

UDENRIGSMINISTERIET

EUROPAUDVALGET
Alm. del - bilag 1634 (offentligt)

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Tel. +45 33 92 00 00
Fax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
Telex 31292 ETR DK
Telegr. adr. Etrangeres
Girokonto 300-1806



Bilag
1

Journalnummer
400.C.2-0

Kontor
EU-sekr.

3. september 2001

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Miljø- og
Energiministeriets grundnotat vedrørende forslag til Europa-
Parlamentets og Rådets direktiv om kvaliteten af benzin og dieselolie og
om ændring af direktiv 98/70/EF, KOM (2001) 241.

GRUNDNOTAT

om Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om kvaliteten af benzin og dieselolie og om ændring af direktiv 98/70/EF

KOM(2001) 241
2001/0107 (COD)

Resumé

Kommissionen vedtog den 11. maj forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om kvaliteten af benzin og dieselolie og om ændring af direktiv 98/70/EF. Forslaget formål er at supplere de krav til brændstofkvaliteten som blev fastsat i direktiv 98/70 og som skal gælde for 2005. For så vidt angår svovl foreslår Kommissionen, at markedsføring af svovlfri benzin og diesel skal være obligatorisk fra 1. januar 2005 og at overgang til svovlfri benzin og diesel skal være gennemført i 2011. For andre forurenende stoffer fra benzinen med undtagelse af MTBE foreslår Kommissionen at specifikationerne fra direktiv 98/70 for 2000 videreføres, idet indførelse af svovlfri brændstof i sig selv vil øge katalysatorernes effektivitet. For så vidt angår MTBE foreslår Kommissionen, at den gældende specifikation, der tillader op til 15% tilsætning til benzin fastholdes. I medfør af risikovurderingsforordningen 793/93 er der netop gennemført en risikovurdering af MTBE og vedtaget en strategi for risikoreduktion. Strategien blev vedtaget imod Danmarks stemme, idet Danmark i forbindelse med afstemningen lagde afgørende vægt på, at risikoreduktionsstrategien skulle indeholde en anbefaling af, at der i regioner i EU med specielle beskyttelseshensyn i relation til grundvandet skulle kunne stille særlige krav til benzinenes indhold af MTBE.

Forslaget vil ikke have lovgivningsmæssige konsekvenser for Danmark. Forslaget vil medføre stigninger i produktionsprisen for benzin og diesel. Forslaget kan endvidere medføre øgede udgifter til gennemførelse af kvalitetskontrol af benzin og diesel.

Forslaget vil samlet set indebære en forbedring af beskyttelsesniveauet i Danmark.

Forslaget har været sendt i høring blandt en række relevante organisationer. Blandt de indkomne høringssvar er der støtte til vedtagelse af Kommissionens forslag. Oliebranchens Fællesråd gør opmærksom på de ekstraomkostninger der vil være forbundet med produktion af svovlfri benzin og diesel og med reduktion af MTBE-indholdet.

1. Status

Kommissionen har den 11. maj 2001 vedtaget ovennævnte forslag.

Forslaget har hjemmel i artikel 95 i TEF og skal derfor vedtages af Rådet med kvalificeret flertal efter proceduren om fælles beslutningstagen i artikel 251 i TEF.

Forslaget er fremsat i overensstemmelse med artikel 9 i direktiv 98/70, hvorefter Kommissionen inden udgangen af 1999 skulle fremlægge forslag til brændstofs-specifikationer for år 2005, som supplerer de i nævnte direktiv fastsatte specifikationer, og i lyset af rådskonklusionerne, som blev vedtaget på rådsmødet den 19. december 2000, især vedrørende indholdet af svovl og MTBE.

Kommissionen præsenterede forslaget på rådsmødet (miljø) den 7.-8. juni 2001.

Sagen er sat på dagsordenen for rådsmødet (miljø) i december 2001 med henblik på vedtagelse af fælles holdning.

