



NOTAT

13. januar 2006

J.nr.

Ref. SVF

Grundnotat og bidrag til samlenotat

Meddelelse fra Kommissionen – Handlingsplan for biomasse - Landbrugsaspekter KOM(2005) 628

Resumé

Kommissionens forslag til handlingsplan for biomasse tager sit udgangspunkt i behovet for en forstærket indsats, i lyset af at det ikke ser ud til, at EU vil opfylde målsætningen fra 1997 om en fordobling af vedvarende energi fra 6 % til 12 % pr. 2010. Fordelene ved at gøre en ekstra indsats for biomasseanvendelsen er øget energiforsyningsikkerhed, reduktion af drivhusgas-emissionerne og øget beskæftigelse især i landdistrikterne. Kommissionen foreslår en fordobling fra 2002 til 2010 af biomasseanvendelsen. Denne målsætning er underopdelt i delmål for anvendelsen af biomasse til henholdsvis elfremstilling, varme og biobrændstof til transport. Det vurderes, at biomasse i form af biobrændstoffer til transport er dyrest, fulgt af biomasse til elproduktion, mens biomasse til varmeproduktion, som er billigst, karakteriseres som ”konkurrencedygtig”.

Baggrund og indhold

Kommissionen fremsendte 13. december 2005 sit forslag til handlingsplan for øget brug af biomasse i EU til Rådet. Den formelle behandling i rådsregi af forslaget vil finde sted i energidelen af rådsformationen Transport, Telekommunikation og Energi, som holder sit næste møde den 8. – 9. juni 2006. På grund af forslagets tværgående karakter vil der også finde en behandling sted i andre rådsformationer. Der vil således finde en præsentation og første udveksling af synspunkter sted på landbrugsrådsmødet den 23. januar 2006. Dette møde forberedes af CSA den 16. januar.

Kommissionen henviser til målsætningen i hvidbogen om vedvarende energi fra 1997 om at fordoble EU's anvendelse af vedvarende energi fra 6 % til 12 % pr. 2010. Samtidig konstateres det, at det frem til 2002 ikke er lykkedes at øge andelen af vedvarende energi, som stadig ligger omkring 6 %. Det konkluderes, at en fordobling af biomasseanvendelsen er nødvendig, hvis målet skal nås, og det noteres, at dette vil indebære flere fordele for unionen:

- Øget forsyningssikkerhed blandt andet m.h.t. olie.
- Reduceret udledning af drivhusgasser, jf. Kyoto-aftalen.
- Øget beskæftigelse især i landdistrikterne.

I handlingsplanen anføres endvidere overvejelserne om at gennemgå EU-lovgivningen for at se på mulighederne for at fjerne eventuelle barrierer for øget udnyttelse af biomasse, ligesom

behovet for at fastlægge nogle miljøstandarder for biomasse indgår i overvejelserne, således at produktion og anvendelse af biomasse lever op til bæredygtighedskrav.

Kommissionen konstaterer, at det globale energiforbrug er vokset 15 % i løbet af 1990'erne, og at det forventes at vokse endnu hurtigere frem til 2020. Øget efterspørgsel i blandt andet Kina og Indien lægger pres på forsyning og priser på olie og naturgas. Olieprisen steg til over 60 US\$/tønde i 2005. Dette betegnes som en trussel mod den Europæiske Unions økonomi. Det nævnes, at reduceret olieforbrug blandt andet via øget brug af biomasse vil påvirke prisdannelsen i retning af lavere oliepriser.

Vedrørende biobrændstoffer til transport vurderer Kommissionen, at det ikke er lykkedes at leve op til referenceværdien i biobrændstofdirektivet om 2 % biobrændstoffer i den mængde benzin og diesel, der sælges til transport i EU i 2005. Hvis alle medlemsstater har levet op til deres nationale vejledende mål, vil biobrændstofandelen være 1,4 % i 2005, hvilket vil være en markant vækst fra 0,8 % i 2004, - en vækst som altså næppe er sket i fuldt omfang.

