

NOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Klima-, Energi- og Bygnings-
ministeriet

14. juni 2013

Komitesag: Kommissionens forslag om forordning om definition af græsarealer med høj biodiversitet i medfør af Brændstofkvalitetsdirektivet og VE-direktivet.

KOM-nr. (foreligger ikke).

1. Resumé

Komitesag: Kommissionen har udarbejdet udkast til Kommissionsforordning om definition af kriterierne for og den geografiske udstrækning af græsarealer med høj biodiversitet til brug for artikel 7b, stk. 3, c i Brændstofkvalitetsdirektivet og artikel 17, stk. 3, c i VE-direktivet. Forslaget skal til afstemning i komiteen for biobrændstoffers bæredygtighed, men dato for afstemning er endnu ikke fastsat. Forslaget har hjemmel i VE-direktivets artikel 17, stk. 3, c og Brændstofkvalitetsdirektivets artikel 7b, stk. 3, c. Det vurderes umiddelbart, at forslaget ikke ændrer beskyttelsesniveauet i Danmark, da hovedparten af græsarealer med høj biodiversitet vurderes at være beskyttet af eksisterende regler, herunder især gennem bestemmelser baseret på Habitatdirektivet og naturbeskyttelsesloven. Regeringen hilser det velkomment, at Kommissionen nu er kommet med et forslag til definition af græsarealer med høj biodiversitet, således at grundlaget for en regulering, som sikrer mod forringelse af biodiversiteten på dette område bliver fastlagt. Regeringen arbejder dog for, at der på nogle punkter ske ændringer eller præciseringer af forslaget, blandt andet således, at definitionerne og forholdet til eksisterende lovgivning er klarere. Regeringen agter at stemme for forslaget.

2. Baggrund

Kommissionen har den 8. marts 2013 sendt et udkast til Kommissionsforordning om definition af kriterierne for og den geografiske udstrækning af græsarealer med høj biodiversitet efter artikel 7 b, stk. 3, c i Brændstofkvalitetsdirektivet og artikel 17, stk. 3, c i VE-direktivet til medlemmerne af komiteen for biobrændstoffers og biobrændsels bæredygtighed. Kommissionen havde sat forslaget på dagsordenen til mødet i komiteen den 22. marts 2012 med henblik på afstemning. På opfordring fra en række medlemsstater herunder Danmark blev det på besluttet at udsætte afstemningen, da medlemsstaterne ønskede mere tid til at vurdere forslaget. Kommissionen har herpå anmodet om skriftlige kommentarer fra medlemsstaterne. Regeringen har fremsendt foreløbige kommentarer med forbehold for fastlæggelse af regeringens endelige holdning jf. nærværende notat.

Kommissionen har på embedsmandniveau oplyst, at den gerne ser sagen løst hurtigt, men at dette vil afhænge af hvor langt medlemsstaterne står fra hinanden. Det vides ikke på nuværende tidspunkt, hvornår forordningen kommer til afstemning i komiteen, men det forventes at være efter sommerpausen.

Det fremgår af artikel 17, stk. 3, c i VE-direktivet, at biobrændstoffer, der anvendes som led i opfyldelsen af direktivets mål om 10 procent VE i transport i 2020, ikke må være fremstillet på råvarer, som stammer fra arealer, der i januar 2008 eller senere havde status som græsarealer med høj biodiversitet. Det fremgår tilsvarende af brændstofkvalitetsdirektivets artikel 7b, stk. 3,c, at biobrændstoffer, der anvendes som led i opfyldelsen af direktivets mål om 6 procent reduktion af intensiteten af drivhusgasemission (g CO₂ ækvivalenter/MJ) fra transportbrændstoffer i 2020, ikke må være fremstillet af råvarer, som stammer fra arealer, der i januar 2008 eller senere havde status som græsarealer med høj biodiversitet. I henholdsvis artikel 17, stk. 3, c i VE-direktivet og artikel 7b, stk. 3, c i brændstofkvalitetsdirektivet defineres græsarealer med høj biodiversitet som:

- Naturlige græsarealer, d.v.s. græsarealer, som ville forblive græsarealer uden menneskelig indgriben, og som opretholder den naturlige artssammensætning og de økologiske kendetegn og processer, eller
- Ikke-naturlige, dvs. græsarealer, der ville ophøre med at være græsarealer uden menneskelig indgriben, og som er artsrige og ikke nedbrudte, med mindre det dokumenteres, at det er nødvendigt at høste råmaterialet for at bevare deres status som græsarealer.

