

Brüssel, 2. detsember 2016
(OR. en)

Institutsioonidevaheline
dokument:
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

SAATEMÄRKUSED

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Jordi AYET PUIGARNAU, direktor
Kättesaamise kuupäev:	1. detsember 2016
Saaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	SWD(2016) 419 final - PART 2/2
Teema:	KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE Sustainability of Bioenergy <i>Lisatud dokumendile:</i> Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. aprilli 2009. aasta direktiivi 2009/28/EÜ taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamise kohta (uuesti sõnastatud)

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument SWD(2016) 419 final - PART 2/2.

Lisatud: SWD(2016) 419 final - PART 2/2

Brüssel, 30.11.2016
SWD(2016) 419 final

PART 2/2

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Sustainability of Bioenergy

Lisatud dokumendile:

Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. aprilli 2009. aasta direktiivi 2009/28/EÜ taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamise kohta (uuesti sõnastatud)

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

Kommenteeritud kokkuvõte
Bioenergia säästlikkust käsitlev mõjuhindang
A. Vajadus meetmete järele
Miks? Mis on lahendamist vajav probleem?
Kuigi bioenergia suurem tootmine on ELi kliima- ja energiaeesmärkide saavutamiseks väga tähtis, seondub selle energia suureneva kasutamisega soojus- ja elektrisektoris mitu probleemi ja võimalikku riski. Avaliku konsultatsiooni tulemustest ilmnes, et üldsuse seisukohad bioenergia kasu ja selle energiaga seotud riskide suhtes lähevad lahku, mis võib pärssida investeerimist kõnealusesse sektorisse, eriti olukorras, kus puudub kindel avaliku poliitika raamistik. Sidusrühmade seisukohtade, uuringute ja muude teaduslike tõendite põhjal tegid komisjoni talitused kindlaks kolm probleemi või võimalikku riski, mis on seotud tahke biomassi kasutamisega soojuse ja elektri tootmiseks: i) bioenergia kliimanäitajad, ii) elurikkuse, mulla ja õhukvaliteediga seotud keskkonnamõju ning iii) suurte biomassikoguste kasvav põletamine vähetõhusates käitistes. Selles mõjuhindangus esitatud analüüs täiendab mõjuhindangut, mis on tehtud taastuvenergia direktiivi läbivaatamise ettepaneku kohta, milles käsitletakse konkreetseid küsimusi seoses biokütuste kasutamisega transpordis, eelkõige maakasutuse kaudsest muutumisest tulenevat heidet ja täiustatud biokütuste arendamist.
Mida selle algatusega loodetakse saavutada?
Algatuse põhieesmärk on tagada, et bioenergiat toodetakse ning kasutatakse soojuse ja elektri saamiseks säästlikult. Selleks on väga tähtis käsitleda eespool nimetatud probleeme ja riske selge õigusraamistiku kaudu, milles uued meetmed täiendavad tõhusalt juba kehtestatud poliitikaid ja meetmeid nii ELi kui ka riikide tasandil. Algatuse eesmärk on toetada kliimameetmeid, keskkonnakaitset, ressursitõhusust ja siseturu toimimist ning tagada, et meetmed on proportsionaalsed probleemide ja riskide suurusega. Ühtlasi peaks algatus aitama saavutada komisjoni üldesidamärke, sest sellega edendatakse eelkõige i) majanduskasvu, tööhõivet ja investeringuid ning ii) ELi juhtpositsiooni taastuvenergia valdkonnas.
Milline on ELi tasandi meetmete lisaväärtus?
Kliimamuutuste leevendamiseks seotud ja taastuvenergiaeesmärgid on seotud ELi tasandil ning eelkõige taastuvenergiaeesmärk on viimasel kümnendil ajendanud ELis suurendama biomassi tarbimist energia saamise eesmärgil. Seepärast on vaja ELi tasandil tagada, et bioenergia kasutamisega taastuvenergiaeesmärkide saavutamiseks toetatakse ka üldise kliimaeesmärgi saavutamist. Mõnel bioenergia arendamise säästlikkusega seotud probleemil on piiriülene mõõde ja seega on neid tõhusam lahendada ELi tasandil. Eelkõige kehtib see seda liiki keskkonnamõju puhul nagu kliimamuutused, elurikkuse vähenemine või õhusaaste. Turuga seotud mõju võib avalduda ka piiriülel, nagu näiteks biomassi lähteainetega seotud konkurentsiküsimuste puhul.

