



Συμβούλιο
της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Βρυξέλλες, 2 Δεκεμβρίου 2016
(OR. en)

Διοργανικός φάκελος:
2016/0382 (COD)

15120/16
ADD 9

ENER 417
CLIMA 168
CONSOM 298
TRANS 479
AGRI 650
IND 261
ENV 757
IA 130
CODEC 1802

ΔΙΑΒΙΒΑΣΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

Αποστολέας:	Για τον Γενικό Γραμματέα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ο κ. Jordi AYET PUIGARNAU, Διευθυντής
Ημερομηνία Παραλαβής:	1 Δεκεμβρίου 2016
Αποδέκτης:	κ. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Αριθ. εγγρ. Επιτρ.:	SWD(2016) 419 final - PART 2/2
Θέμα:	ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΕΡΙΛΗΨΗ ΤΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ Αειφορία της βιοενέργειας που συνοδεύει το έγγραφο Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας 2009/28/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Απριλίου 2009, σχετικά με την προώθηση της χρήσης ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές (αναδιατύπωση)

Διαβιβάζεται συνημμένως στις αντιπροσωπίες το έγγραφο - SWD(2016) 419 final - PART 2/2.

συνημμ.: SWD(2016) 419 final - PART 2/2



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 30.11.2016
SWD(2016) 419 final

PART 2/2

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ
ΠΕΡΙΛΗΨΗ ΤΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ

Αειφορία της βιοενέργειας

που συνοδεύει το έγγραφο

Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας 2009/28/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Απριλίου 2009, σχετικά με την προώθηση της χρήσης ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές (αναδιατύπωση)

{COM(2016) 767 final}
{SWD(2016) 416 final}
{SWD(2016) 417 final}
{SWD(2016) 418 final}

