

Bryssel den 2 december 2016
(OR. en)

**Interinstitutionellt ärende:
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**

FÖLJENOT

från:	Jordi AYET PUIGARNAU, direktör, för Europeiska kommissionens generalsekreterare
inkom den:	1 december 2016
till:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	SWD(2016) 419 final - PART 2/2
Ärende:	ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN Hållbarhet för bioenergi Följedokument till Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (omarbetning)

För delegationerna bifogas dokument – SWD(2016) 419 final - PART 2/2.

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



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 30.11.2016
SWD(2016) 419 final

PART 2/2

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR
SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Hållbarhet för bioenergi

Följedokument till

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (omarbetning)

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

Sammanfattning
Konsekvensbedömning för bioenergins hållbarhet
A. Behov av åtgärder
Varför? Vilket problem behöver åtgärdas?
Samtidigt som en ökad produktionen av bioenergi spelar en nyckelroll för att uppnå EU:s klimat- och energimål finns det ett antal problem och potentiella risker som hör samman med dess ökade användning i värme- och elproduktionen. Det offentliga samrådet har också visat att den allmänna opinionen om fördelarna och riskerna med bioenergi är blandad, vilket kan äventyra investeringarna i denna sektor, i synnerhet om det saknas en sund allmän rättsordning. På grundval av synpunkter från intressenter, studier och andra vetenskapliga belägg har kommissionens avdelningar kartlagt tre viktiga problem eller potentiella risker i samband med användning av fast biomassa för värme- och elproduktion: i) Bioenergins klimatprestanda. ii) Miljöeffekter på biologisk mångfald, mark och luftkvalitet. iii) Ökad förbränning av stora mängder biomassa i anläggningar med låg effektivitet. Denna konsekvensbedömning ger en kompletterande analys till den konsekvensbedömning som åtföljer förslaget till revidering av direktivet om förnybar energi, och behandlar specifika frågor som gäller biodrivmedel, särskilt utsläpp från indirekta förändringar av markanvändningen och utvecklingen av avancerade biodrivmedel.
Vad förväntas initiativet leda till?
Huvudsyftet med initiativet är att säkerställa en hållbar produktion och användning av bioenergi för el- och värmeproduktion. Det är därför viktigt att ta itu med de ovannämnda problemen och riskerna genom en tydlig politisk ram där alla nya åtgärder på ett effektivt sätt kompletterar redan befintliga strategier och åtgärder på både EU-nivå och nationell nivå. Initiativet syftar till att ge fördelar i form av klimatåtgärder, miljöskydd, resurseffektivitet och en fungerande inre marknad, samtidigt som åtgärderna står i proportion till storleken på problemen och riskerna. Initiativet bör också ge resultat när det gäller kommissionens övergripande mål, särskilt genom att främja i) tillväxt, sysselsättning och investeringar och ii) EU:s ledarskap när det gäller förnybar energi.
Vad är mervärdet av åtgärder på EU-nivå?
De mål om begränsning av klimatförändringarna och målen för förnybar energi gäller på EU-nivå, och särskilt målet för förnybar energi har drivit på den ökade användningen av biomassa för energi i EU under det senaste årtiondet. Det är därför nödvändigt att på EU-nivå säkerställa att användningen av bioenergi för att uppfylla målen för förnybar energi även stöder det övergripande klimatmålet. Vissa av de hållbarhetsrelaterade risker som är kopplade till utvecklingen av bioenergi har en gränsöverskridande dimension och kan därför bemötas mer effektivt på EU-nivå. Detta är fallet särskilt för miljöeffekter, t.ex. klimatförändringar, biologisk mångfald och luftföroreningar. Marknadsförmedlade effekter kan också uppstå över gränser, t.ex. när det gäller konkurrensfrågor om råvaror i form av biomassa.
B. Lösningar
Vilka alternativ, både lagstiftning och andra åtgärder, har övervägts? Finns det ett rekommenderat alternativ? Varför?
Följande problem uppstod under samrådsprocessen och granskningen av belägg: - Å ena sidan anser många intressenter att den framtida utvecklingen av bioenergi, som är viktig för att ersätta fossila bränslen, hämmas av allmänhetens tvivel om miljöfördelarna med att använda viss biomassa för energi. - Samtidigt framgår det tydligt av vetenskapliga belägg att de övergripande effekter som användning av biomassa för energi medför på växthusgasutsläpp och biologisk mångfald baseras på alltför många faktorer och inte kan bedömas eller säkerställas genom allmänna föreskrifter, utan snarare bör granskas från fall till fall och från plats till plats. Det är därför inte möjligt att på EU-nivå skilja mellan "hållbara" och "ohållbara" källor till bioenergi för värme och elektricitet på ett tillförlitligt sätt, och att fastställa denna åtskillnad i lagstiftningen. I stället finns det ett alternativ utan lagstiftning och fyra alternativ med lagstiftning för att ta itu med drivkrafterna bakom de problem och risker som kartlagts ovan. Referensscenariot (alternativ 1) baseras på integrering av lösningarna i andra delar av 2030 års klimat- och energipolitiska ram samt andra befintliga strategier. De betydande effekterna av dessa strategier, utan särskild ytterligare lagstiftning, skulle göra detta alternativ till den mest effektiva ansatsen när det gäller avvägningen mellan resultaten och den administrativ börden, men det erbjuder inte några lagstiftningsmässiga

garantier om sådant agerande som förvärrar problemen skulle utvecklas mer än vad som antagits i modelleringsarbetet. Detta har betydelse med tanke på graden av osäkerhet om den framtida utvecklingen för biomassa, inklusive handelsmönster och val av råvaror. I de fyra andra åtgärdsalternativen föreslås en rad garantier mot de risker som kartlagts, även om den särskilda frågan om biomassans klimateffekter (biogen koldioxid) är speciellt svår att hantera. Mot denna bakgrund kunde inte kommissionens avdelningar fastställa ett alternativ som skulle vara klart att föredra framför de andra.