2. Formål og indhold

Baggrund

Formålet med forslaget er at supplere miljøspecifikationerne for benzin og dieselolie i overensstemmelse med artikel 9 i direktiv 98/70. Dette direktiv indeholder specifikationer, som træder i kraft i to faser. Den første fra 1. januar 2000 og den anden fra 1. januar 2005. Specifikationerne for 2005 er imidlertid ufuldstændige, idet der alene er fastsat værdier for benzinenes indhold af svovl (50 ppm) og aromater (35%) og for dieseloliens indhold af svovl (50 ppm). Kommissionen har i forbindelse med udformningen af det foreliggende forslag gennemført en vurdering af behovet for at indføre ændringer i de øvrige specifikationer i forhold til de værdier, der blev indført fra år 2000. Man har endvidere gennemført en vurdering af, om der bør ske en yderligere nedsættelse af svovlindholdet, og om der bør tages specielle forholdsregler over for benzinenes indhold af MTBE.

Kommissionen har, når det gælder brændstofs-specifikationer (bortset fra svovl), baseret sig på resultaterne fra det såkaldte auto/olie II-program, og når det gælder svovlindholdet på de udmeldinger, som Kommissionen har modtaget fra involverede parter i forbindelse med en offentlig høring i efteråret 2000. Kommissionens overvejelser omkring behovet for at begrænse anvendelse af MTBE er baseret på et udredningsarbejde gennemført af konsulentfirmaet Arthur D. Little.

Svovlindhold i benzin og diesel

Kommissionen foreslår, at markedsføring af svovlfri benzin og diesel bliver obligatorisk fra 1. januar 2005, og at fuldstændig overgang til svovlfri benzin og diesel skal være gennemført senest den 1. januar 2011. Svovlfri brændstof defineres som brændstof med et svovlindhold under 10 ppm.

For benzin er det Kommissionens opfattelse, at de udstødningsnormer, som træder i kraft fra 1. januar 2005 for de regulerede stoffer (kulilte, kulbrinter og kvælstofoxider), vil kunne opfyldes med et svovlindhold på 50 ppm. Formålet med direktivet er derfor primært, at muliggøre anvendelse af mere avancerede motorteknologier med henblik på forbedring af energieffektiviteten og dermed opnå et lavere udslip af CO₂ fra den fremtidige bilpark. Som sidegevinst opnås en reduktion i udslippet af de regulerede stoffer fra den eksisterende bilpark, idet der vil opnås en større virkningsgrad i de eksisterende katalysatorer.

For diesel anser Kommissionen det for en risiko, at det kan blive vanskeligt at opfylde Euro 4-kravene (2005) til lette køretøjer og Euro 4- og Euro 5-kravene (2005/2008) til tunge køretøjer, medmindre der anvendes svovlfri diesel. Man mener i øvrigt, at effektiviteten og holdbarheden af det anvendte efterbehandlingsudstyr vil øges, såfremt der anvendes svovlfri diesel. Der vil også opnås forbedret brændstoføkonomi, ligesom emissionen af partikler fra den eksisterende bilpark vil mindskes.

Kommissionen anfører, at fordelene for luftkvaliteten er mindre for diesel end for benzin, og at dette kunne tale for, at svovlfri diesel blot bliver indført i takt med udbredelsen af ny teknologi. Imidlertid er der med den nuværende distributionsinfrastruktur problemer med distribution af mere end én kvalitet af diesel. Dette taler efter Kommissionens opfattelse for, at man anvender samme datoer for benzin og diesel. Det vil gøre lovreglerne klarere og begrænse det tidsrum, hvor det er tilladt at markedsføre flere forskellige dieselkvaliteter. Kommissionen vil dog senest i 2006 overveje, om der er behov for at ændre tidsfristen for diesel for at sikre, at der ikke sker en samlet forøgelse i udslippet af CO₂.

Kommissionen fremhæver, at det er vigtigt, at nye biler anvender det svovlfri brændstof. Man vil derfor foreslå passende mærkning på tankstationerne, ligesom fabrikanterne skal sikre, at køberne af nye biler får de nødvendige oplysninger.