Δελτίο συνοπτικής παρουσίασης
Εκτίμηση επιπτώσεων για την αειφορία της βιοενέργειας
Α. Ανάγκη ανάληψης δράσης
Γιατί; Ποιο είναι το πρόβλημα; Μολονότι η αύξηση της παραγωγής βιοενέργειας διαδραματίζει καίριο ρόλο στην επίτευξη των στόχων της ΕΕ για το κλίμα και την ενέργεια, διάφορα προβλήματα και δυνητικοί κίνδυνοι συνδέονται με την αυξανόμενη χρήση της στον τομέα της θέρμανσης και του ηλεκτρισμού. Από τη δημόσια διαβούλευση προέκυψε επίσης ότι η κοινή γνώμη έχει ανάμεικτη άποψη σχετικά με τα οφέλη και τους κινδύνους της βιοενέργειας, γεγονός που μπορεί να υπονομεύσει τις επενδύσεις στον τομέα, ιδίως ελλείψει ισχυρού πλαισίου δημόσιας πολιτικής. Με βάση τα σχόλια των ενδιαφερόμενων μερών, μελέτες και άλλα επιστημονικά στοιχεία, οι υπηρεσίες της Επιτροπής προσδιόρισαν τρία βασικά προβλήματα ή δυνητικούς κινδύνους που συνδέονται με τη χρήση στερεής βιομάζας για θερμότητα και ηλεκτρισμό: i) οι κλιματικές επιδόσεις της βιοενέργειας· ii) οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις στη βιοποικιλότητα, την ποιότητα του εδάφους και του αέρα· iii) η αυξανόμενη καύση μεγάλων ποσοτήτων βιομάζας σε εγκαταστάσεις χαμηλής απόδοσης. Η παρούσα εκτίμηση επιπτώσεων παρέχει συμπληρωματική ανάλυση προς την εκτίμηση επιπτώσεων που συνοδεύει την προτεινόμενη αναθεώρηση της οδηγίας για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, στην οποία εξετάζονται συγκεκριμένα ζητήματα που αφορούν τη χρήση βιοκαυσίμων στις μεταφορές, και ιδίως οι εκπομπές από την έμμεση αλλαγή της χρήσης γης και η ανάπτυξη των προηγμένων βιοκαυσίμων.
Τι αναμένεται να επιτευχθεί με την παρούσα πρωτοβουλία; Κύριος σκοπός της πρωτοβουλίας είναι να διασφαλιστεί η αειφορία της παραγωγής βιοενέργειας και της χρήσης της για θέρμανση και ηλεκτρισμό. Προς τούτο, είναι απαραίτητο να αντιμετωπιστούν τα προαναφερόμενα προβλήματα και κίνδυνοι μέσω ενός σαφούς πλαισίου πολιτικής, ώστε κάθε νέα δράση να συμπληρώνει αποτελεσματικά τις πολιτικές και τα μέτρα που υπάρχουν ήδη τόσο σε ενωσιακό όσο και σε εθνικό επίπεδο. Η πρωτοβουλία έχει ως στόχο να αποφέρει οφέλη όσον αφορά τη δράση για το κλίμα, την προστασία του περιβάλλοντος, την αποδοτικότητα των πόρων και τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, διατηρώντας ταυτόχρονα τη δράση στο πλαίσιο της αναλογικότητας προς το μέγεθος των προβλημάτων και κινδύνων. Η πρωτοβουλία αναμένεται επίσης να συμβάλει στους πρωταρχικούς στόχους της Επιτροπής, ιδίως μέσω της προώθησης i) της ανάπτυξης, της απασχόλησης και των επενδύσεων και ii) του ηγετικού ρόλου της ΕΕ στις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας.
Ποια είναι η προστιθέμενη αξία της δράσης σε επίπεδο ΕΕ; Οι στόχοι για τον μετριασμό της κλιματικής αλλαγής και για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας καθορίζονται σε ενωσιακό επίπεδο· συγκεκριμένα, ο στόχος για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας οδήγησε σε αύξηση της κατανάλωσης βιομάζας για παραγωγή ενέργειας στην ΕΕ κατά την τελευταία δεκαετία. Επομένως, είναι αναγκαίο να διασφαλιστεί σε ενωσιακό επίπεδο ότι η χρήση βιοενέργειας για την επίτευξη των στόχων για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας υποστηρίζει επίσης τον γενικό στόχο για το κλίμα. Ορισμένοι από τους κινδύνους ως προς την αειφορία που συνδέονται με την ανάπτυξη της βιοενέργειας έχουν διασυννοριακή διάσταση και, επομένως, μπορούν να αντιμετωπιστούν πιο αποτελεσματικά σε ενωσιακό επίπεδο. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα για τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις, όπως η κλιματική αλλαγή, η βιοποικιλότητα ή η ατμοσφαιρική ρύπανση. Οι επιπτώσεις που οφείλονται στην αγορά είναι επίσης δυνατόν να εμφανιστούν και πέραν των συνόρων, όπως συμβαίνει για παράδειγμα όσον αφορά τα προβλήματα ανταγωνισμού για τις πρώτες ύλες βιομάζας.
Β. Λύσεις
Ποιες νομοθετικές και μη νομοθετικές επιλογές πολιτικής έχουν εξεταστεί; Υπάρχει προτιμώμενη επιλογή ή όχι; Γιατί; Κατά τη διαδικασία διαβούλευσης και την εξέταση των στοιχείων τέθηκε το ακόλουθο δίλημμα: - αφενός, πολλά ενδιαφερόμενα μέρη θεωρούν ότι η μελλοντική ανάπτυξη της βιοενέργειας, που είναι σημαντική για την αντικατάσταση των ορυκτών καυσίμων, παρεμποδίζεται από τις αμφιβολίες του κοινού για τα περιβαλλοντικά οφέλη ορισμένων χρήσεων της βιομάζας για την παραγωγή ενέργειας· - αφετέρου, προκύπτει με σαφήνεια από τα επιστημονικά στοιχεία ότι οι συνολικές επιπτώσεις της χρήσης βιομάζας για την παραγωγή ενέργειας στις εκπομπές αερίων θερμοκηπίου και στη βιοποικιλότητα βασίζονται σε υπερβολικά πολλές μεταβλητές και δεν μπορούν να εκτιμηθούν ή να διασφαλιστούν με γενικές προδιαγραφές, αλλά θα πρέπει μάλλον να εξετάζονται κατά περίπτωση και ανάλογα με την εκάστοτε εγκατάσταση.

