



**СЪВЕТ НА
ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

**Брюксел, 16 януари 2007 г. (09.02)
(OR. en)**

5389/07

**ENER 23
ENV 30
TRANS 12
AGRI 10**

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

от: Генерален секретар на Европейската комисия,
подписано от г-н Jordi AYET PUIGARNAU, Директор

дата на получаване: 15 януари 2007 г.

до: Г-н Javier SOLANA, Генерален секретар/Върховен представител

Относно: Съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент
Доклад за напредъка в областта на биогоривата
Доклад за напредъка в използването на биогорива и други възобновяеми
горива в държавите-членки на Европейския съюз

Приложено се изпраща на делегациите документ на Комисията COM (2006) 845 окончателен.

Приложение: COM (2006) 845 окончателен



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 10.1.2007
COM(2006) 845 окончателен

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Доклад за напредъка в областта на биогоривата
Доклад за напредъка в използването на биогорива и други възобновяеми горива в
държавите-членки на Европейския съюз

{SEC(2006) 1721}
{SEC(2007) 12}

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Доклад за напредъка в областта на биогоривата Доклад за напредъка в използването на биогорива и други възобновяеми горива в държавите-членки на Европейския съюз

1. ВЪВЕДЕНИЕ – ПОТЕНЦИАЛНИТЕ ПОЛЗИ ОТ БИОГОРИВАТА

Биогоривата са транспортни горива, получени от органични материали. Най-често срещаните биогорива днес са биодизелите (получени от растителни масла) и биоетанолът (получен от захар и култури, съдържащи скорбяла). Провеждат се изследвания за пускане на пазара на производствени технологии „от второ поколение“, по които могат да се получават биогорива от дървен материал, треви и някои допълнителни отпадни продукти.

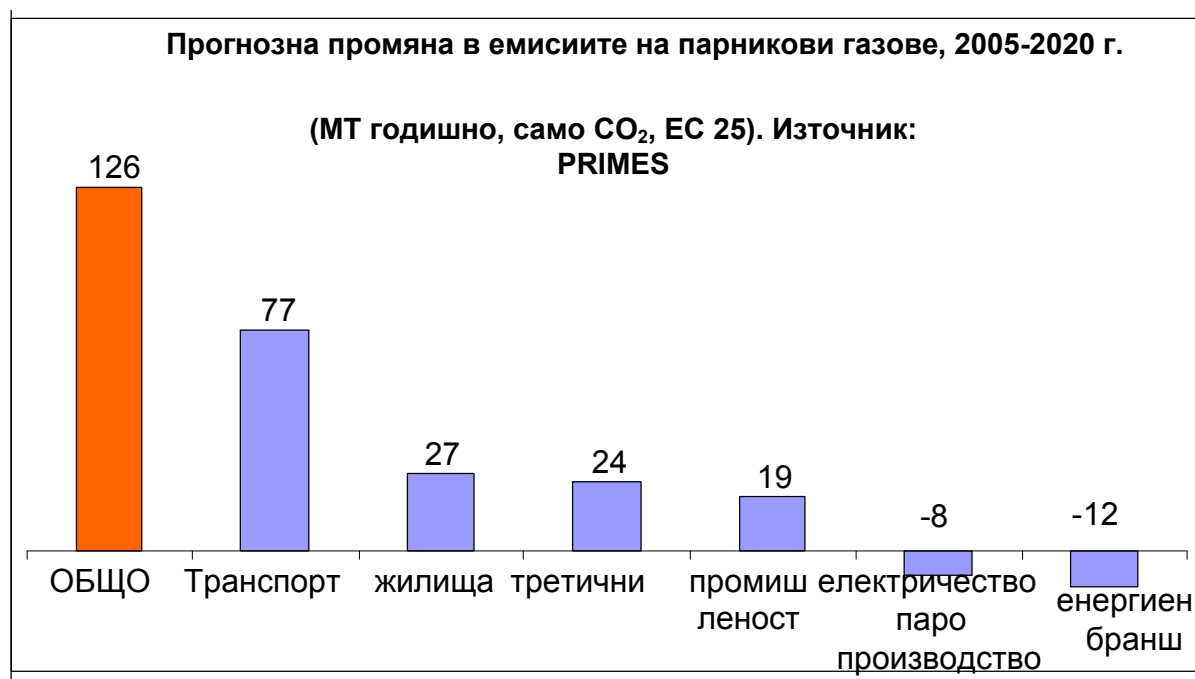
Биогоривата имат уникална роля в енергийната политика на Европа. Днес те са единственият пряк заместител на петрола в транспорта, който е наличен в широк мащаб. Други технологии като водорода имат огромен потенциал. Те обаче са много далеч от широкомащабната приложимост и ще наложат съществени промени в автомобилния парк и разпределителната система за гориво. Биогоривата могат да се използват днес в обикновените автомобилни двигатели (без модификации, когато са в малки концентрации, и с някои евтини модификации, когато са в по-големи концентрации).