Det fremgår endvidere af begge direktiver, at Kommissionen fastlægger kriterier og geografiske udstrækninger for at afgøre, hvilke græsarealer der er omfattet. Sådanne foranstaltninger, der har til formål at ændre ikke-væsentlige bestemmelser i de to direktiver ved at supplere disse, vedtages efter forskriftsproceduren med kontrol.

3. Formål og indhold

Forslagets formål er at fastlægge kriterier og rækkevidde for at fastslå, hvilke typer af græsarealer, der skal betragtes som græsarealer med høj biodiversitet og som sådan omfattet af Brændstofkvalitetsdirektivets artikel 7 b, stk.3, c og VE-direktivets artikel 17, stk. 3, c.

Forslaget indeholder med henblik herpå en række præciseringer af den definition af græsarealer med høj biodiversitet, som enslydende findes i de to direktiver. Præciseringen omfatter især nærmere definitioner af følgende begreber (nævnt i kursiv):

- *græsarealer*
- *naturlige* græsarealer
- *ikke-naturlige* græsarealer
- *menneskelig indgriben* (som sikrer at ikke naturlige græsarealer opretholdes)
- *ikke nedbrudt* (at arealet ikke er nedbrudt er en forudsætning for, at ikke naturlige græsarealer kan anses for at have høj biodiversitet)
- *artsrigt* (i tilfælde af at der er tale om ikke naturlige græsarealer)

Forslaget angiver endvidere, at hvis høst af græs er nødvendigt for at opretholde arealets status som ikke naturligt græsareal, så vil råvarer fra arealet kunne anvendes til biobrændstoffer, som anvendes til opfyldelse af målsætningerne i direktiverne.

Efter forslaget lægges der op til at græsarealer, som rummer naturtyper listet på habitatdirektivets bilag 1, eller arter, omfattet af habitatdirektivets bilag II, habitatdirektivets artikel 12 og 13 og fuglebeskyttelsesdirektivets bilag 1 og artikel 4, ligeledes skal anses som græsarealer med høj biodiversitet.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har to måneders frist efter eventuel vedtagelse i komiteen til at gøre indsigelse mod forslaget.

5. Nærhedsprincippet

For så vidt angår forholdet til nærhedsprincippet skal det anføres, at Kommissionen i henholdsvis art. 17, stk. 3 og art. 7 b, stk. 3 i de to gældende direktiver pålægges at fastlægge kriterier for og rækkevidder af græsarealer med høj biodiversitet. Regeringen vurderer derfor, at nærhedsprincippet er overholdt.

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 specifikationerne 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 specifikationerne 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

Nedenfor foretages en vurdering af forordningsforslagets konsekvenser.

Lovmæssige konsekvenser.

En vedtagelse af Kommissionens forordningsforslag vurderes ikke at nødvendiggøre ændringer af den lovgivning, der er nævnt i afsnit 6, da forordningen vil være umiddelbart gældende i Danmark.

Statsfinansielle og samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget forventes ikke at have statsfinansielle konsekvenser.

Forordningen vurderes umiddelbart ikke i væsentligt omfang at øge beskyttelsesniveauet i Danmark, jf. nedenfor, og vurderes derfor ikke at have væsentlige, erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Forslaget forventes ikke at have samfundsøkonomiske konsekvenser.

Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Det vurderes umiddelbart, at forslaget ikke vil medføre væsentlige administrative konsekvenser for virksomhederne, idet virksomhederne allerede nu skal dokumentere overholdelse af bæredygtighedskriterierne.

Beskyttelsesniveauet

Efter de gældende bestemmelser i VE-direktivet og Brændstofkvalitetsdirektivet må biobrændstoffer, der anvendes til at opfylde målsætningerne i de to direktiver ikke produceres af råvarer, som er dyrket på græsarealer med høj biodiversitet. Forordningen tjener til at præcisere, hvad der forstås ved græsarealer med høj biodiversitet og indebærer således i udgangspunktet ikke et ændret beskyttelsesniveau.

