

## Rapport fra en internasjonal konferanse om biodrivstoff, Brussel 5-6.7.07

- EU har fastsatt et bindende mål om 10 % av alt drivstoff skal være biodrivstoff innen 2020.
- Energisikkerhet og utfordringer i klimapolitikken er de viktigste drivkreftene i politikken for økt satsing på biodrivstoff i EU
- Europakommisjonen arbeider med å utvikle systemer for å sikre at biodrivstoff som omsettes i EU produseres på en bærekraftig måte.
- Målet om 10 % innblanding av biodrivstoff i EU må dekkes av en betydelig importandel
- Enkelte medlemsland i EU og tredjeland som er store produsenter av biodrivstoff mener tollsatser for biodrivstoff inn til EU må reduseres eller settes til 0
- Det er et potensiale for å benytte marginale landbruksarealer til energiproduksjon. Produksjon av biodrivstoff vil imidlertid fortsatt foregå på de beste jordbruksarealene dersom det ikke etableres en aktiv og bevisst politikk for å styre produksjonen mot marginale områder
- I følge FAO er det mange år til vi ser troverdige sertifiseringssystemer for produksjon og bruk av biodrivstoff.
- Flere internasjonale organisasjoner arbeider med utviklingen av systemer for å sikre at biodrivstoff produseres på en bærekraftig måte. Global Bioenergy Partnership vil legge fram en rapport om dette i oktober 2007.
- Brasil vil være vertskap for "International Biofuel Forum" i Rio i juli 2008.

### Bakgrunn og innledning

Europakommisjonens internasjonale konferanse om biodrivstoff la i utgangspunktet vekt på følgende fire hovedområder:

- ✓ Internasjonal handel med biodrivstoff
- ✓ Fordeler og utfordringer ved produksjon og bruk av biodrivstoff
- ✓ Biodrivstoff og utviklingsland
- ✓ Forskning og utvikling.

I den senere tid har diskusjonen om mulige konsekvenser for miljø og matvaresikkerhet av satsingen på biodrivstoff tatt av. Kommisjonen har i tillegg initiert en åpen høring om hvordan målet om 10 % innblanding av biodrivstoff kan nås på en bærekraftig måte. Den internasjonale konferansen om biodrivstoff 5-6. juli må ses på som en del av denne høringsprosessen.

Europakommisjonens internasjonale konferanse trakk mer enn 450 politikere, representanter for industri, forskning, forvaltning og NGOer.

### Politikk for biodrivstoff i EU og utvalgte land

Konferansen i Brussel 5-6 juli ble åpnet av Kommissær Benita Ferrero-Waldner. EUs doble utfordring innen klima og energisikkerhet er bakgrunnen for den vekt Kommisjonen legger i arbeidet med å utrede muligheter og utfordringer for økt utnyttelse av biodrivstoff.

Bakgrunnen for at biodrivstoff har slik oppmerksomhet i EU er fellesskapets utfordringer på energi- og miljøområdet som ble adressert i den omfattende "energipakken" som ble lagt fram av Europakommisjonen tidligere i år. Målene for energi- og klimapolitikken ble vedtatt på toppmøtet i Brussel i mars i år. Viktigste i denne sammenhengen er målsettingen om 20 % reduksjon i klimautslippene i EU unilateralt og 30 % reduksjon forutsatt tilsvarende forpliktelser multilateralt. Viktig er også målet om at fornybar energi skal utgjøre 20 % av energimiksen i EU i 2020 og at andelen biodrivstoff skal utgjøre 10 % av drivstoffet i EU innen 2020.

To forhold er spesielt viktig for utviklingen på området: Energisikkerhet og klima. Transportsektoren bidrar nå med om lag 1/3 av klimautslippene i Europa og sektoren er nær 100 % avhengig av olje. Biodrivstoff er eneste reelle alternativ for energibruken i transportsektoren. Det tredje forhold som styrer utviklingen på området er behovet for sysselsetting og utvikling i distriktene. Reformen av EUs landbrukspolitikk legger opp til at landbruket i EU må hente tilleggsinntekter (utover enkeltbrukstøtten) i et marked. Bioenergi er et marked med potensiale for landbruket i mange medlemsland.

