brændstoffer baseret på disse råolier, da dette ville bringe deres opfyldelse af reduktionsmålet i fare. Det må dog forventes, at de ukonventionelle råolier vil blive anvendt på andre markeder.

Forslaget giver leverandørerne mulighed for at fratrække eventuelle tiltag til reduktion fra flaring i opgørelserne, hvilket kan give incitament til sådanne tiltag, afhængigt af omkostningerne hertil. Alternativt kan reduktionsmålet nås ved yderligere iblanding af biobrændstoffer. Det skal bemærkes, at emissionerne fra udvinding og flaring udgør en temmelig lille andel (skønsmæssigt maksimalt 5 pct.) af de samlede livscyklus udledninger.

8. Høring

Forslaget er sendt i høring i Klima- og Energipolitisk Specialudvalg den 13. oktober med frist for svar 14. oktober 2011. Der er indkommet følgende høringssvar.

Dansk Erhverv støtter de overordnede principper for gennemførslen af brændstofkvaliteten, men henleder opmærksomheden på de administrative omkostninger lovgivningen vil påføre

erhvervsliv og stat. Dansk Erhverv anbefaler derfor, at den danske regering arbejder for en teknisk gennemførelse, der opnår målene på en så omkostningseffektiv måde som muligt.

Energi- og Olieforum (EOF) støtter intentionen bag direktivet – at der fastsættes standardværdier for opgørelse af vugge til grav emission fra de fossile brændstoffer. Dog vurderes forslaget ikke få nogen betydning for den globale produktion og forsyning af råolie og CO₂-emissionen fra produktionen. Da EU repræsenterer mindre end 10 % af den globale efterspørgsel på råolie, har producenterne mulighed for at afsætte deres produkter på andre markeder, der ikke er underlagt samme krav til CO₂-reduktioner. Indskrænkningen i raffinaderiernes frie adgang til råolie kan desuden udgøre en risiko for forsyningssikkerheden, efterhånden som produktionen fra Nordsøen reduceres. For at fastholde de overordnede intentioner bag direktivet foreslår EOF, at der fastsættes en standardværdi for benzin og diesel baseret på den samlede forsyning af råolie til de europæiske raffinaderier. Standardværdien skulle revurderes hvert år på baggrund af den aktuelle forsyning. Det ville samtidig bringe standardværdierne for de fossile brændstoffer i overensstemmelse med princippet for fastsættelse af CO₂-emissionen fra elektricitet til opladning af el-biler. Direktivet fastslår at CO₂-emissionen fra elektricitet til elbiler skal opgøres på baggrund af den gennemsnitlige udledning fra medlemsstaternes el-produktion. EOF påpeger, at det er i modstrid med hvad der rent faktisk vil ske når et større antal el-biler oplades – uanset om det sker på tidspunkter hvor efterspørgslen på el generelt er lavere, da anerkendte modelberegninger viser at opladning af et større antal el-biler i nattetimerne i det nordiske el-system vil ske på strøm der primært er baseret på elektricitet produceret fra kulværker. Standardværdien bør derfor fastsættes ud fra CO₂-udledningen fra den marginale elproduktion i det enkelte medlemsland. Det vil også bringe den del af direktivet i overensstemmelse med principperne for fastsættelse af standardværdierne for de fossile brændstoffer.

Vedvarende Energi støtter forslaget, herunder de højere udslipsværdier for olie fra tjæresand. Det er vigtigt at udslipsværdierne bliver sat så tæt på de faktiske værdier, at den aftalte reduktion i udslip giver anledning til reelle reduktioner af drivhusgasudslip. Det er også vigtigt at biobrændsler bliver medregnet med deres reelle udslip, og hvis de aktuelle standardværdier ikke er retvisende, bør de revideres.

Iøvrigt kan Vedvarende Energi støtte, at Danmark arbejder for lavere udslipsværdier for elbiler opladet med intelligent opladning, som giver mere vedvarende energi i den el, der bruges til opladning.

Greenpeace konstaterer med tilfredshed, at forslaget indebærer leverandørerne til det europæiske marked for transportbrændstoffer tilskyndes til ikke fremover at anvende brændstoffer baseret på ukonventionel råolie. Derfor støtter Greenpeace den danske holdning om at stemme for forslaget. Greenpeace støtter også en senere videreudvikling af mere specifikke standardværdier, og er derfor ikke enige i regeringens forbehold om, at man bør overveje, hvorvidt en sådan model vil være for administrativ tungt. I forbindelse med dette forslag om beregningsmetoder for de fossile brændstoffer, opfordrer Greenpeace regeringen til igen at rykke EU-kommissionen for at fremlægge det lovede forslag med beregningsmetoder og ILUC-faktorer for biobrændstoffer, der skulle have været fremsat inden udgangen af 2010.

