



HØRINGSNOTAT

Center i Energistyrelsen
Center for VE

Enhed
Bioenheden

Dato
3. juni 2021

J nr. 2020 - 5896

Høringsnotat vedr. fornyet høring af dele af udkast til to bekendtgørelser om bæredygtighed m.v. for biomassebrændsler og flydende biobrændsler (delvis implementering af direktiv om fremme af anvendelse af energi fra vedvarende energikilder).

Dele af udkast til to bekendtgørelser vedr. bæredygtighed m.v. for biomassebrændsler og flydende biobrændsler blev sendt i fornyet ekstern høring den 13. april 2021 med frist for afgivelse af høringssvar den 10. maj 2021.

Der er modtaget i alt 13 høringssvar i høringsperioden.

Følgende 9 høringsparter har fremsendt bemærkninger til de to udkast til bekendtgørelser:

- Biogas Danmark
- DANAK
- Dansk Affaldsforening
- Dansk Fjernvarme og Dansk Energi
- Danske Halmleverandører
- FSR danske revisorer
- HOFOR
- Landbrug & Fødevarer
- Landbrugets Biomasseleverandører

Følgende 4 høringsparter har oplyst, at de ingen bemærkninger har til lovforslaget:

- Dansk Arbejdsgiverforening (DA)
- Dansk Industri
- Erhvervsflyvningens Sammenslutning
- Forbrugerrådet Tænk

I det følgende vil de væsentligste punkter i de indkomne høringssvar blive gennemgået efterfulgt af Energistyrelsens bemærkninger for hvert emne. Energistyrelsens bemærkninger er markeret med kursiv. For detaljerede oplysninger om svarenes indhold henvises der til de fremsendte høringssvar, som kan ses på Høringsportalen.

Høringsvarerne har berørt følgende emner:

Nr. 1: Generelle bemærkninger

Nr. 2: Definitioner

Nr. 3: Certificering

Nr. 4: Dokumentation og verifikation

Nr. 5: Energiafgrøder

Nr. 6: Andet

Ad nr. 1: Generelle bemærkninger

Biogas Danmark ønsker en tydeligere afgrænsning mellem biomasse af landbrugsoprindelse og restprodukter fra forarbejdning af landbrugsprodukter, da kun førstnævnte er omfattet af kravene i bekendtgørelserne.

Energistyrelsen skal hertil henvise til håndbogens figur 3.1 samt tabel 3.1 der giver et overblik over, hvilke krav der stilles til de forskellige biomassetyper. Det skal bemærkes, at der i bekendtgørelserne stilles bæredygtighedskrav til biomasser fra landbrugsarealer, herunder også affalds- og restprodukter, hvor der stilles krav om drivhusgasemissionsbesparelser til både biomasser fra landbrugsarealer, samt til affald og restprodukter fra anden produktion (undtagen kommunalt fast affald og træaffald). "Affald og restprodukter fra anden produktion" omfatter bl.a. restprodukter fra forarbejdning af landbrugsprodukter.

Dansk Affaldsforening påpeger også et potentielt behov for vejledning i forbindelse med indførelse og evaluering af reglerne, da der er usikkerhed omkring de administrative og økonomiske konsekvenser af reglerne samt stramme tidsfrister.

Energistyrelsen står naturligvis til rådighed med ekstra vejledning til aktører der har behov for dette.

Danske Halmleverandører opfordrer til, at Håndbogen opbygges med udgangspunkt i modtagerende behov for at finde oplysninger, fremfor ud fra et regulatorisk synspunkt som håndbogen bærer præg af på nuværende tidspunkt.

Energistyrelsen har efter bedste evne forsøgt at udforme håndbogen således, at den følger kravene stillet af VE II-direktivet, og samtidig giver aktørerne vejledning i, hvordan kravene efterleves og dokumenteres. Energistyrelsen vil løbende arbejde på at udrede eventuelle uklarheder mv. der kommer frem i forbindelse med implementeringen og står naturligvis til rådighed med vejledning hvis dette skulle vise sig nødvendigt.

