

Bruksela, 2 grudnia 2016 r.
(OR. en)

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
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

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz Generalny Komisji Europejskiej, podpisał dyrektor Jordi AYET PUIGARNAU
Data otrzymania:	1 grudnia 2016 r.
Do:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Sekretarz Generalny Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	SWD(2016) 419 final - PART 2/2
Dotyczy:	DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI - STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW - Zrównoważoność bioenergii - towarzyszący dokumentowi: Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (wersja przekształcona)

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument SWD(2016) 419 final - PART 2/2.

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



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 30.11.2016 r.
SWD(2016) 419 final

PART 2/2

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Zrównoważoność bioenergii

Towarzyszący dokumentowi:

Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (wersja przekształcona)

{COM(2016) 767 final}

{SWD(2016) 416 final}

{SWD(2016) 417 final}

{SWD(2016) 418 final}

Streszczenie oceny skutków
Ocena skutków dotycząca zrównoważonego charakteru bioenergii
A. Zasadność działań
Dlaczego należy podjąć działania? Na czym polega problem?
Z jednej strony rozwój produkcji bioenergii odgrywa ważną rolę z punktu widzenia realizacji celów klimatyczno-energetycznych UE. Z drugiej strony coraz większe stosowanie bioenergii w sektorze ciepłowniczym i energetycznym wiąże się z pewnymi problemami i potencjalnymi zagrożeniami. Ponadto konsultacje społeczne wykazały, że opinia publiczna jest podzielona, jeśli chodzi o korzyści i zagrożenia związane z bioenergią, co może zaszkodzić inwestycjom w tym sektorze, zwłaszcza przy braku solidnych ram polityki publicznej. Na podstawie opinii zainteresowanych stron, analiz i innych dowodów naukowych służby Komisji określiły trzy główne problemy i potencjalne zagrożenia, jakie wynikają ze stosowania biomasy w produkcji ciepła i energii elektrycznej: i) oddziaływanie bioenergii na klimat; ii) oddziaływanie na różnorodność biologiczną, glebę i jakość powietrza; iii) wzrost spalania dużych ilości biomasy w instalacjach o niskiej efektywności. Omawiana ocena skutków stanowi analizę uzupełniającą ocenę skutków dotyczącą proponowanej zmiany dyrektywy w sprawie odnawialnych źródeł energii. Przeanalizowano w niej kwestie związane ze stosowaniem biopaliw w transporcie, a zwłaszcza problem emisji w wyniku pośredniej zmiany użytkowania gruntów oraz rozwój zaawansowanych biopaliw.
Jaki jest cel inicjatywy?
Główny cel inicjatywy polega na zapewnieniu zrównoważonego charakteru wytwarzania bioenergii i stosowania jej w produkcji ciepła i energii elektrycznej. W związku z tym wspomniane powyżej problemy i zagrożenia należy odpowiednio uwzględnić za pomocą przejrzystych ram politycznych, w których wszelkie nowe działania będą skutecznie uzupełniały obowiązujące już polityki i środki zarówno na poziomie UE, jak i w poszczególnych państwach członkowskich. Inicjatywa ma przynieść korzyści z punktu widzenia działań w dziedzinie klimatu, ochrony środowiska, oszczędnego gospodarowania zasobami i funkcjonowania rynku wewnętrznego. Jednocześnie wynikające z niej działania powinny być proporcjonalne do skali problemów i zagrożeń. Ponadto inicjatywa powinna przyczynić się do realizacji nadrzędnych celów Komisji, zwłaszcza dzięki wspieraniu (i) wzrostu, tworzenia miejsc pracy i inwestycji oraz (ii) wiodącej roli UE w dziedzinie odnawialnych źródeł energii.
Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE?
Cele w zakresie łagodzenia zmiany klimatu i energii ze źródeł odnawialnych określa się na poziomie UE. Złóżka cel dotyczący energii ze źródeł odnawialnych w ostatniej dekadzie sprzyja większemu stosowaniu biomasy na potrzeby produkcji energii w UE. Z tego względu to na szczeblu UE należy zagwarantować, by wykorzystywanie bioenergii do realizacji celów dotyczących energii ze źródeł odnawialnych sprzyjało również realizacji ogólnego celu związanego z klimatem. Niektóre zagrożenia dla zrównoważoności, które wynikają z rozwoju bioenergii, mają wymiar transgraniczny i dlatego można im skuteczniej zaradzić na poziomie UE. Dotyczy to zwłaszcza skutków dla środowiska, takich jak zmiana klimatu, spadek różnorodności biologicznej czy zanieczyszczenie powietrza. Transgraniczny charakter mają też skutki rynkowe, na przykład konkurencja o surowce z biomasy.

