

Bruselj, 2. december 2016
(OR. en)

Medinstitucionalna zadeva:
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

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalnega sekretarja Evropske komisije: direktor Jordi AYET PUIGARNAU
Datum prejema:	1. december 2016
Prejemnik:	generalni sekretar Sveta Evropske unije Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN
Št. dok. Kom.:	SWD(2016) 419 final - PART 2/2
Zadeva:	DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE POVZETEK OCENE UČINKA Trajnost bioenergije Spremni dokument Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2009/28/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov (prenovitev)

Delegacije prejmejo priloženi dokument SWD(2016) 419 final - PART 2/2.

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



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 30.11.2016
SWD(2016) 419 final

PART 2/2

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Trajnost bioenergije

Spremni dokument

**Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2009/28/ES
Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 o spodbujanju uporabe energije
iz obnovljivih virov (prenovitev)**

{COM(2016) 767 final}

{SWD(2016) 416 final}

{SWD(2016) 417 final}

{SWD(2016) 418 final}

Povzetek
Ocena učinka za predlog o trajnosti bioenergije
A. Nujnost ukrepanja
Zakaj? V čem je težava?
Večja proizvodnja bioenergije je sicer ključna za izpolnitev podnebnih in energetskih ciljev EU, vendar obstaja več težav in morebitnih tveganj, povezanih z njeno rastočo uporabo v sektorju ogrevanja in električne energije. V javnem posvetovanju je prišlo do izraza tudi, da javno mnenje glede koristi in tveganj bioenergije ni enotno, kar lahko škoduje naložbam v ta sektor, še zlasti, če ni trdnega okvira javne politike. Službe Komisije so na podlagi prispevkov zainteresiranih strani, študij in drugih znanstvenih dokazov ugotovile tri ključne težave ali morebitna tveganja, povezana z uporabo trdne biomase za ogrevanje in električno energijo: i) okoljska učinkovitost bioenergije; ii) okoljski učinki na biotsko raznovrstnost ter kakovost prsti in zraka; iii) vse več sežiganja velikih količin biomase v napravah z nizkim izkoristkom. Ta ocena učinka vsebuje analizo, ki dopolnjuje oceno učinka v podporo predlagani reviziji direktive o obnovljivih virih energije in ki se ukvarja s posebnimi vprašanji v zvezi z uporabo biogoriv v prometu, zlasti emisijami zaradi posredne spremembe rabe zemljišč in razvojem naprednih biogoriv.
Kaj naj bi prinesla ta pobuda?
Glavni namen te pobude je zagotoviti trajnost proizvodnje bioenergije in njene uporabe za ogrevanje in električno energijo. V ta namen je bistvenega pomena rešitev navedenih težav in tveganj preko jasnega okvira politike, v katerem novi ukrepi učinkovito dopolnjujejo obstoječe politike in ukrepe tako na ravni EU kot na nacionalni ravni. Cilj te pobude je doseči koristi v smislu podnebnih ukrepov, varstva okolja, učinkovitosti virov in delovanja notranjega trga, pri čemer pa mora biti ukrepanje sorazmerno obsegu težav in tveganj. Pobuda bi morala tudi prispevati k doseganju krovnih ciljev Komisije, predvsem z zavzemanjem za i) gospodarsko rast, nova delovna mesta in naložbe ter ii) vodilno vlogo EU na področju energij iz obnovljivih virov.
Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU?
Cilji na področju ublažitve podnebnih sprememb in energije iz obnovljivih virov so postavljeni na ravni EU, predvsem cilj na področju energije iz obnovljivih virov pa je v preteklem desetletju spodbudil povečanje porabe biomase za proizvodnjo energije v EU. Zato je treba na ravni EU zagotoviti, da bo uporaba bioenergije za izpolnitev ciljev na področju energije iz obnovljivih virov pripomogla tudi k doseganju splošnega podnebnega cilja. Pri nekaterih tveganjih glede trajnosti, povezanih z razvojem bioenergije, so razsežnosti čezmejne, zato jih je mogoče učinkoviteje reševati na ravni EU. To velja zlasti za okoljske učinke, kot so podnebne spremembe, biotska raznovrstnost ali onesnaževanje zraka. Tudi učinki, ki so povezani s trgov, imajo lahko čezmejne razsežnosti, npr. vprašanja konkurence pri surovinah za biomaso.

B. Rešitve
Katere zakonodajne in nezakonodajne možnosti politike so se upoštevale? Ali ima katera od njih prednost? Zakaj?
Med postopkom posvetovanja in preučitve dokazov je nastala naslednja dilema: – po eni strani veliko zainteresiranih strani meni, da prihodnji razvoj bioenergije, ki je pomemben za nadomestitev fosilnih goriv, ovirajo dvomi, ki se v javnosti porajajo glede okoljskih koristi določenih vrst uporabe biomase za proizvodnjo energije; – po drugi strani pa znanstveni dokazi jasno kažejo, da je skupni vpliv uporabe biomase za proizvodnjo energije na emisije toplogrednih plinov in biotsko raznovrstnost odvisen od preveč spremenljivk ter ga ni mogoče oceniti ali zagotoviti po splošnih načelih, temveč ga je treba preučiti od primera do primera in za vsak kraj posebej. Zato na ravni EU ni mogoče zanesljivo ločevati med „trajnostnimi“ in „netrajnostnimi“ viri bioenergije v sektorju ogrevanja in električne energije in te razlike tudi ni mogoče določiti v zakonodaji. Namesto tega naj bi ena neregulativna in štiri regulativne možnosti obravnavale razloge za težave in tveganja, ki so bila ugotovljena zgoraj. Osnovni scenarij (možnost 1) izhaja iz vključitve rešitev v druge elemente okvira podnebne in energetske politike do leta 2030 ter druge obstoječe politike. Učinek teh politik bi bil močan, ne da bi bilo potrebno dodatno konkretno urejanje, zato bi ta možnost pomenila najučinkovitejši pristop v smislu ravnovesja med rezultati in upravnim bremenom. Toda v tej možnosti ni zakonodajnih zaščitnih ukrepov za primere, v katerih bi se prakse, zaradi katerih se težave stopnjujejo, razširile bolj, kot je upoštevano v modelu. To je pomembno zaradi stopnje

