

**Bidrag til samlenotat Rådsmødet (landbrug og fiskeri) den 20. februar 2006.
Dagsordenspunkt 2.**

2. februar 2006

J.nr.

Ref. ptr

Meddelelse fra Kommissionen – En EU strategi for biobrændstoffer til transport ("biobrændstofstrategien")

KOM-nr. foreligger ikke.

1. Resumé

Kommissionens forslag til en biobrændstofstrategi er endnu ikke fremsat, men den forventes at ligge i direkte forlængelse af Kommissionens generelle handlingsplan for biomasse, som udstikker det mål, at EU's samlede anvendelse af biomasse til energiformål skal fordobles fra 2002 til 2010. Biobrændstofstrategien tager udgangspunkt i behovet for at mindske transportsektorens drivhusgasemissioner og olieafhængighed samt understøtte udviklingen i landdistrikterne. Kommissionen vil undersøge mulighederne for at iværksætte en bred vifte af initiativer til stimulering af markedet for biobrændstoffer såvel på udbudssiden som på efterspørgselsiden. Strategien udstikker ikke nye konkrete målsætninger.

2. Baggrund

Biobrændstofstrategien forventes at ligge i direkte forlængelse af Kommissionens generelle handlingsplan for anvendelse af biomasse til energiformål, KOM(2005) 628 af 7. december 2005. Strategien skal desuden ses i relation til sukkerreformen.

Den formelle behandling af biomassehandlingsplanen i rådsregi vil finde sted i energidelen af rådsformationen Transport, Telekommunikation og Energi, som holder sit næste møde den 8. – 9. juni 2006. Planen blev modtaget positivt af medlemsstaterne på landbrugsrådsmødet den 23. januar 2006 samt på mødet i energigruppen den 24. januar 2006.

Biobrændstofstrategien skal behandles på landbrugsrådsmødet den 20. februar 2006. Formandskabet har tilkendegivet, at man pt. ikke har planlagt nogen behandling i energirådsregi.

3. Hjemmelsgrundlag

Spørgsmålet om hjemmelsgrundlag er ikke relevant, da der ikke er tale om et konkret lovgivning.

4. Nærhedsprincippet

Da der ikke er tale om lovgivningsforslag, er spørgsmålet om nærhedsprincippet ikke relevant. Kommissionen anfører ingen bemærkninger vedrørende overensstemmelse med nærhedsprincippet.

5. Formål og indhold

I biomassehandlingsplanen konkluderer Kommissionen, at en fordobling af biomasseanvendelsen fra 2002 til 2010 er nødvendig, og det noteres, at dette vil indebære fordele for unionen i form af øget forsyningssikkerhed blandt andet mht. olie, reduceret udledning af drivhusgasser, jf. Kyoto-aftalen, samt øget beskæftigelse især i landdistrikterne.

Biobrændstofstrategien forventes at indeholde følgende:

I biobrændstofstrategien vurderer Kommissionen biobrændstofferne mulige bidrag til opnåelsen af de fordele, der er opregnet i biomassehandlingsplanen. Biobrændstofstrategien gentager mange af biomassehandlingsplanens anbefalinger vedrørende biobrændstoffer, om end med lejlighedsvist mindre detaljerede overvejelser om de energipolitiske virkemidler. Til gengæld rummer biobrændstofstrategien mere fyldige overvejelser om de landbrugspolitiske virkemidler.

Biobrændstofstrategien sigter på at:

- fremme biobrændstoffer yderligere i EU og udviklingslandene samt sikre, at produktion og anvendelse er globalt miljøvenlig og bidrager til opfyldelsen af målene i Lissabon Strategien,
- berede vejen for omfattende anvendelse af biobrændstoffer ved at forbedre omkostningseffektiviteten gennem optimeret dyrkning af dedikerede afgrøder og forskning i nye produktionsteknologier samt støtte til markedsindtrængen ved opskalering af demonstrationsprojekter og fjernelse af tekniske barrierer,
- undersøge mulighederne for, at udviklingslande, herunder de, der påvirkes af EU's sukkerreform, kan producere biobrændstof-afgrøder og biobrændstoffer, samt definere den rolle EU kunne spille i at understøtte udviklingen af bæredygtig biobrændstofproduktion.