B. Rozwiązania
Jakie warianty legislacyjne i nielegislacyjne rozważono? Czy wskazano preferowany wariant? Jak uzasadniono ten wybór lub jego brak?
W trakcie konsultacji i analizy dowodów pojawił się następujący dylemat: - z jednej strony wielu zainteresowanych uważa, że rozwój bioenergii w przyszłości – ważny w kontekście zastąpienia paliw kopalnych – jest hamowany przez wątpliwości obywateli co do korzyści dla środowiska wynikających z niektórych zastosowań biomasy w energetyce; - z drugiej strony dowody naukowe jasno wskazują, że ogólny wpływ stosowania biomasy do produkcji energii na emisje gazów cieplarnianych i różnorodność biologiczną charakteryzuje się zbyt wieloma zmiennymi i nie można go ocenić ani zagwarantować w sposób uniwersalny; należy go raczej analizować osobno dla każdego przypadku i konkretnej instalacji.
Nie można więc w wiarygodny sposób rozróżnić na szczeblu ogólnounijnym „zrównoważonych” i „niezrównoważonych” źródeł bioenergii dla sektora ciepłowniczego i energetycznego ani zawrzeć takiego rozróżnienia w prawodawstwie. Zamiast tego opracowano jeden wariant pozaregulacyjny i cztery warianty

regulacyjne, które odnoszą się do przyczyn omawianych problemów i zagrożeń. Scenariusz odniesienia (wariant 1) oparto na uwzględnieniu rozwiązań w innych elementach ram klimatyczno-energetycznych na 2030 r. oraz w innych obowiązujących politykach. Silne oddziaływanie tych polityk, bez dodatkowych regulacji szczegółowych, sprawia, że ten wariant byłby najskuteczniejszy z punktu widzenia równowagi między wynikami a obciążeniem administracyjnym. Nie zapewnia on jednak żadnych zabezpieczeń prawnych, w przypadku gdyby praktyki, które nasilają problemy, rozwinęły się intensywniej, niż to wynika z modelowania. Ma to duże znaczenie ze względu na poziom niepewności co do przyszłego rozwoju biomasy, w tym struktur handlu i wyboru surowców. W dodatkowych czterech wariantach strategicznych zaproponowano szereg zabezpieczeń przed stwierdzonymi zagrożeniami, chociaż rozwiązanie kwestii oddziaływania biomasy na klimat („węgiel biogeniczny”) jest tu szczególnie skomplikowane. W związku z tym służby Komisji nie mogły określić jednego wariantu, który zdecydowanie stanowiłby wariant preferowany.

Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?

Podczas konsultacji z zainteresowanymi stronami 35 % respondentów stwierdziło, że obowiązujące polityki unijne i krajowe wystarczają, by rozwiązywać omawiane problemy, a 59 % uważa, że UE powinna przyjąć nowy instrument polityki w tej dziedzinie. Wariant 2 – czyli sformalizowanie wymogów dotyczących zrównoważoności, które obecnie mają status zalecenia Komisji – nie uzyskał zdecydowanego poparcia. Pewna liczba producentów i użytkowników bioenergii oraz kilka państw członkowskich poparło wariant 3. Część przedstawicieli sektorów pozaenergetycznych związanych z drewnem oraz organizacje społeczeństwa obywatelskiego pozytywnie odniosły się do rozwiązania kwestii efektywności konwersji (wariant 4). Ta druga grupa respondentów zasadniczo popiera również ogólne ograniczenie bioenergii.