I det innledende panelet under konferansen fikk deltakerne innblikk i tilsvarende vurderinger fra andre deler av verden.

Kina prioriterer utvikling av bioetanol. Stigende matvarepriser gjør imidlertid kinesiske myndigheter sensitive for en utvikling som kan lede til sosial uro. Satsingen der vil derfor legge vekt på produksjon av biodrivstoff basert på "non-food" produkter.

India utvikler biodiesel fra *Jatropha Curcas* (en plante som produserer oljfrø som egner seg til biodiesel. Planten kan vokse i marginale områder og produserer vesentlig mer vegetabilsk olje pr hektar enn for eksempel soya) og palmeolje og bioetanol fra cassava og sukkerrør. India er på samme måte som Kina på leting etter å ekspandere produksjonen på marginale landbruksarealer for å dempe effekten på matvareprisene. India har en målsetting om 5 % innblanding av biodrivstoff innen 2025.

Mosambique har estimert at de har mer enn 40 mill ha marginalt landbruksareal tilgjengelig for biodieselproduksjon basert på *Jatropha* i følge energiministeren i landet. Utviklingen av sektoren i Mosambique legger vekt på allokering av land til produksjon og forholdet mellom produksjon av biodrivstoff og mat.

USA la under hele konferansen vekt på sin satsing på andre generasjon biodrivstoff (cellulosebasert). Denne teknologien er "rett rundt hjørnet" i følge den amerikanske ambassadøren til EU. Biodrivstoff fra celluloseflis er klar for produksjon i Georgia, USA i løpet av neste år. USA legger vekt på at utviklingen av sektoren er markedsdrevet.

Både Argentina og Brasil legger vekt på biodrivstoff som en internasjonal handelsvare og benyttet sine innlegg til å kritisere tollsatser på biodrivstoff til USA og EU. Argentina etterlyste videre endringer i det tekniske regelverket for biodrivstoff i EU og advarte mot at EU bygget opp egen sektor basert på subsidiert produksjon. Argentina har et bindende mål om 5 % innblanding av biodrivstoff innen 2010. Argentina legger vekt på å effektivisere produksjonen basert på GMO vekster.

Brasil la vekt på betydningen av allokering av arealer for landbruksproduksjon og produksjon av biodrivstoff. Dette var en forutsetning for å redusere miljøulempene i følge Dilma Rouseff,

stabsjefen til president Lula da Silva. Brasil har introdusert "social fuel certificate" for å sikre at utviklingen av sektoren også kommer de mindre gardsbrukene til gode.

### **Internasjonal handel med biodrivstoff**

Kommissær for energi, A. Piebalgs, forklarte at EUs mål om 10 % innblanding av biodrivstoff i teorien kan dekkes av EUs egen produksjon. Ved å ta i bruk tidligere brakklagte jordbruksarealer, og ved å redusere avgangen av dyrket areal i EU, er det teknisk mulig å sikre målet ved intern produksjon uten at dette får dramatiske konsekvenser for råvareprisene. Han fortsatte imidlertid med å understreke at det ikke var sannsynlig, ei heller heller ønskelig. Piebalgs forklarte at en "balansert handel" med biodrivstoff vil være veien å gå. EU vil samarbeide med andre land, regioner og internasjonale organisasjoner for å etablere et rammeverk for internasjonal handel med biodrivstoff.

Europakommisjonens presiden J. Barroso redegjorde for resultatene fra det nylig avholdte toppmøtet hvor biodrivstoff var et viktig tema. "EU – Brazil Partnership ble inngått under toppmøtet.

"Ressursnasjonalisme tjener oss ikke. Biodrivstoff er intet unntak", slo Handelskommissær Peter Mandelson fast i sitt innlegg. Det er ingen grunn til at EU skal tviholde på egenprodusert biodrivstoff med lav "karboneffektivitet" dersom EU kan kjøpe ren, og miljøvennlig biodrivstoff til en lavere pris andre steder. Mandelson mente de positive miljøeffektene skulle bestemme opprinnelsen til biodrivstoff i EU. "Biodrivstoff er ikke primært industripolitikk eller landbrukspolitikk, men miljøpolitikk drevet av behovet for å få mest positive miljøeffekter for pengene". Europa må være åpen for at vi importerer det meste av biodrivstoffet for å nå målet om 10 % andel biodrivstoff i 2020, slo Mandelson fast.