Kommissionen mener, at kun halvdelen af medlemslandene har indført de nødvendige foranstaltninger til fremme af energi fra biomasse, og at dette er den vigtigste barriere. Tyskland, Sverige, Storbritannien, Frankrig og Holland fremhæves som positive eksempler.

Kommissionen foreslår en fordobling af anvendelsen af biomasse fra 2002 til 2010. Forøgelsen på i alt 80 mio. ton olieekvivalent (mtoe) (lig med 3350 petajoule (PJ), som svarer til 4 gange Danmarks bruttoenergiforbrug) er underopdelt i delmål med 35 mtoe til elektricitet, 27 mtoe til varme og 18 mtoe til transportbrændstof. De direkte meromkostninger hertil er – uden indregning af fordelene mht. forsyningssikkerhed, CO₂-udledning og beskæftigelse – vurderet til mellem 2,1 og 16,6 milliarder euro pr. år (afhængigt af prisudviklingen på fossil energi). Det vurderes, at biobrændstoffer til transport er dyrest, fulgt af biomasse til elproduktion, mens biomasse til varmeproduktion, som er billigst, karakteriseres som ”konkurrence-dygtig”.

Handlingsplanen peger endvidere på de aktivitetsskabende, herunder også beskæftigelsesmæssige, effekter, der vil være i landdistrikterne af en øget anvendelse af biomasse til energi. Der peges i den forbindelse både på en øget og mere effektiv anvendelse af bi- og restprodukter fra skov- og landbrug samt potentialerne i en egentlig produktion af biomasse til energiformål.

Kommissionen peger i handlingsplanen på en række tværgående instrumenter, der kan medvirke til at fremme forsyningen af biomasse. Der peges eksplicit på den mulighed for støtte til dyrkningen af energiafgrøder, som blev indført med reformen af den fælles landbrugspolitik i 2003. Reformen banede vej for de producenter, der ønskede at dyrke flere energiafgrøder. Kommissionen lægger i handlingsplanen op til at finansiere en informationskampagne om egenskaberne og mulighederne ved energiafgrøder.

Kommissionen peger i handlingsplanen tillige på, at denne vil se på den lovgivningsramme, der omgiver tilladelser til genbrug af animalske biprodukter i relation til energiudvinding i form af især biogas og biodiesel. Kommissionen lægger i denne henseende vægt på, at der fastholdes et højt beskyttelsesniveau for så vidt angår dyrevelfærd.

Kommissionen nævner i planen endvidere EU's landdistriktspolitik som et instrument, der kan medvirke til at fremme produktionen af biomasse, herunder gennem støtte til investeringer i eller nær landbrugsbedrifter.

Den kan bemærkes, at det nye østrigske formandskab har valgt at opprioritere behandlingen af biomassehandlingsplanen i lyset af de høje oliepriser og begivenhederne for nylig vedrørende leverance af naturgas fra Rusland.

Formandskabet sigter på vedtagelsen af rådskonklusioner på rådsmødet for energiministre den 8. – 9. juni 2006.

Gældende dansk ret og konsekvenser herfor

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

Høring

Forslaget er sendt i høring med en generel frist til den 10. februar 2006. Henset til forberedelsen af rådsmødet (landbrug og fiskeri) den 23. januar er tillige sat en frist for foreløbige bemærkninger til den 18. januar 2006. Høringssvar eftersendes.

Statsfinansielle, samfundsøkonomiske og administrative konsekvenser

Biomassehandlingsplanen 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 handlingsplanen ligger konkrete forslag til retsakter på bordet.

Helt overordnet og i forhold til målet om en fordobling af biomasseanvendelsen er det vurderingen, at der ikke vil være nævneværdige statsfinansielle konsekvenser for Danmark, idet Danmark allerede har gjort en meget betydelig indsats på området, således at fordoblingen af biomasseanvendelsen primært vil være et resultat af andre medlemslandes indsats. Det er i denne forbindelse en forudsætning, at Danmarks allerede gennemførte indsats bliver taget i betragtning fuldt ud.