Смяната на горивната смес в транспорта е важна, защото транспортната система в Европейския съюз зависи изцяло от петрола. По-голямата част от този петрол се внася, основно от политически нестабилните части на света.¹ Петролът е енергийният източник, който представлява най-сериозното предизвикателство за сигурността на доставките за Европа.

Биогоривата имат второ огромно предимство: фактът, че тяхното производство и употреба водят до намаляване на емисиите на парникови газове. Те не са най-евтиният начин за намаляване на такива емисии. Но те са една от малкото мерки – заедно с подобренията в КПД на автомобилите – които предлагат реална перспектива за широкомащабно намаляване на емисиите в транспортния сектор в средни срокове. Както се вижда от диаграмата, съществува специфична нужда от намаляване на емисиите на парникови газове в транспорта, тъй като неговите годишни емисии се очаква да нараснат със 77 милиона тона между 2005 г. и 2020 г. – три пъти повече, отколкото във всеки друг сектор.

¹ През 2000 г. вносът на петрол в Европа възлиза на 9 милиона барела дневно (mbpd): 2 от Африка, 3 от Средния Изток и 4 от Русия и ОНД. До 2030 г. се очаква вносът да нарасне до 14 mbpd – като от Средния Изток се очаква 80% увеличение, а от Русия/ОНД - останалите 20%. (Международна агенция за енергия (2004): Световна енергийна перспектива, 2004 г.) Данните се отнасят за ОИСР Европа.

По този начин производството на биогорива предлага ползи както за сигурността на доставките, така и за политиката за промените в климата. Важно е да се отбележи обаче, че е възможно биогоривата да се произвеждат по начин, който не намалява количеството парникови газове или който причинява значителни негативни въздействия върху околната среда – например използването за тези цели на природни обекти с високо биологично разнообразие. За да бъде ефективна, политиката за биогоривата трябва да гарантира, че няма да бъдат използвани такива начини .



2. РАЗВИТИЕ НА ПОЛИТИКАТА НА ЕС ЗА БИОГОРИВА; ИЗИСКВАНИЯ НА ДИРЕКТИВАТА ЗА БИОГОРИВАТА.

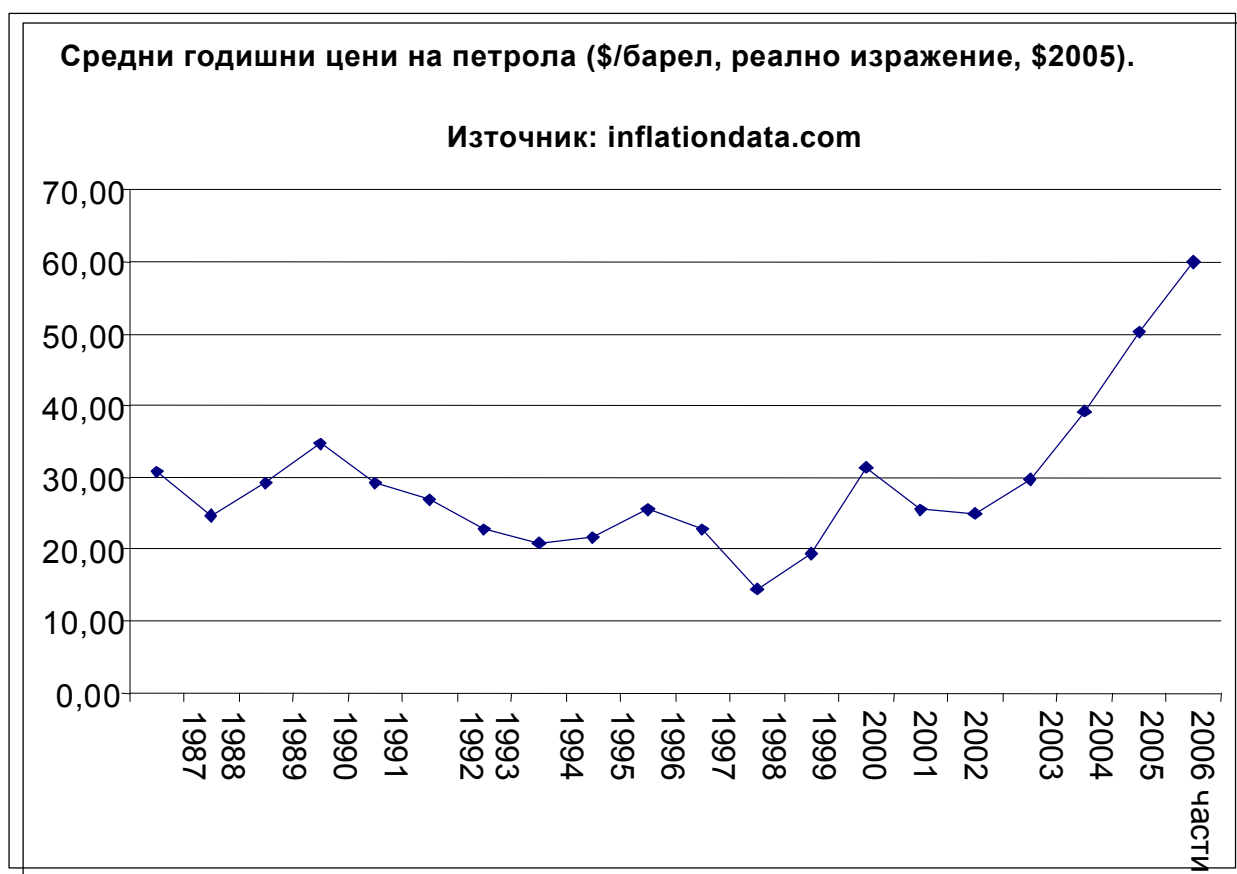
Биогоривата се използват отдавна. Всъщност моделът T Ford първоначално е бил проектиран да работи с биоетанол. Петролните горива обаче заемат доминираща позиция в сухопътния транспорт към 30-години на миналия век. Това положение се запазва по целия свят, докато с активната политика на подкрепа от правителството биоетанолът започва да се използва в Бразилия през 70-години на миналия век. Сега там той достига 11% на пазара за горива за сухопътния транспорт.²

