

II

(Forberedende retsakter)

DET ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

Udtalelse om Kommissionens forslag til Rådets direktiv om punktafgiftssatsen for motorbrændstoffer fremstillet af landbrugsprodukter⁽¹⁾

(92/C 223/01)

Rådet for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 20. marts 1992 under henvisning til EØF-Traktatens artikel 99 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Økonomiske, Finansielle og Monetære Spørgsmål, som udpegede Aldo Romoli til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 12. maj 1992.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 297. plenarforsamling af 26. og 27. maj 1992, mødet den 26. maj 1992, enstemmigt følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. I februar 1988 besluttede Det Europæiske Råd at anmode Kommissionen om at undersøge alle muligheder for at forøge anvendelsen af landbrugsprodukter inden for non-food sektoren og at fremlægge forslag i så henseende.

1.2. Siden da har Kommissionen taget initiativer på forskellige områder: forskning og udvikling, demonstrationsprojekter samt dyrkning af afgrøder til non-food formål på braklagte jorder.

1.3. I forbindelse med udarbejdelsen af det tredje rammeprogram for Fællesskabets indsats inden for forskning og teknologisk udvikling (1990-1994) introducerede Kommissionen, i særprogrammet vedrørende landbrug og agro-industri, temaet industriel og energimæssig udnyttelse af landbrugsråvarer. I Rådets afgørelse af 23. april 1990⁽²⁾ hed det videre, at forskningen på dette område »først og fremmest (bør) rettes imod industriel udnyttelse af fælles produkter på levnedsmiddeldområdet og imod udvikling af nye og renere industrielle og energimæssige anvendelser, for hvilke de økonomiske udsigter er positive«.

1.3.1. ØSU konstaterede imidlertid, at det foreslåede program var ret bredt formuleret og ikke særlig målrettet og muligvis ville overlape andre igangværende programmer på landbrugs- og skovbrugsområdet og inden for levnedsmidler og bioteknologi⁽³⁾. Efter ØSU's mening var retningslinjerne således ikke tilstrækkeligt klare.

1.4. Den 13. december 1989 forelagde Kommissionen Rådet og Europa-Parlamentet en »Rapport om anvendelse af landbrugsprodukter til andre formål end konsum« [dok. KOM(89) 597 endelig udg.]. I denne rapport erkendte Kommissionen, at forskningen i rammeprogrammet ikke åbnede mulighed for forsøg med ny teknik i en skala, som var tilstrækkelig til at demonstrere gennemførligheden over for direkte interesserede operatører inden for landbruget og industrien.

1.4.1. Den lancerede derfor et program (uden for F&TU-rammeprogrammet) med agro-industrielle »demonstrationsprojekter« inden for forskellige produktionsgrene til påvisning af landbrugsråvarers egnethed til industrielle og energimæssige anvendelser.

⁽¹⁾ EFT nr. C 73 af 26. 3. 1990, s. 6.

⁽²⁾ EFT nr. L 117 af 8. 5. 1990, s. 39.

⁽³⁾ EFT nr. C 332 af 31. 12. 1990, s. 137.

1.4.2. Initiativet har givet stødet til en række forberedende projekter, som operatører og sammenslutninger inden for landbrug og industri i vidt omfang har været involveret i.

1.5. Med hensyn til bestemmelser vedrørende nedlæggelse af agerjord har Kommissionen foreslået⁽¹⁾, at landbrugsproducenter, der deltager i sådanne programmer, skal have tilladelse til, på nærmere fastsatte betingelser, at dyrke korn bestemt til andre formål end levnedsmiddelfremstilling, dvs. til forarbejdning i industrien. De pågældende landbrugere modtager i denne sammenhæng en særlig støtte.

1.5.1. Forslagene er blevet vedtaget af Rådet som forordning (EØF) nr. 2176/90 af 24. juli 1990⁽²⁾.

2. Indholdet af forslaget til Rådets direktiv om punktafgiftssatsen for motorbrændstoffer fremstillet af landbrugsprodukter

2.1. Kommissionens forslag til Rådets direktiv [dok. KOM(92) 36 endelig udg.] er dateret den 28. februar 1992. Det er udformet anderledes end det just nævnte, idet det er baseret på, at afgiftsinstrumentet anvendes for at realisere såvel generelle som specifikke målsætninger med høj prioritet for EF.