Ad nr. 2: Definitioner

Danske Halmleverandører og Landbrug & Fødevarer ønsker i § 5, stk. 3, en præcis definition på hvad et "naturbeskyttelsesområde" er.

Energistyrelsen bemærker, at der her menes områder, der er i Danmark er beskyttet under naturbeskyttelsesloven, herunder også omfattet af internationale naturbeskyttelsesområder. Energistyrelsen har i § 5, stk. 3, præciseret, at et naturbeskyttelsesområde er et område der ved international eller national ret eller af den relevante kompetente myndighed er udlagt som naturbeskyttelsesområde. Såfremt eksempelvis en nationalpark er underlagt naturbeskyttelse, skal det kunne dokumenteres, at høst af biomasse ikke er i strid med naturbeskyttelsesformålet hvis denne biomasse anvendes til bæredygtig energiproduktion.

Landbrug & Fødevarer bemærker, at en mark med pil og poppel i 2008 godt kunne have en kronedækning på mere end 30 pct, og at dette kan skabe problemer hvis en sådan mark efterfølgende er omlagt til korn, da halmen da ikke kan leve op til kriteriet i bekendtgørelsens § 6. Landbrug & Fødevarer bemærker yderligere, at kravet om genplantning ligeledes er en udfordring vedr. flerårige energiafgrøder, da afgrøden ikke kan leve op til genplantningskravet efter sidste høst inden omlægning.

Energistyrelsen bemærker, at kravet om kronedækning er et direkte krav formuleret i VE II-direktivet, men er dog enig i, at kravet kan virke uhensigtsmæssigt i forhold til anvendelsen af halm fra en mark der i 2008 bestod af fx poppel. Energistyrelsen vil, så vidt muligt, tage stilling til de enkelte tilfælde såfremt dette skulle vise sig at være et problem, og bestræbe sig på at udvise en vis grad af fleksibilitet, såfremt dette er muligt inden for rammerne af VE II-direktivet. Energistyrelsen påpeger herudover, at der ikke er krav om genplantning ved høst af landbrugsbiomasse.

Landbrug og Fødevarer, Dansk Energi, Dansk Fjernvarme og HOFOR bemærker, at der er brug for en præcisering af om flerårige energiafgrøder / energiplantager (lavskov) defineres som en landbrugsbiomasse. Dansk Energi, Dansk Fjernvarme og HOFOR anbefaler videre en præcisering i forhold til at skovplantager, uanset omdriftstid og træart, kategoriseres som "Affald og restprodukter fra skovarealer" eller "Primære produkter fra skovarealer", afhængigt af de specifikke omstændigheder.

Energistyrelsen bemærker, at definitionen "energitræ" er blevet nærmere præciseret i håndbogen, hvor der nu skelnes mellem energitræ fra landbrugsarealer og energitræ fra skov. Det skal hertil bemærkes, at biomassetyperne og vejledningen til dem nu formuleres således, at træ i kort omdrift, som kommer fra skovcertificerede områder (FSC eller PEFC), valgfrit kan rapporteres som enten landbrugs- eller skovbiomasse. Dvs. som energitræ fra skov i stedet for energitræ fra landbrugsarealer.

Biogas Danmark ønsker en præcisering af betydningen af "etablere" i definitionen af efterafgrøder i §9 stk. 4. og inklusion af afgrøder der er sået som udlæg sammen med efterafgrøden, men som først vokser op efter høst af hovedafgrøden.

Energistyrelsen har præciseret § 9, stk. 4, således, at det er underordnet hvornår efterafgrøden er sået på marken.

Ad nr. 3: Certificering

Biogas Danmark ønsker nærmere præcisering af betegnelsen "landbrugscertificeringsordning" brugt i §26, stk. 3.

Energistyrelsen har i § 26, stk. 3, præciseret, at der er tale om en frivillig ordning som Europa-Kommissionen har godkendt kan dokumentere overholdelse af bæredygtighedskriterier mv.