² 2005 г., по енергийно съдържание.

В Европа няколко страни започват да се интересуват от биогорива през 90-години на миналия век. ЕС започва да обръща сериозно внимание на това обстоятелство през 2001 г., когато Комисията придвижва законодателните предложения, приети през 2003 г. под формата на Директива за биогоривата³ и член 16 от Директивата за облагане с данъци на енергията⁴.

Дебатите по тези предложения се провеждат при условия, които са доста различни от днешните.

По онова време биогоривата са незначително гориво. Техния дял на пазара на ЕС през 2001 г. е само 0,3%. Само 5 от държавите-членки имат значителен пряк опит в употребата на биогорива: за повечето от останалите те са непозната величина. Междувременно, както се вижда от диаграмата, действителните цени на петрола се колебаят около \$20-\$30/барел в продължение на повече от 15 години.



³ Директива 2003/30/ЕО относно насърчаването на използването на биогорива и други възобновяеми горива за транспорт, ОВ L 123, 17.5.2003 г., стр. 42.

⁴ Директива 2003/96/ЕС относно преструктурирането на правната рамка на Общността за данъчно облагане на енергийните продукти и електрическата енергия, ОВ L 283/51, 31.10.2003 г., стр.51.

В светлината на това вероятно не е учудващо, че Съюзът решава да действа предпазливо и постепенно. Директивата за биогоривата изразява ясното намерение за „насърчаване на употребата на биогорива... във всяка държава-членка, с оглед допринасяне за постигането на цели като изпълняване на задълженията в областта на промяната на климата, екологичната безопасност на доставките и насърчаването на възобновяемите енергийни източници“.⁵ Докато обаче другите цели на Съюза за възобновяема енергия (за общия дял на възобновяемата енергия и за производството на електричество) са определени само за 2010 г., директивата за биогоривата включва не само цел за 2010 г. (5,75% дял на пазара на бензин и дизел за транспортни цели), но и междинна цел за 2005 г. (2%). От държавите-членки се иска да заложат индикативни цели за 2005 г., като вземат предвид тези сравнителни стойности.

Тези национални индикативни цели, веднъж приети, не са задължителни. Те представляват морално задължение от страна на държавите-членки, за които няма правно задължение за достигане нивата на употреба на биогорива, които са определили като цел. Постепенният подход към европейската политика за биогорива се отразява във факта, че за разлика от директивата за възобновяемата енергия при производството на електроенергия⁶, в директивата за биогоривата на тази първоначална фаза няма никакво изискване за държавите-членки да „вземат подходящи мерки“ за постигане на техните цели от 2005 г.

Вместо това и което е от особена важност, директивата съдържа „клауза за преразглеждане“ (член 4.2). До края на 2006 г. Комисията трябва да отчете в доклад напредъка в употребата на биогорива. *„Въз основа на този доклад - продължава директивата - Комисията представя предложения за привеждане в съответствие на системата от цели на Европейския парламент и на Съвета... Ако този доклад заключи, че няма вероятност примерните цели да бъдат постигнати поради причини, които са неоправдани и/или нямат връзка с нови научни доказателства, тези предложения ще бъдат насочени към националните цели, включително възможните задължителни цели, в подходяща форма.“*

Така при приемането на директивата ЕС признава, че една силна система от цели, може би дори задължителни, може да бъде необходима, за да се осигури постигането на целта за 2010 г. Той обаче предпочита да отложи решението за това дали подобна силна система е необходима, докато европейските институции получат възможността да се запознаят с доклад – настоящия доклад - за това дали без такава система временната цел за 2% въпреки всичко е била постигната.