Det Økologiske Råd (DØR) konstaterer med glæde, at Kommissionen foreslår fornuftige og videnskabeligt velfunderede specifikke værdier for bl.a. ukonventionel råolie som fx oliesand og kan derfor støtte, at regeringen støtter Kommissionens forslag. DØR kan også støtte en vi-

dereudvikling af metoden med henblik på at skabe mere specifikke værdier, som et redskab til yderligere optimering op igennem produktionskæden. DØR bemærker, at det ikke er retvisende at basere elbilers "brændstof-forbrug" på landenes basis-CO₂/kwh, idet alene den reguleringskraft, der ligger i en intelligent styring af opladningen, har en ganske betydelig indvirkning på CO₂-udledningen. Derudover forudsættes en udbygning af elbiler i lande som fx Danmark med en matchende udbygning i vedvarende energi. DØR skal endvidere bemærke, at udregningsmodellen i Annex 3 afsnit 3.2 ikke er meningsfuld, da de 12.000 km/år er en kunstig grænse at sætte, når en gennemsnitlig dansker kører omkring 17.000 km/året. Selve beregningsmodellen giver kun mening, såfremt der er hybridbiler/motorcykler på markedet med en el-rækkevidde på under 38 km. Hvis man forestiller sig, at brændstof/energi-leverandører aktivt skal fremme kørsel på el på baggrund af direktivet, virker det besynderligt at lave en incitamentsstruktur, hvor en hybridbil, der kun kan køre 38 km/opladning på el, sidestilles med en 100 % elbil. Der er tale om en åbenlys favorisering af hybridbiler med en kort rækkevidde, hvilket ikke er hensigtsmæssig når man ønsker at fremme transport med mindre CO₂-udledning. Beregningsmetoden bør derfor ændres. Det Økologiske Råd skal endvidere opfordre til, at regeringen lægger pres på Kommissionen for at fremlægge det lovede forslag med beregningsmetoder inkluderet ILUC-faktorer for biobrændstoffer, da man i øjeblikket fremmer enhver form for biobrændstoffer; også dem der i praksis ikke mindsker CO₂-udledningen, hvilket er u hensigtsmæssigt og dirigerer investeringer forkerte steder hen.

Danish Operators mener principielt, at alle råolietyper bør behandles ens på et globalt marked, og at der derfor ikke bør tilskrives forskellige standardværdier til brændstoffer baseret på forskellige råmaterialer (konventionel råolie, naturligt bitumen og olieskifer). Dertil kommer, at der også inden for den enkelte type af råmaterialer er store forskelle i emissioner afhængigt af bl.a. geologi. Såfremt standardværdier gælder for alle råolier der produceres i EU eller importeres hertil, vil disse ikke vil have negative konsekvenser for den olie/gas som udvindes i den danske del af Nordsøen. Hvis Kommissionen derimod i en senere fase udarbejder mere detaljerede standardværdier, der f.eks. afspejler enkelte oliefelters emissioner, vil Nordsøolien kunne blive ramt, da udvindingen her er relativt energitung og vil blive mere energitung fremover i takt med udnyttelsen af marginale forekomster. Specifikke værdier vil således kunne reducere incitamentet til at udnytte marginale forekomster. De danske olieproducenter har allerede indgået energihandlingsplaner med Klima og Energiministeren og er omfattet af kvoteregulering og har derigennem sikret, at der gennemføres emissionsreduktioner i Nordsøen. Indførelse af denne regulering vil indføre dobbeltregulering, som forekommer uhensigtsmæssig, og effekten af den foreslåede regulering vil formodentligt ikke stå mål med de administrative omkostninger.

Dansk Elbil Alliance mener, at man i beregningsmetoden bør tage hensyn til intelligent ladning. Intelligent ladning er en forudsætning for, at vi i fremtiden kan lade elbilerne når der er mest strøm baseret på vedvarende energi. Der bør tages hensyn til den forventede kommende udrulning af smart grids, og det bør sikres, at den endelige beregningsmetode giver mulighed for at belønne opladning baseret på vedvarende energi. Den angivne faktor på 312 samt de 12.000 km er fiktive værdier, hvorfor det bør overvejes at lade sektionen omhandlende situationen, hvor der er under 2 pct. elbiler i flåden udgå. I stedet kunne man tage udgangspunkt i det anførte scenarie der indtræffer, når antallet af elbiler passerer 2 pct. Det forekommer at være en mere rimelig og teknologineutral beregningsmåde.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger.

Flere lande har tidligere været skeptiske i forhold til specifikke standardværdier. Det vides ikke, hvordan landene vil stille sig i forhold til det konkrete forslag.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen er generelt positiv overfor Kommissionens forslag og agter derfor at stemme for forslaget. Regeringen mener, det er hensigtsmæssigt, at der arbejdes hen imod størst mulig dokumentation af brændstoffers CO₂-belastning i form af specifikke standardværdier eller faktiske værdier - også for konventionel olie. Det må dog i den sammenhæng overvejes, om en senere videreudvikling af metoden hen mod mere specifikke standardværdier f.eks. for hver enkelt geografisk råoliekilde vil være for administrativt tung og kræve et for detaljeret datagrundlag.

I forbindelse med opgørelse af emissioner fra elkøretøjer bør det være muligt at tage højde for indførelse af intelligent ladning, som medfører at bilerne kan lades på tidspunkter med høj andel af vindenergi. Der bør desuden findes en mere enkel og gerne mere effektiv metode til dokumentation af elbilers bidrag end det foreslåede krav om certifikater til det enkelte køretøj. Det kan eksempelvis undersøges, om el-leverandørerne kan opgøre den mængde el, som leveres til elbiler. Endvidere bør den foreslåede effektivitetsfaktor for elbiler vurderes nærmere, da den ikke i tilstrækkelig grad afspejler elbilernes højere effektivitet.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.