Biogas Danmark ønsker en nærmere specificering af certificering under frivillige ordninger og verifikatorer i Håndbogen 4.2.2, da den nuværende formulering kan fortolkes som om at der er tale om dobbeltsystemer med verificering ud over den frivillige certificering. Herunder nævnes også et potentielt tredje lag i form af revisorerklæringer, hvis dette kræves indhentet.

Danske Halmleverandører og Landbrug & Fødevarer bemærker at der i Håndbogens afsnit 4.3.2. mangler en tilføjelse vedr. dispensation fra kravet om certificering efter en af EU godkendt ordning, som der ellers er anført i Håndbogens afsnit 10.3.

Energistyrelsen bemærker, at der i afsnit 4.1 står beskrevet, at bæredygtighedskriterierne som udgangspunkt anses som værende opfyldt, hvis virksomheden er certificeret efter en frivillig ordning. Der er her tilføjet et afsnit om muligheden for dispensation fra kravet om certificering efter en frivillig ordning godkendt af EU. Krav om dokumentation og verifikation som fx bekrevet i afsnit 4.2.2, gælder dermed kun såfremt der ikke foreligger en certificering. Energistyrelsen vil tilrette teksten i afsnit 4.2.2 for at undgå misforståelser. Energistyrelsen påpeger herudover, at kravet om en revisorerklæring er tiltænkt de anlæg som anvender støtteberettiget biogas, men som er under grænsen på 2 MW og dermed kun er omfattet af energiafgrødekravet, samt anlæg der er certificeret under en frivillig ordning som ikke håndterer energiafgrødekravet.

DANAK bemærker til § 26, at akkrediteringsorganer alene overvåger og bedømmer områder, som et certificeringsorgan er akkrediteret til og dermed ikke holder øje med fx certificeringsopgaver vedr. bæredygtighed eller hvorvidt medarbejdere er kompetente til at udføre en verifikationsydelse i overensstemmelse hermed. DANAK bemærker til § 28, at der i bekendtgørelsen ikke stilles krav om akkreditering af certificeringsordningerne. Hertil gør DANAK opmærksom på, at de ordninger som Europa-Kommissionen træffer afgørelse om, ikke alle er bedømt af et europæisk akkrediteringsorgan ift. om ordningen lever op til kravene for akkrediteret certificering.

Energistyrelsen har omformuleret i både bekendtgørelse og håndbog således, at der nu står at en verifikator skal være "godkendt eller akkrediteret" til at udføre certificering. Det er Energistyrelsens forståelse, at der dermed ikke stilles krav om akkreditering til andre ydelser end dem som akkrediteringsorganer overvåger og bedømmer.

Ad nr. 4: Dokumentation og verifikation

Dansk Energi, Dansk Fjernvarme og HOFOR bemærker at Håndbogens kapitel 4 udelukkende indeholder guidelines for affalds- eller restprodukter fra danske landbrugsarealer med specifik fokus på halm. Der foreligger ikke dokumentationskrav og vejledning til primære produkter eller affaldsprodukter såsom resttræ i hverken Danmark eller i udlandet, eller til affald og restprodukter fra landbrugsarealer (restdele af afgrøder) i udlandet. Parterne henviser til at der er behov for mere tydelighed vedrørende dokumentationskrav til udenlandsk landbrugsbiomasse, hvordan der skal leves op til kravene i praksis, samt egnede certificeringsordninger.