Biobrændstoffer til transport kan direkte erstatte fossile brændstoffer og kan forholdsvis nemt indpasses i brændstofforsyningssystemet. Kommissionen vurderer, at de eksisterende første generations teknologier, hvor biobrændstoffer produceres på fødevarer- og foderemner, aktuelt ikke er omkostningseffektive. Alligevel forventer Kommissionen, at fordelene ved at stimulere udviklingen vil overstige omkostningerne. Kommissionen ser udbygning af markedet for de nuværende første generations teknologier som et nødvendigt mellemkommende skridt, der dels vil effektivisere disse teknologier, dels stimulere udviklingen af anden generations teknologierne, der bl.a. udnytter halm og andre organiske restprodukter samt græsser, træ osv.

Der foreslås en strategisk tilgang til de tværgående, komplekse og dynamiske problemstillinger. Virkningerne skal omhyggeligt overvåges med henblik på løbende modifikationer. Kommissionen vil tage politiske initiativer på 7 områder. Kommissionen vil således

A. Stimulere efterspørgslen efter biobrændstoffer

- I henhold til biobrændstofdirektivet (2003/30/EF) skal Kommissionen i 2006 fremlægge en rapport om direktivets implementering, herunder om behovet for eventuel revision af direktivet. Kommissionen vil behandle spørgsmålene om
 - Nationale målsætninger for biobrændstoffer. Med vedtagelsen af det nuværende biobrændstofdirektiv i 2002 afviste Rådet Kommissionens oprindelige forslag om bindende mål. I stedet rummer direktivet referenceværdier for biobrændstofferne markedsandel på 2 pct. ultimo 2005 og 5¾ pct. ultimo 2010. Medlemsstaterne skal selv fastsætte vejledende nationale mål, der kan afvige herfra i henhold til bestemmelser i direktivet. Kommissionen skønner, at hvis alle medlemsstater lever

op til deres nationale vejledende mål, vil biobrændstofandelen i hele EU udgøre 1,4 pct. i 2005, hvilket i sig selv ville være en markant vækst fra 0,6 pct. i 2003.

- Påbud til olieselskaberne om salg af biobrændstoffer som alternativ til at stimulere efterspørgslen ved afgiftsfordele til biobrændstoffer. Afgiftsfordele er i praksis vanskelige at håndtere på grund de stærkt fluktuerende brændstofpriser.
 - Krav om certificering af, at dyrkningen af energiafgrøderne til biobrændstofferne lever op til minimumskrav om bæredygtighed. Ordningen udformes, så den ikke diskriminerer mellem hjemlig produktion og import.
- Anspore medlemsstaterne til at favorisere anden generations biobrændstoffer ved påbud om salg af biobrændstoffer.
 - Opfordre til en hurtig behandling af direktivforslag KOM(2005) 634 af 21. december 2005, som skal fremme anskaffelsen af miljøvenlige køretøjer i den offentlige sektor og kollektiv transport, hvilket kan indbefatte køretøjer, som bruger biobrændstoffer i høje koncentrationer.

B. Sikre miljøfordele

- Overveje hvordan biobrændstoffer kan indgå i CO₂-reduktionsmålene for køretøjer, idet der bygges videre på aftalerne med bilindustrien om CO₂-udslip fra nye køretøjer.
- Undersøge metoder til at sikre optimale drivhusgasreduktioner fra biobrændstoffer og vurdere muligheden for en certificeringsordning til sikring af biobrændstof-afgrødernes bæredygtige oprindelse i EU og tredje lande.
- Lempe de nuværende begrænsninger på tilsætning af biobrændstoffer til benzin og diesel. I 2006 vil Kommissionen foreslå en revision af brændstofkvalitetsdirektivet, hvorefter den nuværende overgrænse for ethanolindholdet i benzin på 5 pct. (vol.) fjernes, og overgrænsen for damptrykket for benzin, der indeholder ethanol, sættes op til 10 kPa højere end for benzin, der ikke indeholder ethanol. Desuden vil Kommissionen foreslå, at den nuværende overgrænse for indholdet af biodiesel i diesel på 5 pct. (vol.) i dieselstandardEN590 hæves til 10 pct. i 2010 og måske gradvist op til 25 pct. i 2020.

C. Udvikle produktion og distribution

- Anspore medlemsstater og regioner til at tage højde for fordelene ved biobrændstoffer i egnsudviklingspolitikken.
- Undersøge de tekniske begrundelser eventuelle barrierer for introduktionen af biobrændstoffer, og overvåge at der ikke diskrimineres mod biobrændstoffer.