negotovosti glede prihodnjega razvoja biomase, tudi trgovinskih tokov in izbora surovin. V dodatnih štirih možnostih politike se predlaga niz ukrepov za zaščito pred ugotovljenimi tveganji, čeprav je konkretno vprašanje vplivov biomase na podnebje (t. i. biogeni ogljik) zelo težko rešiti. Glede na to službe Komisije niso mogle določiti možnosti politike, ki bi imela nedvomno prednost pred drugimi.

Kdo podpira katero možnost?

V posvetovanju z zainteresiranimi stranmi je 35 % sodelujočih menilo, da sedanje politike EU in nacionalne politike zadostujejo za reševanje teh vprašanj, 59 % pa jih je bilo mnenja, da je potreben nov instrument politike na ravni EU. Možnost 2, s katero bi se formalizirale trajnostne zahteve, ki imajo trenutno status priporočila Komisije, ni dobila prepričljive podpore. Možnost 3 je podprlo več proizvajalcev bionenergije, uporabnikov in držav članic. Reševanje izkoristka pretvorbe (možnost 4) bi pozdravilo več neenergetskih lesnih panog in organizacij civilne družbe. Ta skupina bi tudi v veliki meri podprla splošno zgornjo mejo za bioenergijo.

C. Učinki prednostne možnosti

Kakšne so koristi prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

Analiza kaže, da bi imele v pogojih, predvidenih v modelih, navedene možnosti politike le omejene – čeprav pozitivne – učinke na ugotovljene težave. Bile bi predvsem „zaščitni ukrepi“ za primere, v katerih bi se prakse, zaradi katerih se težave stopnjujejo, razširile bolj, kot je upoštevano v predvidevanjih iz modelov.

Bioenergija je sicer ključnega pomena za doseg cilja 27-odstotnega deleža energije iz obnovljivih virov v mešanici energijskih virov do leta 2030, vendar bo rahlo višji delež bioenergije v primerjavi z drugimi obnovljivimi viri energije povzročil rahlo znižanje spodbud za nastajajoče tehnologije. Možnosti, ki vsebujejo omejitve za uporabo bioenergije (1, 3, 4 in 5) bodo torej v energetskem sektorju posredno povzročile, da bo več pozornosti namenjene drugim obnovljivim virom energije, ter tako sprožile dodatne naložbe in nastanek novih delovnih mest v sektorju energije iz obnovljivih virov. Ker je učinek vseh možnosti na prihodnji obseg bioenergije količinsko precej omejen, so majhni tudi učinki na gospodarsko rast in nova delovna mesta.

Kakšni so stroški prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

Zaradi novih zakonskih zahtev v možnostih 2–5 bi proizvajalcem kmetijske biomase, lastnikom gozdov, vrednostni verigi lesa in bioenergetskim napravam nastali dodatni upravni stroški. Ti stroški bi po ocenah znašali 63–150 milijonov EUR enkratnih stroškov in 31–51 milijonov ponavljajočih se vsakoletnih stroškov (skupno za vse gospodarske subjekte). Ti dodatni stroški se bodo verjetno prenesli na končnega odjemalca (če ni javne subvencije), širšo družbo (če se dajejo subvencije) ali kombinacijo obeh. Kot je bilo navedeno, bi bile gospodarske koristi možnosti v celoti majhne in bi bile povezane z rahlim premikom v smeri drugih obnovljivih virov energije.

Kakšen bo vpliv na podjetja, MSP ter mikropodjetja?

Mikro, mala in srednja podjetja so v verigi proizvodnje in uporabe bioenergije dobro zastopana predvsem preko malih lastnikov gozdov in malih bioenergetskih naprav. Toda učinek na to skupino bi bil odvisen le od najmanjše velikosti naprav, za katere bi veljala trajnostna zahteva (1–5 MW, 5–10 MW, 10–20 MW ali nad 20 MW). Obravnavane možnosti politike bi sicer lahko vplivale na male lastnike gozdov, vendar manj kot pri pristopu na podlagi tveganja (možnost 3).

Ali bo prišlo do znatnih učinkov na nacionalne proračune in uprave?

Nacionalnim organom bi nastali zgolj omejeni upravni stroški v zvezi z izvajanjem zakonodaje in ustreznimi nalogami poročanja, spremljanja in preverjanja. Ti stroški zajemajo enkratne stroške v višini 60 000–200 000 EUR ter ponavljajoče se letne stroške v višini 400 000–1 000 000 EUR.

Bo imela pobuda druge pomembnejše učinke?

Ne.

D. Spremljanje

Kdaj se bo politika pregledala?

Politika se bo redno pregledovala v okviru upravljanja energetske unije, kjer bo za oceno sprememb težav in tveganj, ugotovljenih v oceni učinka, posebno pomembno spremljanje celotnih količin biomase, uporabljene za proizvodnjo energije, vrste biomase, vrste surovin, njihovega geografskega porekla in končne uporabe. Posebna določba o pregledu ni predvidena.