Energistyrelsen skal her gøre opmærksom på, at Håndbogens afsnit 4.2.1 omhandler retningslinjer for affald og restprodukter fra landbrugsarealer, hvor afsnit 4.3.1 omhandler retningslinjer til både affald og restprodukter, samt til primære produkter fra landbrugsarealer. Kravene i afsnit 4.2.1 og 4.3.1 gælder indenlandsk såvel som udenlandsk biomasse. For restprodukter fra landbrugsarealer, er der i afsnit 4.2.1, listet en række punkter der, ved overholdelse, anses som værende tilstrækkelige for opfyldelse af bæredygtighedskravene i en dansk kontekst. Hvad angår anvendelsen af landbrugsbiomasser fra udlandet, vil disse kunne overholde bæredygtighedskravene og krav om drivhusgasemissionsbesparelser såfremt, anlægget er certificeret under en frivillig ordning. Såfremt en certificeringsordning er eller bliver godkendt som en frivillig ordning af EU, vil denne anvendes til at dokumentere efterlevelse af kravene.

Energistyrelsen er enig i, at der mangler nærmere retningslinjer hvad angår resttræ fra landbrugsarealer. Det er Energistyrelsens vurdering at bæredygtighedskravene til restprodukter fra landbrugsarealer ikke umiddelbart er aktuelle for resttræ, hvorfor denne biomasse nu er undtaget fra kravet (se håndbogens afsnit 4.2).

Dansk Energi og Dansk Fjernvarme bemærker anvendelsen af formuleringen "Bedrifts- eller leverandørniveau", som ikke stammer fra direktivet, og spørger ind til hvorfor direktivets formulering med overvågnings- og håndteringsplaner ikke er tilstrækkelig, da dette ville forenkle dokumentering i nogle tilfælde.

Energistyrelsen bemærker hertil at der i udgangspunktet er to niveauer bæredygtighedskriterier kan opfyldes på. Enten hvis der er indført systemer af nationale myndigheder, eller hvis det er opfyldt på operatørniveau. For de jordrelaterede bæredygtighedskriterier vurderes det ikke, at systemerne på nationalt plan er tilstrækkelige i Danmark, hvorfor der er behov for, at det dokumenteres på operatørniveau. Formuleringen på "bedrifts- eller leverandørniveau" er tiltænkt at præcisere, hvad der konkret menes med operatørniveau i denne kontekst.

Danske Halmleverandører og Landbrug & Fødevarer bemærker til §§ 6 og 7, at det kan være problematisk for en lodsejer at dokumentere arealanvendelsen i 2008, hvis lodsejeren fx først har tilegnet sig arealet på et senere tidspunkt. Selv hvis lodsejeren ejede arealet i 2008 bemærkes det, at det ligeledes kan være problematisk at genfinde gamle markkort eller lignende. Denne bekymring gælder ligeledes efterlevelse af punkt b, c og d under

Håndbogens afsnit 4.1.1. hvor det kan være svært at fremskaffe dokumentation ved 3. parts kontrol.

Energistyrelsen bemærker at kravet antages for opfyldt i Danmark via bl.a. naturbeskyttelsesloven, som har beskyttet de relevante arealtyper, hvorfor der i udgangspunktet ikke er behov for, at en eventuel ny lodsejer skal dokumentere at lovgivningen tidligere er blevet overholdt.

Danske Halmleverandører og Landbrug & Fødevarer foreslår til § 8, at dokumentation for indsendelse af hhv. gødningsregnskab og skema over afgrøde diversificering til Landbrugsstyrelsen, selv indsamles af Energistyrelsen ud fra de indsendte data fra energiselskaberne. Dette vil reducere erhvervets administrative omkostninger. Landbrugets Biomasseleverandører bemærker ligeledes vigtigheden i, at data som i forvejen indberettes til offentlige myndigheder ikke dobbelt-indberettes.

Danske Halmleverandører foreslår, at overholdelse af kravet om kulstof i jord indberettes sammen med fx gødningsregnskabet, der i så fald ville kræve en mulighed for at indberette kulstofbalance gennem denne. Det pointeres at de nødvendige data for udregning af kulstofbalancen næsten alle allerede indgår i gødningsregnskabet.