2.1.1. Forslaget om at sænke punktafgifterne på motorbrændstoffer fremstillet af landbrugsprodukter sigter således mod målsætninger med berøring til den fælles landbrugspolitik, miljøpolitikken, energiforsyningsikkerheden og transportpolitikken.

2.1.2. Forslaget er et led i de foranstaltninger, Fællesskabet er ved at gennemføre med henblik på etableringen af det indre marked pr. 1. januar 1993.

2.1.3. Forslaget indgår i harmoniseringen af punktafgifter på mineralolier. Der er tale om introduktion af et afgiftsincitament, der kan sammenlignes med det, der gælder for blyfri benzin [se hertil direktivforslag dok. KOM(89) 526 endelig udg. og dok. KOM(91) 43 endelig udg.].

2.2. Ifølge Kommissionens forslag kan afgiftssatsen i en medlemsstat ikke være højere end 10 % af den sats, der i den pågældende medlemsstat finder anvendelse på erstatningsbrændstof.

2.3. Forslaget om en obligatorisk afgiftssænkning støtter sig til en cost/benefit-analyse, der munder ud i den konklusion, at en væsentlig sænkning af punktafgif-

ten vil have afgørende indflydelse på forbruget af bio-brændstoffer, som vil kunne blive konkurrencedygtige i forhold til mineralolier.

2.3.1. Biobaserede benzinadditiver og dieselbrændstoffer skulle på længere sigt kunne dække ca. 5 % af motorbrændstofforbruget.

2.4. Ifølge Kommissionen⁽³⁾ er teknologien inden for de to sektorer så udviklet og prisen på de pågældende råstoffer så tæt på verdensmarkedsprisen, at den foreslåede afgiftslempe skulle kunne kompensere for meromkostningerne ved fremstillingen af disse olieerstatningsprodukter og dæmme op for de økonomiske, industrielle og markedsføringsmæssige risici, der er forbundet med lanceringen af nye produkter på markedet.

2.5. Foranstaltningen dækker alle motorbrændstoffer fremstillet på basis af landbrugsprodukter, uanset oprindelse og uanset den anvendte type landbrugsråvarer eller vegetabilske råvarer.

2.6. Kommissionen foreslår, at der indføres en evalueringsordning for at sikre en regelmæssig kontrol med, om foranstaltningen opfylder sit formål.

3. Generelle bemærkninger

3.1. ØSU bifalder og støtter Kommissionens direktivforslag, hvis formål er at igangsætte en langsigtet politik for udvikling af energimæssige anvendelser for landbrugsråvarer. Forslaget går således i den retning, ØSU altid har slået til lyd for.

3.2. Der mindes om, at Det Økonomiske og Sociale Udvalg den 29. marts 1990 afgav en initiativudtalelse om »Øget anvendelse af ressourcer fra landbrug og skovbrug i energisektoren og anden ikke-fødevarerindustri: hvilke perspektiver åbner forskningen og den teknologiske innovation?«. Heri søgte man at stille en diagnose over situationen inden for denne sektor, at blotlægge dens udviklingspotentiale og at finde frem til, hvilke betingelser der skal være opfyldt for at udnytte dette potentiale.

3.2.1. ØSU bifalder, at Kommissionen og Rådet har besluttet at iværksætte en mellem/langfristet agro-industriell politik for non-food anvendelser af landbrugsråvarer, som følger de af ØSU tidligere formulerede anbefalinger.

⁽¹⁾ EFT nr. C 31 af 9. 2. 1990, s. 7.

⁽²⁾ EFT nr. L 198 af 28. 7. 1990, s. 6.

⁽³⁾ Der henvises til rapporten »Forward Studies Unit« »Biomass: a new future«, 6. 1. 1992, s. 27-29.

3.3. Den strategi, der lægges i direktivforslaget, repræsenterer — i og med landbruget helt klart er den hovedbegunstigede sektor i direktivforslaget — et nytigt og nødvendigt bidrag til en løsning af de strukturproblemer, man under reformen af den fælles landbrugspolitik skal behandle på en måde, der tager skyldigt hensyn til EF's såvel interne som eksterne relationer.

3.3.1. ØSU finder det hensigtsmæssigt, når Kommissionen anstiller en cost/benefit-betragtning over det nye initiativ: der tages herved ikke blot hensyn til de afgiftsmæssige konsekvenser, men også til de gevinster, der opnås i form af et differentieret energiudbud, forsyningsikkerhed og en deraf følgende mindre afhængighed af importeret olie, en positiv effekt på handelsbalancen og udsigt til et bedre forhold til en række partnere i GATT-regi, specielt USA, i og med at EF-landbrugs-eksporten vil øve et mindre pres på verdensmarkedet.