Kommissionen anfører, at man med indførelse af svovlfri brændstoffer vil have adgang til bedre brændstoffer end forudsat i aftalen mellem Kommissionen og bilindustrien om nedbringelse af bilernes gennemsnitlige CO₂-udslip til 140 g/km. Kommissionen vil på den baggrund sammen med bilindustrien vurdere mulighederne for yderligere tilsgang i retning af at nå Fællesskabets mål på 120 g/km.

Specifikationer - bortset fra svovl og MTBE

Kommissionen foreslår, at man bortset fra de værdier for svovl og aromater, som allerede er fastsat for 2005, viderefører 2000-specifikationerne uændret. Kommissionen begrundet det blandt andet med, at indførelse af svovlfri brændstof vil forstærke katalysatorernes effekt, og at dette vil have større indflydelse på udslippet af forurenende stoffer end ændringer i de øvrige parametre. Kommissionen anfører i øvrigt, at de sammenhænge mellem brændstofegenskaber og emissioner, som hidtil har været anvendt, er baseret på målinger på Euro 2-biler (1996). Det kan ikke forventes, at de

samme relationer gælder i en fremtidig situation, hvor der anvendes mere avanceret teknologi og svovlfri brændstof.

Kommissionen har gennemført separate vurderinger for PAH-indholdet i diesel. Kommissionen omtaler nyere undersøgelser, som viser, at brændstoffer med lavt og højt indhold af PAH har samme PAH-indhold i udstødningsgassen. Kommissionen nævner videre, at anvendelsen af avanceret efterbehandlingsudstyr og svovlfri brændstof vil have positiv effekt også over for udslippet af PAH.

På baggrund af ovenstående overvejelser er det Kommissionens opfattelse, at ændringer i de øvrige brændstofs-specifikationer kun vil have begrænset affekt. Fremtidige ændringer vil derfor alene blive vurderet som led i Fællesskabets luftkvalitetspolitik og i forbindelse med overvejelserne om fastsættelse af strengere emissionsnormer.

MTBE

Kommissionen anfører, at der i medfør af Rådets forordning nr. 793/93 er gennemført en risikovurdering af anvendelsen af MTBE. En foreløbig konklusion fra denne vurdering opfordrer til, at der træffes særlige foranstaltninger for at begrænse risikoen for forurening af grundvandet med MTBE. Kommissionen er på denne baggrund forpligtet til at udarbejde en strategi til begrænsning af denne risiko. En sådan strategi blev vedtaget i Kommissionen den 23. juli 2001 mod dansk stemme.

Det er Kommissionens opfattelse, at selv om der i nogle af medlemsstaterne er fundet MTBE i grundvandet, så er der ikke tale om nogen udbredt forurening. Man refererer i den forbindelse en undersøgelse gennemført af konsulentfirmaet Arthur D. Little, hvor det konkluderes, at risikoen for forurening med MTBE er usandsynlig, såfremt reglerne for anlæg og drift af underjordiske tanke håndhæves strengt. Kommissionen foreslår på den baggrund, at der ikke sker nogen ændring af den nuværende specifikation, som tillader tilsætning af op til 15% MTBE til benzin.

Såfremt der er medlemslande, hvor forurening af grundvand med MTBE anses at være et problem, er det Kommissionens opfattelse, at beskyttelse af grundvand i givet fald bør træffes på grundlag af vandrammedirektivet (2000/60). Af dette direktiv fremgår, at medlemsstaterne skal træffe foranstaltninger for at forhindre tilførsel til grundvandet af "liste I-stoffer", hvortil hører f.eks. benzen og aromater, og at man skal begrænse tilførslen af "liste II-stoffer", som er stoffer, der har skadelig indvirkning på grundvandets smag og lugt. Kommissionen peger dog også på medlemsstaternes ret til kræve strengere specifikationer i henhold til traktatens artikel 95, stk. 5 og 6.

CO₂-udslip på raffinaderierne

Kommissionen anfører, at 100% produktion af svovlfri benzin og diesel forventes at ville føre til en stigning på 5% i de nuværende CO₂-emissioner på raffinaderierne. Såfremt der indføres ændringer i brændstofparametrene kan det resultere i yderligere udslip. En reduktion af PAH-indholdet til 3% forventes således at medføre en yderligere forøgelse af CO₂-udslippet på raffinaderierne med 1-2%.