B. Lahendused
Milliseid seadusandlikke ja mitteseadusandlikke poliitikavariante on kaalutud? Kas on olemas eelistatud variant? Miks?
Konsultatsiooniprotsessi ja tõendite läbivaatamise käigus ilmnes järgmine dilemma: – ühest küljest leiavad paljud sidusrühmad, et bioenergia tulevast arendamist, mis on fossiilkütuste asendamiseks vajalik, hoiavad tagasi üldsuse kahtlused selle suhtes, kui kasulikud on keskkonnale teatavad biomassi kasutused energia saamiseks; – teisalt aga on teaduslike tõendite põhjal selge, et üldmõju, mida biomassi kasutamine energia saamiseks avaldab kasvuhooenergia heitele ja elurikkusele, tuleneb liiga paljudest teguritest ning seda ei saa hinnata ega tagada üldeskirjade alusel, vaid seda tuleks käsitleda juhtumipõhiselt ja igas konkreetsetes kohas eraldi. Seetõttu ei ole ELi tasandil võimalik usaldusväärselt eristada, millised soojus- ja elektrisektoris kasutatavad bioenergiaallikad on säästvad ja millised mitte, ning seda eristust õigusaktides sätestada. Selle asemel on eespool nimetatud probleeme ja riske põhjustavate tegurite käsitlemiseks välja töötatud üks mitteregulatiivne poliitikavariant ja neli regulatiivset poliitikavarianti. Lähtesenaarium (1. variant) on lahenduste lõimimine 2030. aasta kliima- ja energiarahastiku muudesse elementidesse ning muudesse kehtivatesse poliitikameetmetesse. Märkimisväärne mõju, mis oleks neil poliitikameetmetel ilma täiendavate konkreetsete õigusaktideta, tähendab, et see variant peaks olema tulemuste ja halduskoormuse tasakaalu poolest kõige tõhusam. Samas aga puuduvad selle puhul seadusandlikud kaitsemeetmed olukorras, kus probleeme süvendavad tavad arenevad mudeldamisel kindlakstehtust laialdasemalt. See on oluline biomassi tulevase arendamise, sh kaubandusstruktuuri ja lähteainete valikuga seotud ebakindluse taseme seisukohast. Ülejäänud