Vem stöder vilka alternativ?

I samrådet med intressenterna ansåg 35 % av de svarande att EU:s och medlemsstaternas nuvarande åtgärder är tillräckliga för att hantera de aktuella frågorna, medan 59 % efterfrågade ett nytt politiskt instrument på EU-nivå. Alternativ 2, som skulle formalisera de hållbarhetskrav som idag finns i form av kommissionens rekommendation, fick inte något tydlig stöd av betydelse. Alternativ 3 stöddes av ett antal producenter och användare av bioenergi och av flera medlemsstater. Fokus på omvandlingsverkningsgraden (alternativ 4) skulle välkomnas av ett antal branscher som inte har sin grund i energiskog, och av civilsamhällets organisationer. Den senare gruppen skulle också ge stort stöd till ett övergripande tak för bioenergi.

C. De rekommenderade alternativens konsekvenser

Vad är nyttan med de rekommenderade alternativen (om sådana alternativ finns, annars anges för huvudsakliga alternativ)?

Analysen visar att under de förhållanden som framgår av modellerna skulle åtgärdsalternativen endast ha en begränsad, om än positiv, effekt på de problem som kartlagts. De skulle snarare fungera som "skyddsåtgärder" om sådant agerande som förvärrar problemen skulle utvecklas mer än vad som visas av modellerna.

Medan bioenergi är av avgörande betydelse för att uppnå målet på 27 % förnybar energi i EU:s energimix 2030 kommer en marginellt högre andel bioenergi i stället för andra förnybara energikällor att leda till något lägre incitament för ny teknik. De alternativ som innehåller begränsningar för användningen av bioenergi (1, 3, 4 och 5) kommer därför att indirekt stimulera energisektorn att inrikta sig på andra förnybara energikällor och därmed ge upphov till ytterligare investeringar och arbetstillfällen i sektorn för förnybar energi. Eftersom samtliga alternativ har en ganska begränsad kvantifierad effekt på den framtida mängden bioenergi är även effekterna på tillväxt och sysselsättning små.

Vad är kostnaderna för det rekommenderade alternativet (om ett sådant alternativ finns, annars kostnaderna för de huvudsakliga alternativen)?

Ytterligare administrativa kostnader skulle uppstå för producenter av biomassa från jordbruket, för skogsägare och i värdekedjan för trä, samt för bioenergianläggningar till följd av nya rättsliga krav i alternativen 2–5. Enligt beräkningarna skulle dessa uppgå till mellan 63 och 150 miljoner euro i engångskostnader och mellan 31 och 51 miljoner euro i löpande årliga kostnader (sammanlagt för alla dessa parter). Denna merkostnad bedöms komma sannolikt att överföras antingen till slutkonsumenten (om det inte finns något offentliga subventioner) eller till samhället som helhet (om subventioner tillämpas), eller till en kombination av dessa. De alternativ som beskrivs ovan skulle på det hela taget medföra en liten ekonomisk vinst som är knuten till den marginella övergången till andra förnybara energikällor.

Hur påverkas företagen, särskilt små och medelstora företag och mikroföretag?

Små och medelstora företag och mikroföretag är vanligt förekommande i kedjan för produktion och användning av bioenergi, särskilt i form av små skogsbruk och små bioenergianläggningar. Den sistnämnda gruppen skulle dock endast påverkas beroende på minimistorleken för anläggningar som blir föremål för krav på hållbarhet (1–5 MW, 5–10 MW, 10–20 MW eller mer än 20 MW). Små skogsbruk skulle kunna påverkas av de åtgärdsalternativ som övervägs, men inte i lika hög grad när det gäller en riskbaserad ansats (alternativ 3).

Påverkas medlemsstaternas budgetar och förvaltningsgrad?

Det skulle endast uppstå begränsade administrativa kostnader för nationella myndigheter, knutna till genomförandet av lagstiftningen och motsvarande rapportering, övervakning och kontroll. Dessa kostnader omfattar engångskostnader i intervallet 60 000–200 000 euro samt löpande årliga kostnader på 400 000–1 000 000 euro.

Uppstår andra betydande konsekvenser?

Nej.

D. Uppföljning

När kommer åtgärderna att ses över?

Åtgärderna kommer regelbundet att granskas inom energunionens ram för styrning, där särskilt övervakningen

av den totala mängden biomassa som används för energi samt biomassans och råvarans typ och dess geografiska ursprung och slutliga användning kommer att vara viktiga, för att bedöma utvecklingen av de problem och risker som kartlagts i konsekvensbedömningen. Ingen särskild översynsklausul har planerats.