Såfremt det i handlingsplanen fastholdes, at alle lande skal opfylde de enkelte delmål, kan en ekstra indsats for at nå et delmål vedrørende transportbrændstof få negative samfundsøkonomiske konsekvenser afhængigt af, hvilke forpligtelser de enkelte lande som opfølgning på handlingsplanen måtte blive pålagt for at nå det fælles mål. Hertil kommer eventuelle negative statsfinansielle konsekvenser, afhængigt af hvilke instrumenter, der tages i anvendelse.

Der kan forventes positive erhvervsøkonomiske konsekvenser i lyset af de eksportmuligheder, der kan opstå for danske virksomheder, som har - eller i kraft af de igangværende tiltag for fremme af udvikling og anvendelse af miljøeffektive teknologier kan opnå - en stærk markedsposition mht. biomasseteknologi i energisektoren.

Herudover kan der forvente positive erhvervsøkonomiske konsekvenser for landbrugserhvervet af en øget satsning på at fremme udviklingen af biomasseforsyningen i kraft af de forbedrede indtjeningsmuligheder for landmændene og de afledte muligheder for merbeskæftigelse i landdistrikterne.

Først når der foreligger konkrete forslag til retsakter kan de administrative konsekvenser opgøres, men det er forventningen, at de etablerede administrative procedurer mv. i henhold til den eksisterende danske lovgivning i vidt omfang vil kunne dække behovet.

Miljømæssige konsekvenser

Det forventes, at udmøntningen af handlingsplanen vil kunne få en positiv virkning i forhold til miljøbeskyttelsesniveauet gennem et formindsket CO₂-udslip i Danmark og EU i forhold til en situation uden brug af biomasse. I det omfang braklagt jord inddrages i produktionen, kan der dog ske øget udvaskning af nitrater og pesticider samt en forringelse af biodiversitet og andre naturværdier. Med hensyn til udslippet til luften af andre skadelige stoffer end CO₂ er anvendelsen af biomasse i stedet for fossile brændsler samlet set neutral. Handlingsplanens forslag om standarder og normer vil dog føre til, at den biomasse der anvendes, bliver anvendt på en miljømæssigt bedre måde.

Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører, at det er nødvendigt, at Europa overvinder sin afhængighed af fossile brændstoffer. Biomasse er et af de vigtigste alternativer, og det er nødvendigt, at man på europæisk niveau udarbejder omkostningseffektive foranstaltninger til fordel for biomasse for:

- at drage mest mulig nytte af nationale og lokale innovationer,
- at give et klart perspektiv for de vigtigste erhvervsgrøner på europæisk niveau, og
- at dele byrderne rimeligt.

Regeringen er enig heri og finder på den baggrund, at handlingsplanen er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Forhandlingsituationen

Der er endnu ikke indledt forhandlinger om handlingsplanen.

Regeringens foreløbige generelle holdning

Fra dansk side værdsætter man Kommissionens aktive indsats for at fremme anvendelsen af biomasse generelt. Det er i god overensstemmelse med den hidtidige ambitiøse danske politik på området. Handlingsplanen for biomasse kan understøttes af de eksisterende instrumenter og igangværende overvejelser på landbrugsområdet i Danmark.

Set fra dansk side er handlingsplanen imidlertid præget af en overdreven fokusering på udbygningen med biobrændstoffer til transportsektoren. Vægtningen er ude af proportion i lyset af, at mere end ¾ af den forudsatte udbygning skal ske indenfor el- og varmeproduktion, og at denne form for biomasseanvendelse er 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.

Mens en mindre omfattende indsats i flere andre EU-lande fremhæves, er Kommissionen tilsyneladende ikke opmærksom på, at Danmark har mere end 3-doblet biomassens andel af energiforsyningen siden 1980, således at vi i 2005 dækker over 14 % af den samlede forsyning med vedvarende energi (VE), heraf ca. 11 % med biomasse. Hermed er Danmark et af de EU-lande, der har gjort mest for at fremme brugen af biomasse i energiforsyningen.