3.3.2. Der bør også tages hensyn til de risici, der knytter sig til mulige kraftige udsving i olieprisen i fremtiden; disse risici vil formentlig kunne reduceres, hvis dele af EF's landbrugsproduktion på egnet måde anvendes til energimæssige formål.

3.3.3. Endelig er ØSU enig i, at der også skal tages hensyn til de store problemer omkring miljøet. Anvendelsen af biobrændstoffer må således forventes at bidrage til at nedbringe luftforureningen fra udstødningsgasser.

3.4. ØSU vil imidlertid gerne, gennem generelle og specifikke bemærkninger, bidrage konstruktivt til, at Kommissionens målsætninger kan realiseres lettere og mere effektivt.

3.4.1. I første række skal det bemærkes, at en så omfattende og kompleks strukturpolitik ikke lader sig gennemføre alene ved at lempe afgiften på biobrændstoffer, hvor vigtig brugen af afgiftsincitamentet end måtte være.

3.4.2. Man må gøre sig klart, at der er tale om at opstarte en helt ny produktionsgren, som måske vil antage et betydeligt omfang. Dette involverer en særlig landbrugsproduktion sigtende mod bioenergi, nye forarbejdningsprocesser inden for industrien samt tilvejebringelse af betingelser, som sikrer en gunstig modtagelse af det ny produkt på markedet.

3.4.3. Der må sættes ind på hvert af disse områder. Dette stiller ikke blot krav om anvendelse af afgiftsinstrumentet, men også af en række ledsagetiltag i de enkelte faser af processen; sidstnævnte behandles nærmere nedenfor.

3.5. Uden på nogen måde at foregive, at der er tale om et udtømmende katalog over de krav, der stilles til en så kompleks proces, føler ØSU sig foranlediget til at komme med følgende bemærkninger og forslag til situationen og problemstillingerne inden for de produktionssektorer, som berøres af initiativet.

3.6. *Problemer vedrørende fremstilling af landbrugsråvarer bestemt til energimæssige anvendelser*

3.6.1. Selv om direktivet indgår i gruppen af afgifts-harmoniseringsforslag, har det også direkte berøring med den nystrukturerede fælles landbrugspolitik, der tager sigte på at etablere en bedre ligevægt mellem udbud og efterspørgsel i EF.

3.6.2. I al væsentlighed drejer det sig om at tilpasse den del af landbrugsproduktionen, som leverer råvarer til biobrændstoffremstilling, til reglerne om nedlægning af agerjord (som hidtil ikke har været nogen succes).

3.6.3. I denne sammenhæng bør det endnu ikke færdigbehandlede forslag om braklægning af en del af de dyrkede arealer stimuleres ved, at der gives tilladelse til på de pågældende arealer at dyrke landbrugsprodukter (f.eks. korn), som kun må anvendes til energiformål.

3.6.4. Dette tiltag skulle indebære en positiv effekt på miljøet, eftersom bioenergi som bekendt er CO₂-neutral og desuden ikke afgiver svovlforbindelser eller andre forurenende stoffer under forbrændingsprocessen.

3.6.5. Hertil kommer, at der vil være yderligere miljøgevinster at hente fra denne del af landbrugsproduktionen, i det omfang de pågældende afgrøder dyrkes under begrænset anvendelse af gødning og pesticider.

3.6.6. Udvælgelsen af de afgrøder, der egner sig bedst til bioenergi, er et vigtigt led i bestræbelserne på efterhånden at sænke produktionsomkostningerne afgørende og nedbringe omkostningsforskellen i forhold til produkter af anden oprindelse.

3.6.7. ØSU anbefaler, at EF-Kommissionen intensiverer F&U-indsatsen på dette område — genetisk udvælgelse, bioteknologi i almindelighed samt forsøgs-

virksomhed — og kommunikerer den indhøstede viden om nye kulturer og ny teknik ud til landbruget.

3.6.8. Efter ØSU's mening kunne EF's forskningsprogrammer på en endnu mere målrettet måde orienteres mod forskning i udvælgelse og anvendelse af hurtigt-voksende træarter og træcelluloseholdige planter til energimæssige anvendelser.

3.6.9. I øvrigt vil ØSU anbefale, at der igangsættes målrettede F&U-programmer, som skal sikre, at marginale, udpinings- eller forørkningstruede jorder indvindes og gøres rentable.