Brændstoffer til mobile ikke-vejpgående maskiner

Kommissionen anfører, at der i dag er nogen usikkerhed omkring det tilladte svovlindhold i diesel, der anvendes i arbejdsmaskiner og traktorer. Med det foreliggende forslag præciseres forskellige muligheder. Man kan anvende grænseværdierne for fyringsgasolie, som i dag er 2000 ppm, men som fra 2008 skærpes til 1000 ppm, eller man kan anvende en værdi på 500 ppm eller den grænseværdi, der indgår i dette brændstofdirektiv.

Revisionsklausul

Kommissionen anfører, at der i de kommende år vil blive taget en række initiativer i EU, som kan gøre det nødvendigt at tage de foreslåede specifikationer op til revision. Der peges på den vurdering, som skal foretages af den tekniske gennemførlighed af Euro 5 for tunge køretøjer (grænseværdi for NO_x), på udarbejdelsen af forslag til luftkvalitetsnormer for PAH og på forslag om øget anvendelse af fornybare brændstoffer. Kommissionen foreslår på den baggrund, at der gennemføres en revision af forslaget inden udgangen af 2006.

Overvågning og kontrol

Medlemslandene forpligtes til at indføre en overvågningsordning for brændstofkvaliteten og at foretage en indberetning af de målte værdier til Kommissionen. Overvågningen skal gennemføres i overensstemmelse med en ny CEN-standard, som er under udarbejdelse. Kommissionen foreslår videre, at der indføres en simplificering af bilagene, således at der i stedet for at blive refereret til specifikke analysemetoder blot foretages en henvisning til relevante CEN-normer. Herved vil man undgå at skulle foretage tidskrævende ændringer i de nationale bestemmelser, hver gang der inden for CEN foretages en opdatering af analysemetoderne.

3. Nærheds- og proportionalitetsprincippet

Kommissionen forholder sig ikke specifikt til disse principper, men anfører, at Rådet i sine konklusioner af 19. december 2000 om Kommissionens Meddelelse om auto/olie II tilsluttede sig Kommissionens opfattelse af, at der var behov for yderligere foranstaltninger til bekæmpelse af partikler, kvælstofoxider og troposfærisk ozon, og Rådet opfordrede Kommissionen til snarest muligt at fremsætte forslag til bekræftelse af brændstofs-specifikationerne for 2005 i direktiv 98/70/EF og fremme en gradvis og harmoniseret indførelse af brændstoffer med det lavest mulige svovlindhold.

4. Konsekvenser for Danmark

Lovgivningsmæssige konsekvenser: Forslaget medfører ikke lovgivningsmæssige konsekvenser for Danmark. De nye regler kan gennemføres via en ændring af gældende bekendtgørelse om brændstofkvalitet udstedt af Miljø- og Energiministeriet.

Økonomiske og administrative konsekvenser: Forslaget vil medføre stigninger i produktionsprisen for benzin og diesel. Kommissionen anfører, at forslaget vil medføre prisstigninger for benzin i området 1-2 øre pr liter og for diesel i området 2-5 øre pr

liter. Med det nuværende danske forbrug svarer det til samfundsmæssige omkostninger på 70-160 mio. kr. Den danske oliebranche har oplyst, at merprisen vil være større på de danske raffinaderier, blandt andet på grund af ønsket om at producere MTBE-fri benzin. De danske meromkostninger kommer efter oliebranchens skøn til at ligge omkring 6-8 øre/l benzin og 5 øre/l diesel. Med det nuværende danske forbrug svarer dette til samfundsmæssige omkostninger på 270-320 mio. kr.

Der skal i øvrigt regnes med udgifter til gennemførelse af kvalitetskontrol af benzin og diesel. Procedureerne er endnu ikke endeligt fastlagt, men såfremt man følger de første forslag fra den europæiske standardiseringsorganisation (CEN), vil det indebære, at der i Danmark skal gennemføres i størrelsesordenen 400-500 analyser pr år. Der kan i det tilfælde blive tale om omkostninger i størrelsesordenen 3-4 mio. kr. pr år.