D. Forøge udbuddet af biobrændstof-afgrøder

- Sukkerroer kan efter de gældende regler ikke godkendes som non-food afgrøder på udtagne (braklagte) arealer med støtte, og sukkerroerne er heller ikke berettiget til det særlige arealtilskud, som kan ydes til energiafgrøder på øvrige arealer. Kommissionen forventes at arbejde for, at sukkerroer bliver ligeberettiget med andre afgrøder ved dyrkning som non-food og energiafgrøder. Kommissionen vurderer, at produktion af ethanol baseret på sukkerroer kun i begrænset omfang vil være konkurrencedygtig med produktion af ethanol baseret på korn..
- Vurdere mulighederne for udvinding af bioethanol af korn fra de eksisterende interventionslagre.
- Vurdere energiafgrødeordningen ved udgangen af 2006.
- Overvåge virkningen af biobrændstof-efterspørgslen på forsyning og priser på afgrøder, biprodukter og fødevarer i EU og udviklingslandene.

- Lette udnyttelsen af træ og organisk affald, herunder animalsk affald, til produktion af biobrændstoffer.

E. Forøge handelsmulighederne

- Undersøge fordele og ulemper ved særlige toldkoder for biobrændstoffer.
- Sikre at markedsadgangen for importeret bioethanol ikke forringes.
- Sikre en balanceret hensyntagen til såvel EU's producenter som fremmede producenter under de løbende internationale handelsforhandlinger.
- Foreslå at biodieselstandarden EN 14214 udvides til at omfatte biodiesel produceret på flere vegetabiliske olier og tillade, at ethanol kan erstatte methanol ved produktion af biodiesel.

F. Understøtte udviklingslandene

- Sikre at støtteforanstaltninger til de u-lande, der er omfattet af Sukker Protokollen og påvirkes af EU's sukker reform, kan benyttes til udvikling af bioethanolproduktion.
- Udvikle en sammenhængende bistandspolitik med hensyn til udvikling af u-landes potentiale for at producere biobrændstoffer samt undersøge, hvordan EU bedst kan medvirke til udvikle bæredygtig produktion af biobrændstoffer.

G. Støtte forskning og udvikling

- Fortsat støtte udviklingen af en brancheledet biobrændstof teknologi platform
- Prioritere forskning i bioraffinaderier, der udnytter hele biomassen, og i anden generations produktionsteknologier. Forslagene til det 7. Rammeprogram (2007-2013) prioriterer biobrændstoffer.

6. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har endnu ikke udtalt sig.

7. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Da der ikke foreligger forslag til konkrete retsakter, er det ikke muligt at opstille konsekvenser for dansk lovgivning.

I sin nuværende udgave rummer biobrændstofdirektivet (2003/30/EF) ikke bindende mål for den enkelte medlemsstats anvendelse af biobrændstoffer. Der er ikke noget dansk påbud om salg af biobrændstoffer, men biobrændstoffer er i Danmark fritaget for de CO₂-afgifter, der påhviler benzin og diesel. EU-medholdeligheden af denne afgiftsfordel er hjemlet i energibeskatningsdirektivet 2003/96/EF. I henhold til direktivets artikel 16 stk. 6 bortfalder medlemsstaternes muligheder for at give afgiftsfordele til biobrændstoffer (uden enstemmig beslutning i Rådet), såfremt der i EF-lovgivningen indføres retligt bindende forpligtelser til, at medlemsstaterne markedsfører en minimumsmængde biobrændstoffer.

Leverandørerne til det danske brændstofmarked skal overholde Miljøstyrelsens brændstofbekendtgørelse nr. 884 af 3. november 2003, som udmønter kravene i brændstofkvalitetsdirektivet.

Såfremt der senere foreslås og vedtages konkrete ændringer af biobrændstofdirektivet og brændstofkvalitetsdirektivet skal disse implementeres i dansk lov.

8. Forslagets konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet eller beskyttelseniveauet

Biobrændstofstrategien er ikke så konkret, at det er muligt at lave andet end meget generelle konsekvensvurderinger. Mere detaljerede vurderinger kan først gennemføres, når der som opfølgning på strategien ligger konkrete forslag til retsakter på bordet.