Ως εκ τούτου, δεν είναι δυνατόν να γίνει αξιόπιστη διάκριση, σε επίπεδο ΕΕ, μεταξύ «αιφόρων» και «μη αιφόρων» πηγών βιοενέργειας για τους τομείς της θέρμανσης και της ηλεκτρικής ενέργειας και να καθοριστεί η διάκριση αυτή στη νομοθεσία. Αντί αυτού, μια μη κανονιστική επιλογή και τέσσερις κανονιστικές επιλογές αποσκοπούν στην αντιμετώπιση των αιτιών των προβλημάτων και των κινδύνων που αναφέρονται ανωτέρω. Το σενάριο αναφοράς (επιλογή 1) βασίζεται στην ενσωμάτωση των λύσεων σε άλλα στοιχεία του πλαισίου πολιτικής για το κλίμα και την ενέργεια για το 2030, καθώς και σε άλλες υφιστάμενες πολιτικές. Λόγω των σημαντικών αποτελεσμάτων των πολιτικών αυτών χωρίς πρόσθετες ειδικές ρυθμίσεις, η επιλογή αυτή αποτελεί την αποτελεσματικότερη προσέγγιση όσον αφορά την ισορροπία μεταξύ αποτελεσμάτων και διοικητικού φόρου. Ωστόσο, η επιλογή αυτή δεν παρέχει νομοθετικά μέτρα διασφάλισης σε περίπτωση που οι πρακτικές οι οποίες επιδεινώνουν τα προβλήματα αναπτυχθούν σε μεγαλύτερο βαθμό απ' ό,τι προβλέπεται στις εργασίες μοντελοποίησης. Αυτό είναι σημαντικό δεδομένου του επιπέδου αβεβαιότητας σχετικά με τη μελλοντική ανάπτυξη βιομάζας, συμπεριλαμβανομένων της μορφής του εμπορίου και της επιλογής πρώτων υλών. Οι πρόσθετες τέσσερις επιλογές πολιτικής προτείνουν σειρά μέτρων διασφάλισης κατά των κινδύνων που έχουν προσδιοριστεί, αν και το ιδιαίτερο πρόβλημα των επιπτώσεων της βιομάζας στο κλίμα («βιογενής άνθρακας») είναι ιδιαίτερα δυσεπίλυτο. Με βάση τα ανωτέρω, οι υπηρεσίες της Επιτροπής δεν ήταν σε θέση να προσδιορίσουν μια επιλογή πολιτικής που να είναι σαφώς προτιμητέα από τις άλλες.

Ποιος υποστηρίζει την κάθε επιλογή;

Στη διαβούλευση με τα ενδιαφερόμενα μέρη, το 35 % όσων απάντησαν είναι της γνώμης ότι οι υφιστάμενες ενωσιακές και εθνικές πολιτικές επαρκούν για να αντιμετωπιστούν τα περί ων ο λόγος ζητήματα, ενώ το 59 % αυτών ζητούν ένα νέο μέσο πολιτικής σε επίπεδο ΕΕ. Δεν συγκεντρώνει σημαντική υποστήριξη η επιλογή 2, η οποία θα επισημοποιούσε τα κριτήρια αειφορίας που αποτελούν προς το παρόν αντικείμενο σύστασης της Επιτροπής. Την επιλογή 3 υποστηρίζουν αρκετοί παραγωγοί και χρήστες βιοενέργειας και διάφορα κράτη μέλη. Αρκετές μη ενεργειακές βιομηχανίες που χρησιμοποιούν ξυλεία και οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών τάσσονται υπέρ της εξέτασης του θέματος της απόδοσης μετατροπής (επιλογή 4). Η δεύτερη ομάδα θα υποστήριζε επίσης σε μεγάλο βαθμό τον καθορισμό συνολικού ανώτατου ορίου για τη βιοενέργεια.

Γ. Επιπτώσεις της προτιμώμενης επιλογής

Ποια είναι τα οφέλη της προτιμώμενης επιλογής (αν υπάρχει, ειδάλλως των κυριότερων επιλογών);

Από την ανάλυση προκύπτει ότι, υπό τις συνθήκες που προβλέπονται στα μοντέλα, οι εξεταζόμενες επιλογές πολιτικής θα είχαν μόνο περιορισμένα —αν και θετικά— αποτελέσματα στα προβλήματα που διαπιστώθηκαν. Θα λειτουργούσαν μάλλον ως μέτρα διασφάλισης σε περίπτωση που οι πρακτικές οι οποίες επιδεινώνουν τα προβλήματα αναπτυχθούν σε μεγαλύτερο βαθμό απ' ό,τι προβλέπεται στις εργασίες μοντελοποίησης.

Αν και η βιοενέργεια είναι καίριας σημασίας για να επιτευχθεί ο στόχος του ποσοστού τουλάχιστον 27 % ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές στο ενεργειακό μείγμα της ΕΕ έως το 2030, ένα οριακά υψηλότερο μερίδιο βιοενέργειας έναντι άλλων ανανεώσιμων πηγών θα είχε ως αποτέλεσμα οριακά χαμηλότερα κίνητρα για τις αναδυόμενες τεχνολογίες. Οι επιλογές που περιλαμβάνουν περιορισμούς της χρήσης βιοενέργειας (1, 3, 4 και 5) θα τονώσουν επομένως έμμεσα την εστίαση του ενεργειακού τομέα σε άλλες ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, με αποτέλεσμα την πραγματοποίηση πρόσθετων επενδύσεων και τη δημιουργία θέσεων εργασίας στον τομέα των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας. Δεδομένου ότι όλες οι επιλογές έχουν μάλλον περιορισμένη ποσοτικοποιημένη επίδραση στις μελλοντικές ποσότητες βιοενέργειας, τα αποτελέσματα για την ανάπτυξη και την απασχόληση είναι επίσης περιορισμένα.