Ingen av innledeerne på konferansen gikk lenger i å promotere åpen og fri handel med biodrivstoff enn den svenske handelsministeren, Sten Tolgfors som argumenterte for å fjerne tollsatsene helt. Han la vekt på at det er store forskjeller i landenes muligheter til å produsere biodrivstoff. EU trenger for eksempel 3 ganger så stort areal som Brasil for å produsere samme mengde bioetanol. Tolgfors mente EU kunne ta beslutningen om 0-tariff for biodrivstoff alene, eller ta dette opp i WTO. Tolgfors tok også opp det forhold at mange land subsidierer egenproduksjon av biodrivstoff på en måte som man sjelden ser i andre sektorer. Han mente det var behov for internasjonale standarder på området. Tolgfors advarte mot at standarder for miljø og bærekraftig produksjon kunne brukes som handelshindrende tiltak. Produksjonsstandarder må etableres på frivillig basis.

Dilma Rousseff, stabsjefen til Brasils president og presidenten selv, Lula da Silva, la vekt på handelshindringer og potensialet for utviklingsland ved økt produksjon av biodrivstoff. Begge forklarte også om utviklingen av sektoren i Brasil. Silva er naturlig nok opptatt av tollsatsene som bioetanol fra Brasil møter inn til EU. Han mener disse må ned. Brasil kan levere bioetanol til konkurransedyktige priser uten subsidier. I følge Silva vil Brasil kunne forsyne sitt eget og EUs behov for bioetanol ved å ta i bruk mindre enn 6 % av landets dyrket areal til formålet. (World Resource Institute anslår at Brasil kan nå 10 % andel biodrivstoff nasjonalt ved å nyttiggjøre 3 % av landets dyrket areal). Ekspansjonen vil skje sør i Brasil, mer enn 2000 km fra grensen til Amazonas ifølge Silva.

Motinnlegget til alle som etterlyste lavere tollsatter inn til EU for biodrivstoff kom fra Ramon de Miguel, president of the European Bio-ethanol Fuel Association. Han slo fast at importtoll

var nødvendig for å sikre investeringer i sektoren i Europa. Ikke minst for å kunne utvikle andre generasjons biodrivstoff. Miguel så ingen hensikt i å utvikle globale markedsstandarder for etanol. Dette kunne etter hans mening dekket av en (europeisk) standard for drivstoff. Miguel avsluttet med å forklare at EU kan produsere inntil 14 % av sitt drivstofforbruk basert på eget biodrivstoff.

### **Konsekvenser for miljø og matvaresikkerhet**

Energikommissær Piebalgs understreket at bare bærekraftig produsert biodrivstoff vil regnes med når målet om 10 % biodrivstoffandel vurderes. Videre vil bærekraftig produksjon av biodrivstoff være en forutsetning for de virkemidler som settes inn. Miljøkommissær Dimas fulgte opp med relativt klare advarsler om mulige negative effekter av økt produksjon og bruk av biodrivstoff. Han la vekt på å forklare at målet om 10 % biodrivstoff forutsetter at andre generasjons biodrivstoff er kommersielt tilgjengelig og at produksjon og bruk er bærekraftig.

Systemer for å vurdere miljøvennlig produksjon og bruk av biodrivstoff vil være en sentral del av EUs politikk på området. Piebalgs forklarte at Kommisjonen arbeider med "a sustainability scheme" for biofuels. Det ble ikke redegjort nærmere for innholdet i dette, men han fulgte opp med å forklare at EU legger om til å fastsette "minimum sustainability standards" for produksjon og bruk av biodrivstoff. Konferansen var ment som en anledning til å gi innspill til dette arbeidet. Kommisjonen mottok imidlertid få praktiske og målrettede råd for arbeidet med disse standardene. Et unntak var Alexander Müller, FAO som forklarte om FAOs arbeid med å utvikle standarder for bærekraftig produksjon av biodrivstoff. Han mente dette kunne danne basis for sertifiseringssystemer på området, men at det kreves betydelig mer utviklingsarbeid før en er klar for å etablere slike systemer. Det er mange år til vi ser troverdige sertifiseringssystemer for produksjon og bruk av biodrivstoff i følge Müller. FAOs arbeid inngår i arbeidet til Global Bioenergy Partnership. Det forventes en rapport fra dette initiativet i oktober 2007. Rapporten vil bl.a.inneholde vurderinger av ulike politikk på området, vurdere tilgjengelig data, identifisere mangel på kunnskap og vurdere tiltak for kunnskapsoppbygging.