neli poliitikavarianti sisaldavad mitmesuguseid kaitsemeetmeid kindlakstehtud riskide suhtes, kuigi biomassi mõju keskkonnale (nn biogeenne CO₂) on eriti raske käsitleda. Eeltoodud arvestades ei olnud komisjoni talitustel võimalik kindlaks teha teistest selgelt eelistatumat poliitikavarianti.
Kes millist varianti toetab? Sidusrühmadega peetud konsultatsiooni käigus leidis 35 % vastanutest, et praegused ELi ja riikide poliitikameetmed on kõnealuse küsimuse lahendamiseks piisavad, kuid 59 % soovis uut ELi tasandi poliitikavahendit. Variant 2, mis hõlmaks praegu komisjoni soovitusel esitatud säästlikkusnõuete ametlikuks muutmist, ei pälvinud märkimisväärset toetust. Varianti 3 toetasid paljud bioenergia tootjad ja kasutajad ning mitu liikmesriiki. Energia muundamise kasuteguri käsitlemist (variant 4) pooldaksid mitmed energeetikaga mitteseotud puidupõhised tööstusharud ja kodanikuühiskonna organisatsioonid. Viimatinimetatud rühm toetaks suuresti ka bioenergia üldisele kasutamisele piinormi kehtestamist.
C. Eelistatud poliitikavariandi mõju
Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) eelised? Analüüsi põhjal võib eeldada, et mudelites prognoositud tingimustel oleks kindlakstehtud poliitikavariantide mõju väljaselgitatud probleemide lahendamisel küll positiivne, kuid piiratud. Pigem tagaksid need kaitsemeetmed olukorras, kus probleeme süvendavad tavad arenevad mudeldamisel prognoositust laialdasemalt. Kuigi bioenergia on väga tähtis selleks, et saavutada 2030. aastaks taastuvenergia 27 % osakaal ELi energiaallikate jaotuses, toob bioenergia veidi suurem osakaal võrreldes muude taastuvate energiaallikatega kaasa veidi väiksema stiimuli kujunemisejärgus tehnoloogialahenduste jaoks. Seepärast soodustavad bioenergia kasutuse piiramist sisaldavad variandid (1, 3, 4 ja 5) kaudselt energiasektori tähelepanu suunamist muudele taastuvatele energiaallikatele ning toovad seega kaasa uusi investeeringuid ja töökohti energiasektoris. Arvestades, et kõigi variantide kvantitatiivne mõju tulevasele bioenergia kogusele on üsna piiratud, on väike ka mõju majanduskasvule ja tööhõivele.
Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) kulud? Variandides 2–5 kavandatud uute õiguslike nõuetega kaasneksid täiendavad halduskulud põllumajandusliku biomassi tootjatele, metsaomanikele ja puidu väärtusahelale ning bioenergiajaamadele. Hinnanguliselt tähendaks see (kõigile ettevõtjatele kokku) ühekordseid kulusid suuruses 63–150 miljonit eurot ja iga-aastaseid kulusid suuruses 31–51 miljonit eurot. Tõenäoliselt kantaks see lisakulu üle lõpptarbijatele (kui puuduvad avaliku sektori toetused), laiemale ühiskonnale (kui kasutatakse toetusi) või mõlemale. Nagu eespool märgitud, kaasneks kaalutud variantidega üldiselt väike majanduslik kasu, mis oleks seotud väheldase nihkega muude taastuvate energiaallikate suunas.
Milline on mõju ettevõtjatele, VKEdele ja mikroettevõtjatele? VKEd ja mikroettevõtjad osalevad laialdaselt bioenergia tootmises ja sellega seotud kasutusahelas. Eeskätt on tegemist väikemetsaomanike ja väikeste bioenergiat tootvate käitistega. Viimastele avalduks mõju üksnes sõltuvalt sellest, millise miinimumsuurusega käitistele kehtestatakse säästlikkusnõue (1–5 MW, 5–10 MW, 10–20 MW või üle 20 MW). Kaalutud poliitikavariandid võivad mõjutada väikemetsaomanikke, kuid seda vähesemal määral siis, kui valitakse riskipõhine käsitus (variant 3).
Kas on ette näha märkimisväärset mõju riigieelarvetele ja ametiasutustele? Liikmesriikide ametiasutustele kaasneksid piiratud halduskulud, mis on seotud õigusakti rakendamisega ning seonduvate aruandlus-, seire- ja kontrolliülesannetega. See hõlmab ühekordseid kulusid suuruses 60 000–200 000 eurot ja iga-aastaseid kulusid suuruses 400 000–1 miljon eurot.
Kas on oodata muud olulist mõju? Ei.
D. Järeelmeetmed
Millal poliitika läbi vaadatakse? Poliitika vaadatakse energialiidu juhtimise raamistiku kontekstis korrapäraselt läbi. Seejuures on mõjuhindangus kindlaks tehtud probleemide ja riskide arengu hindamisel eriti tähtis jälgida, milline on energia saamiseks kasutatud biomassi üldkogus, millist liiki biomassi ja lähteaineid kasutatakse ning milline on biomassi geograafiline päritolu ja lõppkasutus. Konkreetset läbivaatamisklauslit ei ole ette nähtud.