

Grund- og nærhedsnotat til Folketingets Europaudvalg

Klima- Energi- og
Bygningsministeriet

22. november 2012

Kommissionens forslag om ændring af Brændstofkvalitetsdirektivet og VE-direktivet.

COM(2012) 595 Final

Nyt notat

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 fødevareafgrøder 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 fødevarebaserede 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.

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 drivhusgasemissionerne 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 fødevarer afgrøder 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.

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.

Forslaget indebærer, 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, begrundet Kommissionen 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 komplekse 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, de pålægges. Dette vil på sin side bl.a. være afhængigt af, hvordan prisstrukturene udvikler sig på markederne for fossilt brændstof og de forskellige typer af biobrændstoffer.

Nedenfor gennemgås en første vurdering af 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 (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 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 blandes 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.

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 fødevarer baserede 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 med 8,6 pct. fødevarer baserede biobrændstoffer og ca. 1,5 pct. avancerede biobrændstoffer. Der er tale om en modelberegnet global effekt.

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. Der vil således være en marginal stigning i drivhusgasemissionerne i Danmark (på omkring 50.000 ton) i forhold til basisfremskrivningen. Den marginale stigning i emissionerne skyldes primært, at dobbelttælling af 2. g. biobrændstoffer betyder, at den samlede iblanding af biobrændstoffer mindskes, hvorved der fortrænges mindre fossile brændstoffer.

8. Høring

Forslaget er sendt i høring med frist d. 7. november. Generelt angives det i høringssvarene, at intentionerne med Kommissionens forslag er gode, men at man ikke mener, at de foreslåede tiltag reelt vil opfylde intentionerne. Det angives af de fleste, at man finder, at ILUC intuitivt er rigtig, men samtidig ikke mener, at grundlaget er tilstrækkeligt sikkert til faktisk at gennemføre på nuværende tidspunkt. Generelt støttes 5 pct. begrænsningen. Dog er der enkelte, heriblandt Landbrug og Fødevarer og nogle danske virksomheder inden for 1. generation biobrændstoffer, der er bekymrede for, at det vil ramme markedet for denne type brændstoffer for hårdt. Firedobbelttællingen finder de fleste er stort set uden virkning, og i værste fald vil medføre reduceret brug af 2. generations biobrændstoffer. Det angives endvidere som positivt, at der er kommet nogle klarere definitioner på visse brændstoffer, og at visse former for ikke biomassebaseret methanol er taget med på listen over brændstoffer, der kan tælle firedobbelt.

Flere af høringssvarene stiller forslag til skærper (og lempelser). Det foreslås bl.a., at bæredygtighedskrav kan skærpes eller - som foreslået af DONG Energy - at der stilles specifikke iblandingskrav for 2.g. biobrændstoffer. Endvidere efterlyses mål efter 2020, og at man hurtigere kommer frem til at kunne tilføje ILUC-faktorer. Flere nævner, at også multiplikatoren for elbiler bør revideres, da disse med den foreslåede firedobbelttælling fore visse biobrændstoffer stilles forholdsmæssigt ringere mod opfyldelse af VE-direktivets mål.

Endelig er der nogle få, der anbefaler, at Danmark stemmer imod forslaget, enten fordi det er for uambitiøst, eller fordi det i for høj grad påvirker markedet for 1. generations biodiesel.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

De øvrige medlemsstater har endnu ikke fastlagt deres officielle holdninger. Baseret på tilkendegivelser på administrativt niveau vurderes det, at en række lande – typisk lande med en stor produktion af 1. generation biobrændstoffer – er skeptiske over for forslaget om en maksimumsgrænse på 5 procent fødevarer baserede biobrændstoffer i VE-direktivet. Omvendt er der en række lande, som ønsker en opstramning af forslaget, f.eks. ved at maksimumsgrænsen på 5 pct. også indføres i Brændstofkvalitetsdirektivet.

10. Regeringens foreløbige 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 transportsektoren. 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 fødevarerpriserne 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 er ved at analysere forskellige optioner for, hvorledes forslaget eventuelt kan forbedres, og en mere konkret regeringsholdning vil blive fastlagt i forlængelse heraf.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.