Såfremt det senere foreslås og vedtages, at den enkelte medlemsstat skal anvende en bestemt mængde biobrændstoffer, vil det få negative samfundsøkonomiske konsekvenser, så længe biobrændstoffer som nu er væsentligt dyrere end benzin og olie. Hertil kommer eventuelle negative statsfinansielle konsekvenser afhængigt af hvilke instrumenter, der tages i anvendelse. Den fortsatte teknologiske udvikling især vedrørende anden generationsteknologierne og fortsat høje eller stigende oliepriser kan imidlertid ændre billedet. Den tværministerielle arbejdsgruppe om alternative drivmidler i transportsektoren skal inden udgangen af 2006 bl.a. fremlægge forslag til styrkelse af teknologiudviklingen og undersøge perspektiverne for omkostningseffektiv anvendelse af alternative drivmidler.

Som et eksempel på meromkostningerne ved biobrændstoffer med de nuværende teknologier blev det regeringens *Redegørelse om implementering af EU's biobrændstofdirektiv*, juni 2004, angivet, at 5¾ pct. biobrændstoffer, som blev opnået gennem afgiftsfordele for biobrændstoffer, ville påføre den danske stat et direkte tab af afgiftsprovenu på ca. 800 mio. kr. årligt. Alternativt ville påbud til leverandørerne, som resulterede i iblanding af 5¾ pct. biobrændstof i benzin og diesel, skønsmæssigt hæve literprisen for forbrugerne med omkring 16 øre eksklusive moms i fravær af afgiftsfordele til biobrændstoffer. Dette skøn er meget usikkert. For det første varierer tallet med de stærkt fluktuerende markedspriser. For det andet vil der ifølge Oliebranchens Fællesrepræsentation på kortere sigt være mærkbare engangsomkostninger ved at indpasse biobrændstofferne i det danske brændstoffsforingssystem, hvilket kan indebære en større forhøjelse af literprisen på kortere sigt, men næppe på lang sigt. Der foreligger dog endnu ikke nærmere vurderinger heraf.

Udbygningen af et biobrændstofmarked i EU må forventes at medføre positive erhvervsøkonomiske konsekvenser i lyset af de eksportmuligheder, der kan opstå for danske virksomheder, som producerer biobrændstoffer eller materialer til fremstilling af biobrændstoffer. Herudover kan der forventes positive erhvervsøkonomiske konsekvenser for landbrugserhvervet i kraft af forbedrede indtjeningsmuligheder for landmændene, ligesom der vil være positive konsekvenser af de afledte muligheder for merbeskæftigelse i landdistrikterne. I det omfang indsatsen medfører generelt højere priser på vegetabiliske landbrugsprodukter, vil der dog være et tab for forbrugerne. Substitution af benzin og diesel med biobrændstoffer i større målestok vil samtidig lægge et nedadgående pres på den internationale råoliepris.

Udmøntningen af strategien vil kunne få en positiv virkning i forhold til miljøbeskyttelsesniveauet gennem et formindsket CO₂-udslip i forhold til en situation med mindre brug af biobrændstoffer. I det omfang braklagt jord inddrages i produktionen med de aktuelle biobrændstof (første generations) teknologier, kan der dog ske øget udvaskning af nitrater og pesticider samt en forringelse af biodiversitet og andre naturværdier, som afhænger af den konkrete arealanvendelse og placering. Strategiens forslag om miljøcertificering kan dog føre til, at biobrændstofferne og biobrændstof-afgrøderne produceres på en miljømæssigt bedre måde.

Såfremt de nuværende overgrænser for indholdet ethanol i benzin og biodiesel i diesel hæves, kan det skabe tekniske problemer for nogle køretøjer.

Vedtagelse af Kommissionens direktivforslag KOM(2005) 634 af 21. december 2005 om fremme af mere miljøvenlige køretøjer i vejtransporten ville indebære, at en vis andel tunge offentlige køretøjer (herunder privat opererede busser til kollektiv transport) skal være mere miljøvenlige køretøjer som defineret i den europæiske standard EEV. Med indførelse af Euro 4 normen for nye lastbiler og busser, der indregistreres fra og med oktober 2006, vil der ikke være nogen miljømæssig forskel til EEV standarden. Betydningen af direktivforslaget ligger således formentlig i, at EEV-standardens senere ville kunne strammes, herunder på en måde som direkte eller indirekte indebærer anvendelse af biobrændstoffer i de nævnte køretøjer.