Energistyrelsen bemærker, at der ikke vil være tale om dobbeltindberetning, da Energistyrelsen ikke som udgangspunkt skal se regnskaber og skemaer. Leverandørerne skal alene videregive tro og love-erklæringer til de anlæg, der skal dokumentere overholdelse af kravene. Leverandørerne skal i den forbindelse give samtykke til, at der kan blive udført stikprøvekontrol, hvori den nødvendige dokumentation som fx indberetninger vil skulle fremvises. Der ikke tale om at udvide disse indberetninger, og det vurderes derfor heller ikke relevant at ændre på statens rolle i denne forbindelse.

Danske Halmleverandører ønsker en mindre konkret formulering omkring kravet om overvågningsplaner for kulstof i jorden og foreslår en mulighed for udarbejdelse af en overvågningsplan som ikke beskriver en præcis valgt teknik, men hvilke teknikker der tages i brug, hvis overvågningen viser et fald i kulstofbalance på kort sigt. Dette skal bl.a. ses i sammenhæng med, at eksisterende flerårige kontrakter på biomasser ikke indeholder bæredygtighedskrav. Danske Halmleverandører foreslår at der kan stilles krav om at overvågningsplanen senest i 2024 skal leve op til det formulerede krav om overvågningsplaner. Danske Halmleverandører foreslår yderligere, at der udarbejdes en liste over anerkendte teknologier, der kan bruges i praksis ift. at sikre at kulstofindholdet er stabilt eller stigende.

Dansk Energi og Dansk Fjernvarme bemærker ligeledes, at mange selskaber kontraktligt kan være bundet af gamle leveringsaftaler på halm, som er indgået uden krav om dokumentation af bæredygtighed. Disse kontrakter kan være flerårige og være indgået før der var kendskab til lovgivningen. Det kan derfor være vanskeligt at agere i biomassemarkedet når der er kort frist og kravene stadig er ukendte. Denne usikkerhed kan

medføre ringere markedsvilkår for danske energiselskaber, som er i konkurrence med udenlandske selskaber om den samme ressource.

Energistyrelsen bemærker at formuleringen i håndbogen bør åbne for stor metodefrihed, og at de nævnte eksempler ikke er udtømmende. Derudover bemærker Energistyrelsen at implementeringsfristen er 30. juni 2021, hvorfor det ikke vil være muligt at udskyde implementering af de jordrelaterede bæredygtighedskriterier, men Energistyrelsen vil så vidt muligt gøre brug af den fleksibilitet, som er indeholdt i bekendtgørelserne, uden at kravene i direktivet tilsidesættes. Energistyrelsen vil undersøge muligheden for at udarbejde en fyldestgørende liste over anerkendte teknologier eller praksisser, der kan sikre at kulstofindholdet er stabilt eller stigende, men forventer ikke at dette kan være på plads inden implementeringsfristen 1. juli 2021.

Danske Halmleverandører og Landbrug & Fødevarer gør Energistyrelsen opmærksom på, at der indberettes gødningsregnskaber og fællesskema til Landsbrugsstyrelsen årligt d. 31. marts og omkring 20. april, og at dette dermed vil have indflydelse på for hvilken periode efterlevelse af kravene kan dokumenteres.

Energistyrelsen vil genoverveje hvornår en indberetningsdato for fast biomasse med fordel kan placeres i foråret 2022, så denne eventuelt flugter bedre med andre relaterede indberetninger. Energistyrelsen vil snarest fastsætte en ny indberetningsdato og offentliggøre denne på Energistrelsens hjemmeside.

Landbrugets Biomasseleverandører bemærker vigtigheden i at landmanden udarbejder en selvdeklarering og er indforstået med at indregning og indberetning af leverede biomasser indgår heri. Der opfordres desuden til, at Energistyrelsen sikrer, at det er tilstrækkeligt med en simpel selvdeklarering.

Energistyrelsen bemærker at der i implementeringen af direktivet lægges op til, at den enkelte landmand, der leverer biomasse, blot skal erklære at de tilstrækkelige systemer er på plads. Det forudsætter dog, at landmanden kan dokumentere efterlevelse af kravene på stikprøvebasis.