Beskyttelsesniveau: Forslaget vurderes at have en positiv indvirkning på beskyttelsesniveauet i Danmark som følge af en reduktion i udslippet af sundhedsskadelige stoffer i den eksisterende bilpark og i udslippet af CO₂ fra nye biler. Kommissionen har gennemført cost-benefit beregninger baseret på det såkaldte ExternE-program, som viser, at der for EU som helhed vil være en nettofordel ved indførelsen af forslaget, som angivet i nutidsværdi andrager ca. 1,1 mia. Euro (ved en kalkulationsrente på 4%). Kommissionen er ved beregningerne gået ud fra, at anvendelsen af svovlfri brændstof vil mindske brændstofforbruget for nye personbiler med 3% for benzin og 2% for diesel. Man er videre gået ud fra, at udledningen af kulbrinter og kvælstofoxider fra eksisterende benzinbiler vil blive reduceret med 10%, og at udslippet af partikler fra dieseldrevne køretøjer vil blive reduceret med 5% (på vægtbasis). Som en ekstra fordel, som ikke er medtaget i beregningerne, anfører Kommissionen, at de foreslåede værdier åbner mulighed for en fremtidig yderligere skærpelse af grænseværdierne.

5. Høring

Forslaget har været sendt i høring hos 30 udvalgte høringspartnere. Der er modtaget svar fra 9 af disse. De væsentligste bemærkninger på de forskellige emneområder fremgår af det følgende:

Svovl

Oliebranchen Fællesrepræsentation (OFR) sætter spørgsmålstegn ved nødvendigheden af at reducere svovlindholdet til 10 ppm. Man mener, at nettoresultatet vil blive et merforbrug af energi, især hvis der sker en fremrykning af indfasningsperioden. Ikke desto mindre giver OFR udtryk for, at man ikke vil modarbejde indførelsen af svovlfri brændstoffer, som man i praksis anser for vedtaget. OFR fremhæver, at omkostningerne pr liter benzin i Danmark vil blive væsentlig højere end i andre europæiske lande. Det skyldes, at Danmark samtidig ønsker at udfase brugen af MTBE. Der må derfor i stedet for MTBE importeres dyre højtaktane svovlfattige blandekomponenter.

OFR oplyser, at svovlfri diesel vil kunne leveres fra det ene danske raffinaderi fra ultimo 2002 og fra det andet raffinaderi formentlig fra 1. halvår 2003. Meromkostnin-

gerne ved at producere diesel med 10 ppm svovl er skønnet til 5 øre/l, såfremt der ikke indføres andre ændringer i specifikationerne. Svovlfri benzin uden MTBE (92 og 95 oktan) vil kunne leveres fra det ene raffinaderi fra primo 2003. Fra det andet raffinaderi vil levering kunne ske fra 2. halvår 2002, såfremt der kan skaffes tilstrækkelige mængder af højoktan alkylat, eller fra 2004 såfremt det bliver nødvendigt at investere i produktionsomlægning. Meromkostningerne skønnes til 3 øre/l, såfremt der ikke er begrænsninger for MTBE. For MTBE-fri benzin er merprisen usikker, idet man ikke på nuværende tidspunkt kan sige noget om prisen på de komponenter, der skal erstatte MTBE. Et forsigtigt skøn er efter OFR's opfattelse 6-8 øre/l. Hvis der sker andre ændringer i benzinspecifikationerne, bliver merprisen højere. Situationen vil ændres fra 2005, når der indføres nye specifikationer for aromatindhold. Fra dette tidspunkt vil det næppe være muligt at producere MTBE-fri 95 oktan benzin. OFR peger i øvrigt på, at der kan blive vanskeligheder ved at levere én svovlfri brændstofkvalitet parallelt med de nuværende kvaliteter.