Det vurderes, at forslaget ikke eller kun i begrænset omfang ændrer beskyttelsesniveauet i Danmark, da hovedparten af græsarealer med høj biodiversitet vurderes at være beskyttet af eksisterende regler, herunder gennem bestemmelser baseret på Habitatdirektivet og på naturbeskyttelsesloven.

8. Høring

Forslaget har været i høring i Klima-, Energi- og Bygningspolitisk Specialudvalg med frist den 23. maj 2013. Landbrug og Fødevarer, Danmarks Naturfredningsforening og 3F har indsendt følgende bemærkninger:

Landbrug og Fødevarer:

”Landbrug & Fødevarer takker for muligheden for at kommentere på fremsendte komitesag vedr. definition af græsarealer med høj biodiversitet i RED og FQD. Udnyttelse af biomasse til biobrændsel og biobrændstoffer er en sag af stor interesse for vores medlemmer. I forhold til fremsendte komitesag er vi særligt opmærksomme på følgende:

I forbindelse med definitionen af græsarealer med høj biodiversitet er det afgørende at regelsættet implementeres i dansk lovgivning således, at det stemmer overens med danske forhold.

På en lang række arealer, der er beskyttet efter dansk lovgivning, er slåning og fraførsel af biomasse en afgørende parameter for opretholdelsen af den ønskede naturtilstand på arealet. Muligheden for at høste biomasse på arealerne til videre salg eller anvendelse er i mange tilfælde en forudsætning for, at det er økonomisk muligt at opretholde en pleje af arealet, og det er således afgørende at disse muligheder fortsat opretholdes med de nye definitioner. Landbrug & Fødevarer forudsætter, at alle typer af halvkulturarealer, der er beskyttet efter Naturbeskyttelseslovens § 3 eller som er omfattet af et Natura 2000 område (ferske enge, strandenge, overdrev, heder m.v.), fortsat vil kunne anvendes til at høste biomasse på, da slåning og fjernelse af plantematerialet er afgørende for at opretholde naturtypen.

Det er vigtigt at de nye regler ikke medfører, øget administration for lodsejere der ønsker at høste biomasse på deres arealer, da dette også vil kunne være en barriere blandt andet i forbindelse med naturplejeindsatsen.

Det er også helt centralt, at der bliver taget højde for, at der i de danske Natura 2000-områder er medtaget betydelige arealer af landbrugsjord i omdrift. Det skal sikres, at de nye bestemmelser ikke pålægger disse arealer nogen former for restriktioner, blot fordi de er beliggende i Natura 2000. Som udgangspunkt bør det slås fast, at det fortsat skal være muligt at høste og anvende biomasse fra alle typer af arealer, hvis blot de nationale beskyttelsesbestemmelser overholdes.”

Danmarks Naturfredningsforening:

”DN opfordrer regeringen til at sikre, at definitionen af kriterierne for udbredelse af *græsarealer med høj biodiversitet* fastlægges, så der er sammenfald med definitionerne for udpegning af habitatdirektivets relevante naturtyper og for udpegning af naturtyperne fersk eng, strandeng, (græs)hede og overdrev efter naturbeskyttelseslovens §3.

Det er vigtigt, at græsarealer som reelt har en høj biodiversitet, ikke gøres til genstand for biomasseproduktion, uanset om der er tale om udpegede habitatnaturtyper eller naturtyper klassificeret efter naturbeskyttelseslovens §3. Med mindre der er tale om arealer, som påviseligt vil have en gavnlig effekt af høst til biomasseproduktion.

DN støtter, at det skal være muligt at høste biomasse med skånsomme metoder på græsarealer, hvor det vil have en positiv effekt for biodiversiteten. DCE, Aarhus universitet, har i Teknisk rapport nr. 13, 2012 anslået, at ca. 150.000 ha beskyttet natur i Danmark (som er i en ringe naturtilstand i dag) kan plejes med høst og derved indgå i produktionen af biomasse.

DN bemærker, at der vil være ganske få græsarealer i Danmark, som kan betegnes som *naturlige* efter direktivernes definition, eller med gunstig bevaringsstatus/høj naturtilstand. Langt de fleste græsarealer i Danmark er negativt påvirkede af et unaturligt højt niveau af næringsstoffer, mangel på græsning af vilde dyr og/eller husdyr og unaturlig hydrologi. Det er derfor vigtigt, at definitionen af ikke-naturlige græsarealer med høj biodiversitet bliver bred nok til at favne naturtyperne beskyttet efter habitatdirektivet og naturbeskyttelseslovens §3, uanset deres nuværende naturtilstand.