3.6.10. I denne sammenhæng skal der henvises til ØSU's tillægsudtalelse om »Landbrugsvarers anvendelse uden for levnedsmiddelsektoren«⁽¹⁾, hvor man peger på, at der må dæmmes op for en forværring af landdistrikternes situation som følge af opgivelsen af landbrugsjord; dette må bl.a. ske ved at sætte effektivt ind på at finde non-food anvendelser for landbrugsprodukter.

3.6.11. Endelig skal ØSU henlede Kommissionens og Rådets opmærksomhed på, at overførsel af teknologi og knowhow vedrørende energimæssig udnyttelse af landbrugsråvarer i givet fald kan være til stor gavn for landene i Central- og Østeuropa, SNG-landene og udviklingslandene i almindelighed.

3.6.12. Efter ØSU's mening bør Kommissionen inddrage dette aspekt i sine overvejelser over indholdet af de samarbejdsaftaler med centraleuropæiske lande og med de baltiske stater, som er under udarbejdelse. Fremtidige retningslinjer for landbrugspolitikken i disse lande, krav om begrænsning eller nedbringelse af miljøforureningen og mulighederne for at begrænse disse landes behov for olieimport kunne eksempelvis indgå med høj prioritet i denne sammenhæng.

3.7. *Problemer i tilknytning til forarbejdning af landbrugsprodukter til energimæssige formål*

3.7.1. Fremstilling af biobrændsler på basis af landbrugsråvarer bygger på velkendt og etableret teknologi, som frem for alt er udviklet og afprøvet i USA.

3.7.2. Det primære problem for den gryende europæiske industri er at vælge de af de eksisterende teknologier, som passer bedst til de europæiske krav.

3.7.3. Den europæiske bioenergiindustri vil stå over for en række problemer, såsom valg af råvare (f.eks. korn, raps eller sukkerroer), valg og udvikling af forar-

bejdningsprocesser, en egnet virksomhedsstørrelse og et fleksibilitetskrav til virksomhederne som følge af sæsonsvingninger i udbuddet af de pågældende landbrugsråvarer og endelig oplagring af halvforarbejdede produkter.

3.7.4. Indgåelse af kontrakter (med landbrugsproducenterne, for at sikre kontinuerlige råvareleverancer, og med olieindustrien, som skal aftage produkterne) vil være et af de meget vanskelige punkter, som vil afspejle de risici, der knytter sig til etableringen af en helt ny sektor.

3.7.5. Det vanskelige i på længere sigt at forudse priserne på landbrugsråvarer (som i øjeblikket ligger langt over verdensmarkedspriserne), specielt nu, hvor man står foran iværksættelsen af reformen af den fælles landbrugspolitik, betyder endnu et usikkerhedsmoment. Desuden er det uvist, hvorledes forslaget om en afgift på energikilder gradueret efter deres CO₂-emission (som bioenergi bør være undtaget fra) vil komme til at se ud i sin endelige form.

3.7.6. ØSU anbefaler, at EF-Kommissionen bistår den nye forarbejdningsindustri ved at iværksætte egnede forsknings- og demonstrationsprojekter sigtende mod pilot- og forsøgsanlæg, som skal danne optakten til efterfølgende industrielle anvendelser.

3.8. *Problemer i tilknytning til fremstilling af biobrændstoffer på raffinaderier samt i distributionsledet*

3.8.1. Slutfasen i landbrugsråvarernes forarbejdning til biobrændstoffer til endeligt forbrug, som vil indgå i blandinger med oliebrændstoffer, vil nødvendigvis involvere raffinaderiindustrien og olie- og benzindistributionssektoren. Olieindustrien står her over for problemer, den selv må løse.

3.8.2. I denne fase vil man gennem EF-støttede demonstrationsprojekter kunne hjælpe olieindustrien med at udvikle teknologi, som er tilpasset de europæiske raffinaderiers karakteristik og struktur.

3.8.3. Specielt burde det være muligt at udvikle fleksible anlæg (duale MTBE/ETBE-anlæg), som er i stand til at behandle såvel mineraloliebaserede som vegetabiliske råvarer.

3.8.4. Problemet med optimal »formulering« (sammensætning) af benzin hører nøje sammen med den miljølovgivning, EF vil gennemføre på automobilområdet.

⁽¹⁾ EFT nr. C 332 af 31. 12. 1990, s. 67.