Med hensyn til udslippet til luften af andre skadelige stoffer end CO₂, er anvendelsen af biobrændstoffer i stedet for fossile brændstoffer samlet set neutral. Hvis der foreslås og vedtages en højere overgrænse for damptryk i benzin, der indeholder ethanol, vil det isoleret medføre et større udslip af flygtige organiske forbindelser (VOC).

9. Høring

Forslaget sendes i høring, så snart den danske oversættelse foreligger. Høringssvar og høringssnotat, der kort sammenfatter høringssvarene, vil blive eftersendt.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Fra dansk side værdsætter man Kommissionens aktive indsats for at øge udbuddet af mere bæredygtige, miljøvenlige og omkostningseffektive biobrændstoffer, herunder også fra lande uden for EU. Ligeledes kan man fra dansk side tilslutte sig bestræbelserne for at lette medlemsstaternes mulighed for frivillig anvendelse af biobrændstoffer ved at lempe eller helt fjerne bestående hindringer herfor, som ikke er tilstrækkeligt begrundet i hensyn til miljøbeskyttelse, sundhed, forbrugerbeskyttelse samt tekniske og økonomiske forhold.

Strategiens prioritering af anden generations biobrændstofteknologier i det 7. rammeprogram er helt i tråd med prioriteringen af udvalgte sådanne teknologier i Energistyrelsens *Strategi for forskning og udvikling vedr. fremstilling af flydende biobrændstoffer*, juni 2005. Danske forskere og virksomheder er med helt fremme i udviklingen af anden generations teknologier, og danske virksomheder har generelt betydelige kompetencer og erhvervsmæssige aktiviteter inden for produktion af biobrændstoffer.

I forhold til det konkrete forslag til biobrændstofstrategi finder man det fra dansk side meget vigtigt, at principperne om medlemsstaternes metodefrihed og prioritering af mest-miljøforpengene indarbejdes og tydeliggøres. Således vil bindende kvantitative mål for anvendelsen af biobrændstoffer eller andre reguleringer, der i realiteten påtvinger de enkelte medlemsstater at anvende en bestemt mængde biobrændstoffer eventuelt på en nærmere foreskrevet måde, være uforenelige med kravet om omkostningseffektivitet i energi- og klimapolitikken.

Mere end ¾ af den i biomassehandlingsplanen forudsatte udbygning skal ske indenfor el- og varmeproduktion, og denne form for biomasseanvendelse er i dag både billigere og mere effektiv mht. CO₂-fortrængning pr. forbrugt enhed biomasse end anvendelse af biobrændstoffer i transportsektoren. EU kunne nå længere for færre penge og med mindre biomasseressourceforbrug, hvis indsatsen indenfor el- og varmeproduktion blev vægtet højere.

I den forbindelse skal det understreges, at Danmark allerede har opfyldt EU's indikative målsætninger om øget anvendelse af vedvarende energi samt de mål for den samlede anvendelse af biomasse til energiformål, som EU's biomassehandlingsplan udstikker.

Mere konkret rejser flere af de foreslåede fremgangsmåder til fremme af biobrændstoffer en række spørgsmål af energipolitisk samt handels- og landbrugspolitisk karakter som må undersøges nærmere.

Energipolitisk gælder det fx tankerne om, at biobrændstoffer skal kunne indregnes i CO₂-reduktionsmålene for nye køretøjer, hvilket kan få den uheldige virkning, at biobrændstoffer i et eller andet omfang vil kunne erstatte forbedret brændstofeffektivitet som middel til at opnå givne CO₂-mål for køretøjerne. I regeringens langsigtede *Energistrategi 2025*, juni 2005, fremhæves (side 11), at regeringen vil gøre "En ambitiøs indsats i EU-regi for en langsigtet effektivisering af transportsektorens energiforbrug gennem udvikling og markedsføring af mere energieffektive biler." En øget anvendelse af biobrændstoffer bør ikke føre til, at EU gør en mindre aktiv indsats for at forbedre bilernes energieffektivitet.

Handels- og landbrugspolitisk kan der fx være grund til betænkelighed vedrørende overvejelserne om særlige vilkår for import af bioethanol, selvom der også kan være fordele for energiforsyningsikkerheden og det globale miljø herved.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.