C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu

Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

Analiza wskazuje, że w warunkach przyjętych w modelach opracowane warianty strategiczne wywarłyby jedynie ograniczony – choć korzystny – wpływ na omawiane problemy. Stanowiłyby one raczej „zabezpieczenia”, w przypadku gdyby praktyki, które nasilają problemy, rozwinęły się intensywniej, niż to wynika z modelowania.

Wprawdzie bioenergia ma zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia do 2030 r. 27-procentowego udziału energii ze źródeł odnawialnych w unijnym koszyku energetycznym, jednak nieznacznie wyższy udział bioenergii w stosunku do innych źródeł odnawialnych spowoduje, że zachęty dla nowatorskich technologii będą nieznacznie niższe. Z tego powodu warianty, które przewidują ograniczenia w stosowaniu bioenergii (1, 3, 4 i 5), pośrednio zwrócą uwagę sektora energetycznego na inne odnawialne źródła energii i w ten sposób będą sprzyjać dodatkowym inwestycjom i tworzeniu miejsc pracy w sektorze energii ze źródeł odnawialnych. Jako że wszystkie warianty mają raczej ograniczone oddziaływanie ilościowe na ilość bioenergii w przyszłości, skutki dotyczące wzrostu i zatrudnienia również są niewielkie.

Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

Wskutek wprowadzenia nowych wymogów prawnych, które określono w wariantach 2–5, dodatkowe koszty administracyjne będą dotyczyły producentów biomasy rolniczej, właścicieli lasów, łańcucha wartości drewna oraz zakładów bioenergetycznych. Szacuje się, że koszty te wyniosą 63–150 mln EUR, jeśli chodzi o koszty jednorazowe, oraz 31–51 mln EUR rocznych kosztów okresowych (łącznie dla wszystkich operatorów). Ten koszt dodatkowy prawdopodobnie poniesie konsument końcowy (w przypadku braku dotacji publicznych) albo ogół społeczeństwa (w przypadku stosowania dotacji) – bądź obie te grupy. Jak opisano powyżej, warianty przyniosłyby niewielkie korzyści gospodarcze związane z przejściem – w nieznacznym wymiarze – na inne odnawialne źródła energii.

Jakie będą skutki dla przedsiębiorstw, MŚP i mikroprzedsiębiorstw?

MŚP oraz mikroprzedsiębiorstwa stanowią znaczną część łańcucha produkcji i stosowania bioenergii. Są to zwłaszcza właściciele niewielkich lasów i małe instalacje bioenergetyczne. Ta druga grupa odczułaby jednak skutki inicjatywy w zależności od minimalnej wielkości instalacji objętych wymogiem dotyczącym zrównoważenia (1–5MW, 5–10MW, 10–20MW lub powyżej 20MW). Właściciele niewielkich lasów mogą odczuć skutki rozważanych wariantów strategicznych, ale w mniejszym stopniu w przypadku podejścia opartego na ocenie ryzyka (wariant 3).

Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?

Organy krajowe poniosłyby tylko ograniczone koszty administracyjne związane z wdrożeniem prawodawstwa i odpowiednimi zadaniami w zakresie monitorowania, raportowania i weryfikacji. Koszty te obejmują koszty

jednorazowe w wysokości 60 000–200 000 EUR, jak również coroczne koszty okresowe wynoszące od 400 000 EUR do 1 mln EUR.

Czy wystąpią inne znaczące skutki?

Nie.

D. Działania następne

Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?

Polityka będzie poddawana regularnym przeglądom w ramach zarządzania unią energetyczną. Z punktu widzenia oceny rozwoju problemów i zagrożeń, które określono w ocenie skutków, szczególne znaczenie będzie miało monitorowanie ogólnych ilości biomasy stosowanej do produkcji energii, jak również rodzaju biomasy, rodzaju surowca, jego pochodzenia geograficznego i ostatecznego wykorzystania. Nie przewidziano szczególnej klauzuli przeglądowej.