Københavns Miljøkontrol ser positivt på en reduktion af svovlindholdet i benzin og diesel. Man fremhæver undersøgelser fra DMU, som har vist, at en reduktion af svovlindholdet fra 500 ppm til 50 ppm har medført en væsentlig reduktion i udslippet af ultrafine partikler. Man vurderer på den baggrund, at en fuldstændig indfasning af diesel bør fremrykkes.

Embedslægeinstitutionen kan tilslutte sig synspunktet om hurtigst muligt at søge gennemført fælles krav om svovlfri brændstof. Man har noteret sig, at begrundelserne kun i ringe grad indeholder sundhedsfaglige argumenter. Man fremhæver, at der på baggrund af de sundhedsmæssige aspekter knyttet til udslippet af "fine partikler" er grund til at reducere svovlindholdet i diesel på et så tidligt tidspunkt som muligt.

NOAH kan fuldt ud tilslutte sig forslaget om at reducere svovlindholdet i benzin og diesel. Man mener ikke, der er teknologiske barrierer, der berettiger, at indfasningen skal strække sig helt frem til 2011. NOAH rejser tvivl om de beregninger, der er gennemført over det ekstra CO₂-udslip på raffinaderierne. Efter NOAH's opfattelse kan den konsulent, som har gennemført beregningerne for EU-Kommissionen, ikke anses for uafhængig.

FDM mener, at indførelse af svovlfri benzin og diesel vil være en gevinst for miljøet, og anbefaler, at Danmark gør en indsats for at fremme processen. Man ser ikke nogen grund til at udskyde muligheden for indførelse af svovlfri brændstoffer til 2005. Man anbefaler, at introduktionen fremmes via afgiftsdifferentiering.

Advokatrådet har ingen bemærkninger, idet man dog lægger til grund, at lavere svovlindhold ikke vil medføre skader på den eksisterende bilpark.

MTBE

OFR bemærker, at den skærpelse af kravet til aromatindehold (35%), som indføres fra 2005 må forventes at medføre, at det ikke efter dette tidspunkt vil være muligt at producere 95 oktan uden brug af MTBE.

Københavns Kommune finder Kommissionens forslag utilstrækkelig og anbefaler udfasning af MTBE fra benzin. Man henviser til, at der i 17% af 164 vandværksboringer er fundet spor af MTBE.

Embedslægeinstitutionen finder det bekymrende, at MTBE i stigende grad findes i grundvandet. På grund af MTBE's mulige kræftfremkaldende egenskaber anbefaler man, at Danmark kæmper for udfasning af stoffet som additiv til benzin.

Danmarks Naturfredningsforening finder forslaget alt for slapt, grænsende til uansvarlighed i relation til MTBE. Foreningen opfordrer derfor på det kraftigste Danmark til at arbejde for en total udfasning af MTBE inden udgangen af 2003. Man foreslår videre, at benzin, der indeholder MTBE, indtil der indføres et forbud, belægges med en mærkbar afgift.

NOAH giver udtryk for, at MTBE er alt for farligt et stof at slippe løs i naturen.

Benzindamptryk

OFR fremhæver, at krav til damptryk (60 kPa) og definition af længden af sommerperioden (1. maj-30. september) indebærer begrænsninger i produktionen af benzin og potentiel risiko for tændingsproblemer og risiko for eksplosionsfarlige blandinger i bilernes tanke i det tidlige forår. Det betyder også efter OFR's opfattelse, at ethanol ikke kan anvendes som erstatning for MTBE året rundt. OFR anbefaler derfor, at Danmark på linie med f.eks. England og Sverige anvender direktivets muligheder for arktiske områder (70 kPa og 3 måneders sommerperiode).

Mobile ikke-vejpgående maskiner

Københavns Kommune mener, at svovlindholdet i diesel til mobile ikke-vejpgående maskiner bør reduceres mere end foreslået af Kommissionen. Årsagen er blandt andet, at kommunen i et vist omfang stiller krav om anvendelse af partikelfiltre på entreprenørmaskiner.

Sagen har endvidere været forelagt Miljøspecialudvalget, hvor der ikke er fremkommet bemærkninger.