Alle som er opptatt av effekten av økt etterspørsel etter biodrivstoff på matvarepriser kjenner nå til opptøyene i Mexico på grunn av økte maispriser. Marcos Jank, leder av unionen av sukkerindustrien i Sao Paolo forsøkte å nyansere årsaken til utviklingen i Mexico. Han hevdet at årsaken til den skarpe økningen i prisene på mais først og fremst skyldes USAs proteksjonistiske politikk for biodrivstoff. Ved å subsidiere egen maisproduksjon til energiformål, og å hindre import av bioetanol fra land med mer effektiv produksjon basert på andre råvarer (sukkerrør fra Brasil), var denne politikken med på å drive maisprisene unødige høyt. Jank advarte EU mot å gjøre samme feil i iveren etter å stimulere egenproduksjon av raps for biodiesel.

Lucas Assuncao redegjorde for analyser utført av UNCTAD om handel med biodrivstoff og mulige effekter på matvareprisene. Det er registrert betydelig økt handel med bioetanol. Svært lite handel med biodiesel er registrert. Assuncao mente det var nok arealer tilgjengelig for ekspansjon av bioetanolproduksjon. Både Müller (FAO) og Assuncao (UNCTAD) advarte imidlertid mot å se seg blind på mulighetene for å utnytte marginale landbruksarealer til formålet. Joachim von Braun fra International Food Policy Research Institute (IFPRI) fulgte opp med samme advarsel. Produksjonen av biodrivstoff vil først ekspandere på det beste landbruksarealet. Produksjonen kan flyttes til marginale landbruksarealer bare ved en aktiv politikk og hensiktsmessige virkemidler. I mange utviklingsland er olje produsert fra Jatropha

allerede et produkt som egner seg for marginale landbruksområder. Det er imidlertid mer enn biologiske forhold som må være til stede før utnyttelsen av marginale landbruksområder kan skje. Braun (IFPRI) varslet at verden står overfor en totalt forandret forsyningssituasjon for mat. Etterspørselen etter biodrivstoff er ikke eneste årsak, men et viktig bidrag til økt konkurranse om arealer og råvarer.

### **Biodrivstoff og utviklingsland**

Konferansen hadde deltakere fra flere utviklingsland som ga uttrykk for store forhåpninger om å bli leverandører av biodrivstoff i et ekspanderende marked. Brasils president Lula da Silva satte ord på dette: "De land som ikke fikk muligheten i det 20. århundre må få muligheten nå". Det største hinderet for dette er i følge Silva internstøtten og tollvernet for landbruket i industriland.

Silva understreket at produksjon av biodrivstoff ikke er et valg mellom mat og energi. Han viste til utviklingen i Brasil der ekspansjonen i produksjonen av bioetanol har skjedd samtidig med at den generelle landbruksproduksjonen (og inntektene) har økt. Silva forklarte at 25 % av bioetanolproduksjon i Brasil er forbeholdt mindre gårdsbruk.

Det er imidlertid stor forskjell på situasjonen i Brasil og Afrika som representanten fra FAO la vekt på. Erfaringene fra Brasil er ikke mulig å overføre direkte til Afrika eller mange andre utviklingsland.

Flere av ministrene fra Afrika og Asia ser for seg at deres land delvis kan kopiere den vellykkede satsingen på biodrivstoff i Brasil.

Utviklingskommissær L. Michel var særlig opptatt av miljøeffektene av å konvertere arealer til biodrivstoffproduksjon. Kommisjonen har flere finansieringskilder for å involvere bønder i tredjeland i produksjon av råvarer for biodrivstoff. Eksempler på dette er et "Energy Facility" og European Development Fund (EDF). ACP-land har i dag preferanser for salg av etanol basert på sukker inn til EU. Kommisjonen støtter flere "feasibility"-studier for biodrivstoff basert på sukker i tredjeland.

