



Energi-,
Forsynings- og
Klimaministeriet

Notat til Folketingets Europaudvalg

Dato
5. april 2019

Europa-Kommissionens delegerede retsakt om fastlæggelse af kriterier for biobrændstoffer m.v. med henholdsvis lav og høj risiko for indirekte ændringer i arealanvendelsen (ILUC), og for hvilke der er konstateret en betydelig udvidelse af produktionsarealet ind på arealer med stort kulstofindhold.

KOM-nr. foreligger ikke.

1. Resumé

Europa-Kommissionen har den 13. marts udstedt en delegeret retsakt i henhold til direktivet om fremme af anvendelse af energi fra vedvarende energikilder, jf. 2018/2001/EU (VE II) art. 26, stk. 2. De nuværende regler for bæredygtighedskriterier i det gældende direktiv om fremme af anvendelse af energi fra vedvarende energikilder – 2009/28 (VE-direktivet) – håndterer ikke de drivhusgasemissioner, der kan komme fra indirekte arealændringer (ILUC).

For at håndtere disse emissioner fastlægger den delegerede retsakt kriterier for biobrændstoffer m.v. med henholdsvis høj og lav risiko for indirekte ændringer i arealanvendelsen, og for hvilke der er konstateret en betydelig udvidelse af produktionsarealet ind på arealer med stort kulstofindhold. Kommissionen har vurderet, at emissionen ved en grænse på 10 pct. som følge af ILUC vil opveje de reduktioner, som direkte opnås ved brug af biobrændstof. Den delegerede retsakt forventes at medføre, at størstedelen af de biobrændstoffer, der laves af palmeolie, vil blive udfaset. Retsakten vil imidlertid ikke få betydning for andre afgrøder – som fx soja – der opfylder kriterierne for fortsat at kunne anvendes, men som regeringen ikke mener, at man kan udelukke fra at have en ILUC-risiko.

Den delegerede retsakt vurderes ikke at medføre konsekvenser for Danmark.

Regeringen kan støtte, at Rådet ikke gør indsigelse mod udstedelsen af den delegerede retsakt, og vil 8 dage fra oversendelsen af nærværende notat lægge dette til grund.

Regeringen vil dog opfordre Kommissionen til nøje at følge udviklingen vedrørende biobrændstoffer med høj ILUC-risiko frem til revisionen af retsakten i 2021, idet man fra dansk side finder, at biobrændstoffer, som kan anvendes til opfyldelsen af transportmålet, bør være bæredygtige.



2. Baggrund

I 2009 trådte direktivet om fremme af vedvarende energi ("VE-direktivet") i kraft. VE-direktivet bliver senest i juli 2021 afløst af det reviderede direktiv for vedvarende energi (VE II), der blev vedtaget i december 2018.

Bestemmelser om ILUC (indirect land use change) er ikke udmøntet konkret i VE II-direktivet i forhold til bæredygtighed.

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.

I ILUC-direktivet, jf. direktiv 2015/1513/EU, er der fastsat foreløbige, gennemsnitlige værdier for størrelsen af de udledninger, som er forårsaget af ILUC. Dertil er det fastsat, at brændstofleverandørerne skal indberette disse værdier, når de rapporterer til medlemsstaten om de anvendte biobrændstoffer.

VE II-direktivet indeholder en mulighed for, at Kommissionen ved en delegeret retsakt, jf. VE-II art. 26, stk. 2, skal fastsætte kriterier for biobrændstoffer m.v. med henholdsvis høj og lav risiko for indirekte ændringer i arealanvendelsen, og for hvilke der er konstateret en betydelig udvidelse af produktionsarealet ind på arealer med stort kulstofindhold.

Kommissionen har med hjemmel i denne bestemmelse fremsat den delegerede retsakt den 13. marts 2019

Den delegerede retsakt træder kun i kraft, hvis hverken Europa-Parlamentet eller Rådet har gjort indsigelse indenfor en frist på to måneder fra, at de er meddelt herom. Indsigelse imod retsakten kan i Rådet ske med kvalificeret flertal.

3. Formål og indhold

I henhold til VE II-direktivet skal brændstofleverandører sikre, at mindst 14 pct. af det leverede brændstof kommer fra vedvarende energi i 2030. Medlemsstaterne skal fastsætte en vejledende sti herfor frem til 2030.

Biobrændstoffer baseret på fødevarer- og foderafgrøder må højst udgøre 7 pct.-point ud af de 14 pct. Hvis den enkelte medlemsstat reducerer denne 7 pct.-andel, kan medlemsstaten samtidig reducere det overordnede transportmål på 14 pct. med en tilsvarende andel.



Andelen af biobrændstoffer baseret på afgrøder med høj ILUC-risiko må højst svare til andelen heraf i den enkelte medlemsstat i 2019, og andelen skal fra udgangen af 2023 og frem til 2030 reduceres til 0 pct.