FSR danske revisorer bemærker, at omtale af revisor skal skrives som "godkendt revisor", da dette dækker både statsautoriserede og registrerede revisorer. FSR danske revisorer anbefaler yderligere, at de omtalte revisorinstrukser udarbejdes i god tid forud for revisors erklæringsafgivelse.

Energistyrelsen vil tilrette formuleringen, således at der står "godkendt revisor" i bekendtgørelsen. Hvad angår revisorinstrukser, er disse allerede udarbejdet og anvendes i forbindelse med den gældende regulering af energiafgrøder. Der vurderes dermed ikke at være behov for at udarbejde nye revisorinstrukser, da disse fortsat er rettet mod reguleringen af energiafgrøder.

Ad nr. 5: Energiafgrøder

Dansk Energi og Dansk Fjernvarme bemærker til §9 stk. 2 om forlængelsen for perioden for anvendelse af op til 12 % energiafgrøder, at der i Sverige allerede fra 1. januar 2021 ikke længere er afgiftsfritagelse for biogas produceret med energiafgrøder.

Energistyrelsen bemærker at der er en særskilt proces i gang, hvor der vil blive taget stilling til eventuel yderligere nedsættelse af energiafgrødegrænsen.

Ad nr. 6: Andet

Biogas Danmark påpeger i henhold til offentliggørelsen af aggregerede data om biomassens geografiske oprindelse, mængde og råprodukt at virksomhedernes behov for confidentialitet respekteres.

Energistyrelsen bemærker at det er et krav i direktivet, at denne data offentliggøres, men at det selvfølgelig vil ske under hensyntagen til virksomhedens behov for confidentialitet, på samme måde som data allerede offentliggøres under biomasseopgørelsen.

Biogas Danmark ønsker en præcisering i forhold til betegnelsen for virksomheder der anvender støtteberettiget biogas og indberetning af typer og mængder biomasse til biogasproduktion (§23 stk. 4). Herunder specifikt, at der menes den direkte anvendelse af biogas, herunder i opgraderingsanlæg, og at indberetning ikke kræves af virksomheder der anvender den opgraderede biogas via gasnettet. I dette henseende kunne det være hensigtsmæssig at bruge betegnelsen støttemodtager, hvis det er denne virksomhed, der er tale om.

Energistyrelsen er enig i, at dette ikke må kunne misforstås, og tilretter således, at det fremgår, at det er "støttemodtagerne" der skal indberette for den nævnte periode.

Dansk Affaldsforening bemærker, at der er en fejl i bekendtgørelsens § 22. Der er enten fejl i nummerering eller så mangler stk. 1, nr. 2)

Energistyrelsen har rettet fejlen i bekendtgørelsen.

Dansk Affaldsforening påpeger at undtagelsen for indberetning for kommunalt affald i henhold til kravet om bæredygtighed og drivhusgasemissionsbesparelse bør fremgå af bæredygtighedsbekendtgørelsen §22, så der ikke er uklarhed om hvorvidt affald undtaget bæredygtighedskrav og besparelseskrav jf. kapitel 2 og 3 herunder krav om verificering. Dansk Affaldsforening påpeger yderligere at bæredygtighedsbekendtgørelsens § 22 og håndbogen ikke indeholder en undtagelse for kommunalt affald i forhold til oplysning om geografisk oprindelse, som i tidligere høringsudkast.

Energistyrelsen skal hertil bemærke, at der ikke stilles bæredygtighedskrav eller krav om drivhusgasemissionsbesparelse for kommunalt fast affald, og at denne biomassekategori derfor ikke indgår i bekendtgørelsens kapitel 2 eller 3, der fastsætter disse krav. Der vurderes derfor ikke behov for at undtage denne biomassekategori i § 22.

Energistyrelsen skal yderligere bemærke, at der skal indberettes geografisk oprindelse for kommunalt fast affald og at dette ligeledes fremgår af håndbogen.