Som en kontrast til mange innledere som vektla fordelene med overgang til å produsere råvarer for biodrivstoff hevdet Simon Trace fra NGOen Practical Action at dette kunne være inntektsgivende for mange småbønder, men at det for andre kunne lede til økt fattigdom. Mange produsenter i utviklingsland er leilendinger, andre bruker tradisjonelt felleseiet land og her er kampen om tilgang til jord og vann viktig. Husholdningsjordbruket kan bli fortrent til fordel for de større bruk.

### **Forskning og utvikling**

Forskningsutfordringene for biodrivstoff er store. Målsettingene i EU og mange andre land forutsetter at cellulosebasert biodrivstoff er kommersielt tilgjengelig. John Mizroch, Principal Deputy Assistant Secretary for Energy Efficiency and Renewable Energy, redegjorde for den målrettede forskningsinnsatsen i USA på dette området. Budsjettet for forskning og utvikling av biodrivstoff er doblet i løpet av de siste to årene. Det produseres allerede cellulosebasert biodrivstoff i Statene. USA har utpekt 3 vitenskapelige sentre for denne forskningen og mye av innsatsen er rettet mot disse (Oak Ridge, University of Wisconsin og Berkeley).

I tilknytning til EUs syvende rammeprogram for forskning er det etablert ” European Biofuels Technology Platform” <http://www.biofuelstp.eu/>

## **Vurdering**

Europakommisjonens internasjonale konferanse om biodrivstoff må ses på som en del av den åpne høringen om biodrivstoff i forberedelsene til utviklingen av regelverket for fornybar energi som legges fram over sommeren. Deltakelsen fra Europakommisjonen og inviterte innledere understreker den betydning Kommisjonen legger i saken. Energisikkerhet, ambisjoner i klimapolitikken og behovet for utvikling i distriktene etter reform av EUs landbrukspolitikk er drivkreftene – med hovedvekt på de to første.

Konferansen viser at den politiske utviklingen og ambisjonene på området ligger et stykke foran de faktiske kunnskapene om konsekvenser av økt bruk av biodrivstoff. EU står foran en intens debatt om hvor stor del av målet om 10 % andel biodrivstoff som skal dekkes ved egenproduksjon. Utviklingslandene frykter at miljøkravene for produksjon av biodrivstoff skal brukes som et verktøy for å skjerme EUs eget landbruk og egne produsenter.

Det hersker usikkerhet om form og innhold på de kravene som må stilles til produksjon av biodrivstoff for å karakterisere denne som bærekraftig. Representantene for FAO og UNCTAD var av de få som leverte substansielle og oppklarende innlegg på dette området. Det kom påfallende lite konkret fra miljøvernorganisasjonene om temaet utover at det må stilles krav. Begrepene kriterier, indikatorer og sertifisering for miljøvennlig produksjon var nevnt av alle – uten å klargjøre at det ligger år med utviklingsarbeid mellom de forskjellige formene for slike dokumentasjonssystemer. Europakommisjonen bruker viselig begreper som ”sustainability schemes” om det de nå arbeider med. Det gir økt fleksibilitet i utformingen av systemer for å overvåke effektene på miljø og sosiale forhold av satsingen på biodrivstoff.

Etterspørselen etter biodrivstoff påvirker allerede råvareprisene i landbruket og matvarepriser til forbruker. Problemet består i å skille denne effekten fra den generelle økte etterspørselen etter landbruksvarer og forandringer i produksjonsmulighetene på grunn av effekter av klimaendringer som allerede er tydelige mange steder. Virkningene på råvarepriser vil også bestemmes av regelverket for handel med biodrivstoff. For å redusere konkurransen mellom biodrivstoff og produksjon av mat må energiproduksjonen styres mot marginale landbruksområder og baseres på ligno-cellulose (andre generasjon biodrivstoff). Det krever en aktiv og bevisst politikk på området.

International Conference on Biofuels – Europakommisjonens web-side:  
[http://ec.europa.eu/external\\_relations/energy/biofuels/index.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/energy/biofuels/index.htm)

Rapporten er skrevet av Inger-Marie Bjønness og Knut Øistad, EUDEL