Formålet med den delegerede retsakt er at fastsætte, hvilke råvarer der har en høj ILUC-risiko, samt fastsætte kriterier for, hvad der forstås ved råvarer med en lav ILUC-risiko. Kommissionen skal senest den 1. september 2023 revidere kriterierne ved en ny delegeret retsakt og samtidig fastsætte en sti for udfasningen af afgrøder med en høj ILUC-risiko frem til 2030.

Indholdet af den delegerede retsakt

Ifølge Kommissionens delegerede retsakt betegnes råvarer, hvor den del af det udvidede dyrkningsareal, der ekspanderer ind i arealer med højt kulstoflager, udgør 10 pct. eller mere som at have en høj ILUC-risiko. Kommissionen har vurderet, at emissionen ved en grænse på 10 pct. som følge af ILUC vil opveje de reduktioner, som direkte opnås ved brug af biobrændstof. Kommissionen har fået udført analyser, som viser, at bl.a. palmeolie langt overstiger denne 10 pct.-grænse. Derfor vil palmeolie betegnes som en råvare, der har en høj ILUC-risiko.

Sojabønner ligger lidt under grænsen og er derfor ikke omfattet. Ligeledes ligger øvrige afgrøder, fx andre olieafgrøder, kornafgrøder og sukkerafgrøder, noget under grænsen, hvilket indebærer, at disse råvarer ikke anses for at have en høj ILUC-risiko.

Kommissionen opstiller i retsakten endvidere kriterier for, hvornår råvarer der anses for at have en høj ILUC-risiko, alligevel kan anses for at have lav ILUC-risiko, og derfor ikke er omfattet af kravet om udfasning frem til 2030.

Ifølge retsakten anses de mængder af afgrøder, som er additionelle (forøgede) i forhold til høsten i den forudgående 3-årige periode, for at have lav ILUC-risiko. Additionalitet kan opnås enten ved, at udbyttet pr. hektar forøges, eller ved at dyrkningen sker på arealer, som i mindst 5 år forinden hverken har været anvendt til dyrkning af fødevarer, foder eller energiafgrøder.

Retsakten fastslår, at det for udbyttestigninger endvidere skal dokumenteres, at de ikke ville være økonomisk attraktive, hvis de ikke kunne bidrage til opfyldelsen af VE-målet. "Small holders", som dyrker mindre end 2 hektar skal dog ikke dokumentere økonomisk attraktivitet.

Retsakten fastsætter desuden, at virksomheder skal sørge for en uafhængig kontrol af oplysninger om, at afgrøden har en lav risiko for ILUC, såfremt biobrændstoffet skal kunne tælle med mod målet på 14 pct.



Ifølge retsakten skal Kommissionen senest den 30. juni 2021 revidere relevante aspekter, fx definitionen af ”small holders” og data om råvarernes ekspansion til arealer med højt kulstofindhold, og hvis passende ændre retsakten.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Den delegerede retsakt træder kun i kraft, hvis hverken Europa-Parlamentet eller Rådet har gjort indsigelse inden for en frist på to måneder fra de er meddelt om forslaget. Der er endnu ikke fastsat dato for, hvornår Europa-Parlamentet forventes at behandle sagen.

5. Nærhedsprincippet

Der er tale om en gennemførelsesforanstaltning til en allerede vedtaget retsakt. Den delegerede retsakt har hjemmel i VE II-direktivet, og Kommissionen vurderer selv, at indholdet af den delegerede retsakt ligger inden for delegationen. Det er derfor regeringens vurdering, at det følger heraf, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

Gældende dansk ret på biobrændstofområdet reguleres af biobrændstofloven, jf. bekendtgørelse nr. 62 af 17. januar 2019 af lov om bæredygtige biobrændstoffer og om reduktion af drivhusgasser (biobrændstofloven). Biobrændstofloven indeholder ikke regler om høj og lav ILUC-risiko.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Den delegerede retsakt vil – ligesom VE II-direktivet – skulle implementeres i dansk ret senest den 30. juni 2021.

Økonomiske konsekvenser

Den delegerede retsakt forventes ikke at få væsentlige finansielle, samfundsøkonomiske og erhvervsøkonomiske konsekvenser for Danmark. Det skyldes, at Danmark kun anvender en meget begrænset mængde bæredygtige biobrændstoffer, der er baseret på palmeolie

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Hovedsigtet med den delegerede retsakt er at mindske brugen af de biobrændstoffer, der har en høj udledning af indirekte drivhusgasudledninger. Det vurderes, at den delegerede retsakt vil opfylde dette formål, om end retsakten ikke håndterer alle typer af biobrændstoffer, der har en høj udledning af indirekte drivhusgasudledninger.