DN foreslår regeringen, at arbejde for, at systemet *High Nature Value Farming* benyttes til vurdering af, hvornår arealer, herunder habitatnaturtyper og §3-naturtyper, kan gøres til genstand for biomasseproduktion. Det vil være operationelt og sikre råderum for de enkelte medlemsstater. Der foreligger blandt andet en teknisk rapport fra 2008 udgivet af EU Kommissionen om ”High Nature Value Farming in Europe”, og DCE Aarhus Universitet har i 2012 udviklet en ”High Nature Value Indikator” for Danmark som indeholder kort og vurderingsmetode.

Endelig vil DN påpege, at det havde været nyttigt om forslagens definitioner, herunder ”artsrigt”, ”ikke-nedbrudt” og ”ikke-naturlige græsarealer”, var blevet udsendt sammen med rammenotatet. DN har reelt ikke haft mulighed for at se forslagene til nærmere definitioner og kan derfor vanskeligt bidrage til en kvalificering af begreberne.”

3F:

”3F har modtaget ovennævnte høring og har følgende bemærkninger:

Vi er helt enige i, at brændstofkvalitetsdirektivet og VE-direktivet skal sikre, at en fremtidig produktion af biobrændstoffer og biomasse overholder bæredygtighedsprincipperne som bl.a. indeholder sociale aspekter, økonomiske aspekter og miljøaspekter.

For at sikre en fremtidig høj bæredygtighedsstandard, er det dog vores holdning, at det er vigtigt, at alle tre aspekter bliver vægtet ligevægtigt, og set som et samlet krav. Dette bl.a. fordi det er vores klare opfattelse, at hvis vi skal sikre et fremtidigt godt miljø, med høj biodiversitet, er det vigtigt at sikre, at borgerne har et job. Kun derigennem har de overskud til også at tage vare på og forbedre miljøet og biodiversiteten.”

Endelig har Advokatrådet tilkendegivet, at de ikke har bemærkninger til forslaget.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Enkelte medlemsstater har stillet en række forslag til ændring af forordningsforslaget, som på nogle punkter svarer til de bemærkninger, Danmark overvejer at fremføre som sine foreløbige bemærkninger. De øvrige medlemsstaters holdninger kendes ikke på nuværende tidspunkt.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen ønsker, at biobrændstoffer, som anvendes til opfyldelse af EU's målsætninger er bæredygtige og herunder ikke forringer biodiversiteten nationalt, i EU eller globalt.

Regeringen hilser det velkomment, at Kommissionen nu er kommet med et forslag til definition af græsarealer med høj biodiversitet, således at grundlaget for en regulering, som sikrer mod forringelse af biodiversiteten på dette område bliver fastlagt. Regeringen agter derfor at stemme for forslaget.

Regeringen arbejder dog for, at der på nogle punkter ske ændringer eller præciseringer af forslaget, således at definitionerne og forholdet til eksisterende lovgivning er klarere.

Det indebærer bl.a., at der fortsat bør kunne høstes biomasse på græsarealer, som er beliggende inden for Natura 2000-områder, men som i henhold til Natura 2000-reglerne lovligt indgår i landbrugsdrift i overensstemmelse med Natura 2000-planernes bevaringsmålsætning og den indsats, der er besluttet på grundlag heraf.

Det bør ligeledes præciseres, at græsarealer med høj biodiversitet, som er omfattet af national beskyttelse, såvel indenfor som udenfor Natura 2000-områder, ikke kan anvendes til biomasseproduktion, hvis det strider mod den nationale beskyttelse (i Danmark især naturbeskyttelseslovens § 3). Dette indebærer også, at græsarealer, som udvikler høj biodiversitet og dermed typisk omfattes af naturbeskyttelseslovens § 3, anses for omfattet af beskyttelsen i VE-direktivets artikel 17 c. Det bemærkes, at der oftest vil være et overlap mellem disse nationalt beskyttede områder og levesteder for arter, der er beskyttet efter habitatdirektivets artikel 12 og 13.

Regeringen arbejder for at definitionerne i forordningen fuldt ud svarer til det beskyttelsesniveau, der fremgår af de gældende bestemmelser i direktivet, og som forordningen tjener til at udfylde.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.