Kommissionens udgangspunkt er, at målsætningen fra 1997 om en fordobling i anvendelsen af vedvarende energi i EU fra 6 % til 12 % ikke er lykkedes (VE-andelen er pr. 2002 stagneret omkring 6 %), og at det derfor er nødvendigt med en ekstra indsats for at nå de 12 % i 2010.

I Danmark er denne indsats imidlertid gjort. VE udgjorde i 1997 70 PJ eller 8 % af det samlede forbrug på 851 PJ. I 2005 er VE-forsyningen i Danmark foreløbigt opgjort til 123 PJ og i 2010 vil den – primært i kraft af allerede truffne beslutninger – have rundet 140 PJ, eller 16 % af bruttoenergiforbruget på omkring 850 PJ. Danmark gennemfører således i perioden 1997 til 2010 den fordobling af anvendelsen af VE, som EU har sat som mål.

Danmark er hermed et af de EU-lande, der har gjort mest for at fremme brug af biomasse i energiforsyningen. Dette indebærer samtidig, at Danmark har betydelige erfaringer, som kan nyttiggøres ved den omstilling, EU nu søger at opnå. Det er derfor i Danmarks interesse, at omstillingen gennemføres med fokus på effektivitet, hvor danske virksomheder har en særlig kompetence, hvilket i særlig grad vil kunne tilgodese disse virksomheder.

Dansk erhvervslivs særlige kompetencer på dette område vedrører især anvendelse af biomasse til varme- og kraftvarmeproduktion med høj effektivitet både energimæssigt og økonomisk. Anvendelse af halm er et dansk speciale, som må forventes i stigende grad bliver interessant blandt andet i resten af EU. Denne interesse vil yderligere forstærkes, hvis den samlede indsats på EU-plan øges. Også inden for biogas og produktion af biobrændstoffer har danske virksomheder betydelige kompetencer og erhvervsmæssige aktiviteter.

Desuden har Danmark interesse i, at Fællesskabet støtter forskning og udvikling vedrørende omkostningseffektive og miljøvenlige biobrændsler, herunder at afdække og fjerne barrierer i såvel de fælles EU-regler som i den nationale lovgivning for udnyttelse af energipotentialet i alle former for biomasse og organisk affald. Prioritering af 2. 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.

Det er derfor i Danmarks interesse at støtte, at indsatsen for øget brug af biomasse forstærkes i EU, herunder den dannelse af et transparent marked for anvendelse af biobrændsler, som handlingsplanen foreslår. Samtidig er det vigtigt, at den indsats, landene allerede har gennemført, godskrives de enkelte landes målsætninger. Ved at indtage en positiv, imødekommende overordnet holdning kan Danmark bedre arbejde for, at Kommissionen ikke foreslår skærpede krav til anvendelsen af særlige biobrændsler, herunder specielt biobrændstoffer til transport, som ville påføre Danmark nye, unødige omkostninger.

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

Dette burde også være i EU's overordnede interesse, da det vil fremme den mest effektive brug af biomasse. Dette indebærer:

- At målsætningen om 80 mtoe biomasse markeres som afgørende, mens man fra dansk side lægger stor vægt på, at den relative indsats på delområder overlades til optimering i de enkelte medlemsstater.
- At EU via sine forsknings- og udviklingsprogrammer bidrager til øget viden om anvendelse af biomasse i energiforsyningen.

Afslutningsvist bemærkes, at flere af de foreslåede fremgangsmåder til fremme af biomasse rejser en række spørgsmål af samfundsøkonomisk, fiskal og handelspolitisk karakter, som umiddelbart giver anledning til skepsis og som må undersøges nærmere. Det gælder fx forslag om nedsat momstakst for levering af fjernvarme, skattemæssige incitamenter for køretøjer indrettet til anvendelse af biobrændstof, samt særlige vilkår for import af bioethanol.