Retsakten vil medføre, at biodiesel baseret på palmeolie som udgangspunkt anses for at have en høj risiko for ILUC, og dermed vil blive udfaset frem mod 2030.

En vedtagelse af retsakten skønnes ikke at berøre miljøbeskyttelsesniveauet i Danmark.



8. Høring

Kommissionens delegerede retsakt er den 13. marts 2019 sendt i høring i specialudvalget for Energi-, Forsynings- og Klimapolitik med frist den 22. marts 2019. Der er modtaget høringsvar fra Landbrug & Fødevarer og Drivkraft Danmark

Landbrug og Fødevarer

Landbrug & Fødevarer påpeger, at forslaget om en certificering af biobrændstoffer, flydende biobrændsler og biomassebrændsler med lav risiko for indirekte arealanvendelsen, efter deres opfattelse er uklart i henhold til anvendelse og omfang. I forslagets bemærkning 12 indikeres det, at det "under visse omstændigheder" er muligt at afbøde virkningerne af biobrændsler med høj ILUC-risiko, eller at man endda kan opnå positiv effekt fra dyrkningen, og at de pågældende råvarer derfor kan certificeres som biobrændsler med lav ILUC-risiko. I forslagets artikel 4 fremhæves imidlertid kun de kriterier, der skal være opfyldt for at biobrændsler kan certificeres, men ikke konkret hvad og hvornår der skal certificeres. Det efterlader en usikkerhed om, hvorvidt alle afgrøder, der fremgår af forslagets bilag skal certificeres, eller om det kun er de afgrøder, der som følge af artikel 3 stk. b kategoriseres som høj ILUC-risiko. De ønsker derfor, at der af forslagets forordning fremgår klare rammer for, hvornår afgrøder skal certificeres, for at der ikke påføres unødige og høje administrative byrder ved en certificeringsordning, som også påføres afgrøder der ikke er kategoriseret som høj ILUC-risiko.

Landbrug & Fødevarer understreger desuden, at en anden uklarhed opstår som følge af bemærkning 11 i forslaget, der påfører medlemsstaterne ansvaret for at anvende de kriterier, der er fastsat i forordningen, til at fastsætte råprodukter med høj ILUC-risiko, og at det bør gøres på grundlag af data i forslagets bilag. Bemærkningen står i kontrast til forslagets hensigt om at implementere en global tilgang, og skaber usikkerhed om, hvilke data der skal danne grundlag for fastsættelsen af råvarer med høj ILUC-risiko, og hvorvidt den observerede indtrængning på kulstofrige jorde vurderes i et nationalt/globalt perspektiv.

Drivkraft Danmark

Drivkraft Danmark støtter Kommissionens forslag. Samtidig opfordrer de til, at Kommissionen i forbindelse med sin evaluering i 2021 ser på muligheden for en total udfasning af brugen af 1G biobrændstoffer frem mod 2030, så fokus i transportens grønne omstilling rettes mod brug af avancerede VE-brændstoffer.

9. Forhandlingssituationen

Det forventes, at Rådet ikke vil gøre indsigelse mod den delegerede retsakt, og at der ikke vil blive bedt om forlængelse af fristen.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen lægger generelt vægt på, at de typer førstegenerationsbiobrændstoffer, som ikke er bæredygtige, ikke kan anvendes til opfyldelse af



transportmål. Dette var også regeringens holdning i forbindelse med forhandlingerne af VE II-direktivet.

Regeringen støtter derfor, at Kommissionen nu har fremsat en delegeret retsakt med henblik på at sikre, at biobrændstoffer, som ikke er bæredygtige, ikke anvendes til opfyldelse af transportmålet.

Grænsen på 10 pct. udelukker ifølge Kommissionen de biobrændsler, hvor udledningerne som følge af ILUC vil opveje de reduktioner, som direkte opnås ved brug af biobrændstoffet. Regeringen havde imidlertid gerne set, at retsaktionen havde indført endnu strengere kriterier for, hvornår biobrændstoffer anses som bæredygtige, idet regeringen ikke finder, at biobrændstoffer baseret på soja kan udelukkes fra at have en høj ILUC-risiko. Strengere kriterier ville have betydet, at biobrændstoffer baseret på soja ikke ville kunne anvendes til opfyldelse af transportmålet i VE-II.

Regeringen finder samlet set, at retsaktionen bidrager til at sikre større bæredygtighed af biobrændstoffer og kan på den baggrund støtte, at Rådet ikke gør indsigelse mod udstedelsen af den delegerede retsakt. Regeringen vil 8 dage fra oversendelsen af nærværende notat lægge dette til grund.

Regeringen vil fortsat arbejde for større bæredygtighed af biobrændstoffer og vil derfor opfordre Kommissionen til nøje at følge udviklingen vedrørende biobrændstoffer med høj ILUC-risiko frem til revisionen af retsaktionen i 2021.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.