3.8.5. Erfaringerne fra USA (Clean Air Act) viser, at skal man nedbringe forureningen fra flygtige organiske stoffer (især stærkt toksiske og kræftfremkaldende aromater), er det nødvendigt at ændre ved benzinen sammensætning.

3.8.6. I visse områder, som er særlig udsatte for forurening fra biler, påbyder Clean Air Act, at benzinen tilsættes oxiderede additiver, som sætter oktantallet op uden emission af skadelige stoffer.

3.8.7. I USA har dette medført et boom i forbruget af sådanne oxiderede additiver (bl.a. ethanol, ETBE og MTBE).

3.8.8. I Europa står olieindustrien i dag over for det problem, at oktantallet for benzin skal sættes op, fordi blyindholdet i benzin er sat kraftigt ned som følge af EF-direktiver.

3.8.9. En mulighed for olieindustrien kunne være at gå over til forfinede raffineringsteknikker (alkylering), hvilket imidlertid kræver enorme investeringer og vil medføre en betydelig stigning i produktionsomkostningerne.

3.8.10. Alternativet ville for olieselskaberne være at tilsætte mineralske eller vegetabiliske oxiderede additiver (som i USA). De er bekendt med dette alternativ, da de har fulgt udviklingen i årevis.

3.8.11. Der skal også mindes om, at markedsføringen af disse nye, renere typer benzin vil kunne føre til reducerede og mindre skadelige emissioner, ikke blot fra nye biler (med katalysator), men fra hele den eksisterende bilpark.

3.8.12. Endelig er der et yderligere problem, som kræver aktivt samarbejde fra den europæiske olieindustri: hvorledes distribuerer man i fremtiden på en rationel måde den blandede benzin og biodiesel (også som blandingsprodukt) til den brede offentlighed?

4. Særlige bemærkninger

4.1. Direktivforslagets artikel 2 giver listen over de motorbrændstoffer, som den reducerede punktafgiftssats finder anvendelse på: ethylalkohol, methylalkohol,

vegetabiliske olier samt kemisk modificeret olie. For hvert af disse produkter er angivet kodenumbrene i den kombinerede nomenklatur i EF's integrerede toldtarif.

4.1.1. ØSU anmoder Kommissionen om at være mere eksplicit og klar, eftersom ordningen jo også retter sig til mange mindre virksomheder inden for landbrug og industri. Det ville f.eks. være hensigtsmæssigt at anføre, at også alkohol til biobrændstof, fremstillet ved destillation af vin, og methylalkohol, fremstillet ved destillation af træcelluloseprodukter fra skovbruget, er omfattet.

4.2. Direktivforslagets artikel 3 fastsætter, at afgiftssatsen for biobrændstofferne ikke må udgøre mere end 10 % af den afgiftssats, den pågældende medlemsstat pålægger blyfri benzin respektive diesellole anvendt som motorbrændstof.

4.3. ØSU henleder Kommissionens og Rådets opmærksomhed på det nødvendige i, at de foreliggende forslag til harmonisering af afgifterne på olieprodukter [se direktivforslag dok. KOM(89) 526 endelig udg. og dok. KOM(91) 43 endelig udg.] føres ud i livet og respekteres af medlemsstaterne. Hvis denne harmonisering ikke gennemføres, kan der opstå store skævheder og divergenser, herunder i den afgiftsmæssige behandling af biobrændstoffer.

4.4. Direktivforslagets artikel 5 introducerer en procedure for regelmæssig evaluering og tilpasning af foranstaltningen. I denne sammenhæng skal der bl.a. ses på de afgiftsmæssige, økonomiske, landbrugsmæssige, energimæssige, industrielle og miljømæssige aspekter.

4.5. ØSU medgiver, at en regelmæssig revision af foranstaltningen kan være begrundet. Dog befrygter det, at udsigten til sådanne fremtidige revisioner kan skabe tvivl og usikkerhed om den afgiftsmæssige behandling af biobrændstoffer og dermed bevirke, at operatørernes tilskyndelse til at træffe langsigtede investeringsbeslutninger svækkes.

4.6. ØSU lægger stor vægt på, at Rådet påtager sig en formel politisk forpligtelse til at sikre varig kontinuitet i den tilstræbte afgiftslempelsespolitik for biobrændstoffer.

Bruxelles, den 26. maj 1992.

*Formand for
Det Økonomiske og Sociale Udvalg*

Michael GEUENICH