Ποιο είναι το κόστος της προτιμώμενης επιλογής (αν υπάρχει, ειδάλλως των κυριότερων επιλογών);

Λόγω των νέων νομικών απαιτήσεων που συνεπάγονται οι επιλογές 2 έως 5 θα προκύψουν πρόσθετα διοικητικά έξοδα για τους παραγωγούς γεωργικής βιομάζας, τους ιδιοκτήτες δασών και την αξιακή αλυσίδα ξύλου, καθώς και τις εγκαταστάσεις παραγωγής βιοενέργειας. Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις, τα εν λόγω έξοδα θα κυμαίνονται μεταξύ 63 και 150 εκατ. EUR σε εφάπαξ δαπάνες και μεταξύ 31 και 51 εκατ. EUR σε τακτικές ετήσιες δαπάνες (σωρευτικά για όλους τους φορείς εκμετάλλευσης). Αυτό το επιπλέον κόστος είναι πιθανό να μετακυλιστεί στον τελικό καταναλωτή (χωρίς δημόσια επιδότηση) ή στην ευρύτερη κοινωνία (με τη χορήγηση επιδοτήσεων) ή στον συνδυασμό και των δύο. Όπως περιγράφεται ανωτέρω, οι επιλογές θα αποφέρουν συνολικά μικρό οικονομικό όφελος που συνδέεται με την οριακή στροφή σε άλλες πηγές ανανεώσιμης ενέργειας.

Πώς θα επηρεαστούν οι μεγάλες, οι μικρομεσαίες και οι πολύ μικρές επιχειρήσεις;

Οι ΜΜΕ και οι πολύ μικρές επιχειρήσεις εκπροσωπούνται ευρέως στην παραγωγή και την αλυσίδα χρήσης βιοενέργειας μέσω, ιδίως, των μικρών ιδιοκτητών δασών και των μικρών εγκαταστάσεων παραγωγής βιοενέργειας. Η δεύτερη ομάδα, ωστόσο, θα επηρεαζόταν μόνο σε συνάρτηση με το ελάχιστο μέγεθος των εγκαταστάσεων που υπόκεινται σε απαίτηση αειφορίας (1-5 MW, 5-10 MW, 10-20 MW ή άνω των 20 MW). Οι μικροί ιδιοκτήτες δασών ενδέχεται να επηρεαστούν από τις εξεταζόμενες επιλογές πολιτικής, αλλά σε μικρότερο

βαθμό στην περίπτωση προσέγγισης βάσει κινδύνου (επιλογή 3).
Θα υπάρξουν σημαντικές επιπτώσεις στους εθνικούς προϋπολογισμούς και στις εθνικές διοικήσεις;
Θα υπάρξουν περιορισμένα μόνο διοικητικά έξοδα για τις εθνικές αρχές όσον αφορά την εφαρμογή της νομοθεσίας και τα αντίστοιχα καθήκοντα υποβολής εκθέσεων, παρακολούθησης και επαλήθευσης. Στα εν λόγω έξοδα περιλαμβάνονται εφάπαξ δαπάνες που κυμαίνονται από 60 000 έως 200 000 EUR, καθώς και τακτικές ετήσιες δαπάνες από 400 000 έως 1 εκατ. EUR.
Θα υπάρξουν άλλες σημαντικές επιπτώσεις;
Όχι.
Δ. Παρακολούθηση
Πότε θα επανεξεταστεί η πολιτική;
Η πολιτική θα επανεξετάζεται σε τακτά διαστήματα στο πλαίσιο της διακυβέρνησης της Ενεργειακής Ένωσης, και για την εκτίμηση της εξέλιξης των προβλημάτων και των κινδύνων που προσδιορίστηκαν στην εκτίμηση επιπτώσεων θα λαμβάνεται ιδιαίτερα υπόψη η παρακολούθηση των συνολικών ποσοτήτων βιομάζας που χρησιμοποιούνται για την παραγωγή ενέργειας, καθώς και το είδος βιομάζας, το είδος πρώτων υλών, η γεωγραφική προέλευση και η τελική χρήση αυτών. Δεν προβλέπεται καμία ιδιαίτερη ρήτρα επανεξέτασης.