⁵ Директивата се прилага както за биогорива, така и за „други възобновяеми горива“. Понастоящем националните цели за употреба на възобновяема енергия в сухоземния транспорт са насочени изцяло към употребата на биогорива. Приема се, че така ще остане и за в бъдеще. За простота в този доклад се използват термините „биогориво“ и „директива за биогоривата“, те би трябвало да се разбират като означаващи и други възобновяеми горива, където това е приложимо.

⁶ Директива 2001/77/ЕС относно насърчаване на производството и потреблението на електроенергия от възобновяеми енергийни източници на вътрешния електроенергиен пазар, ОВ L 283, 27.10.2001 г., стр. 33.

Поради факта, че целта на този доклад е да отчете напредъка за 2006 г., той не включва държавите, които се присъединяват към Съюза през 2007 г. (Румъния и България). Тези държави следва да представят първите си национални доклади съгласно директивата за биогоривата до 1 юли 2007 г. Те разполагат с добър потенциал за производство на биоенергия⁷; тяхното присъединяване ще допринесе за развитието и прилагането на политиката на Общността за насърчаване на биогоривата.

Доколкото докладът се фокусира върху напредъка към постигане на целите, заложиени в директивата за биогоривата, е важно да се отбележи, че целите са подкрепени с мерките по Общата селскостопанска политика, особено след реформата ѝ през 2003 г. Като премахва връзката между плащанията, отпуснати на земеделските стопани, и конкретните култури, които те отглеждат, реформата им позволява да се възползват от нови пазарни възможности като тези, предлагани от биогоривата. Освен това независимо че земеделските производители не могат да култивират хранителни култури на земи, оставени под угар, те могат да използват такива земи за нехранителни култури, включително енергийни култури за биогорива; за биогоривата се предоставя кредит за енергийни култури, който ще бъде осигуряван на всички държави-членки през 2007 г.; планът за действие за горите⁸ предвижда мерки в подкрепа на дървесината като източник на енергия; новата политика за развитие на селските райони включва мерки за подкрепа на възобновяемите източници на енергия. Накрая, системата на „кръстосано спазване“ предвижда отпускане на суми на земеделци за спазване на законодателството на Общността по опазване на околната среда и поддържане на земеделските земи в екологично чист вид. Тя осигурява културите, използвани за биогорива, както и за храни, да отговарят на стандартите за устойчиво екологично развитие.

3. ОЦЕНЯВАНЕ НА НАПРЕДЪКА

От 2003 г. цената на петрола се е удвоила. ЕС получи няколко напомняния за уязвимото към прекъсвания естество на енергийните си запаси – например последиците от урагана Катрина за доставките на петрол през август/септември 2005 г. и временният недостиг на доставки на газ в Украйна през януари 2006 г. Междувременно биогоривата се доказаха като надеждна алтернатива на петрола. В повечето държави-членки дизеловото гориво, което автомобилистите купуват, вече включва биодизел в ниски концентрации; големите петролни компании оповестиха програмите си за инвестиции в биогориво от стотици милиони еуро, а производителите на превозни средства започнаха да произвеждат автомобили, които могат да работят с високи концентрации на биоетанол.

⁷ Така всяка от тези страни разполага с по 0,7 хектара земеделски земи на глава от населението в сравнение с 0,4 в ЕС 25.

⁸ COM (2006) 302 относно план за действие за горите на ЕС.

Както се вижда от таблицата в приложение 1, до 2005 г. биогоривата са използвани само в 4 от 21-те държави-членки, за които са налични данни. Техният пазарен дял достигна предвиждания 1%⁹. Тази цифра представлява добър темп на растеж – удвояване за две години. Въпреки това е по-малка от 2% референтна стойност и по-малък от 1,4% дял, който щеше да бъде постигнат, ако всички държави-членки бяха изпълнили целите си. Още повече, че напредъкът беше много неравномерен. Само Германия (3,8%) и Швеция (2,2%) достигнаха референтните стойности. Докато биодизелът достигна дял от около 1,6% на пазара на дизелови горива, етанолът достигна дял от едва 0,4% на пазара на бензин.

Тази неравномерност между държавите-членки намалява. От началото на 2005 г. 13 държави-членки¹⁰ получиха одобрение за държавна помощ за ново освобождаване на биогоривата от данъци. Най-малко 8 държави-членки приведоха в действие ангажиментите си за биогоривата или оповестиха, че възнамеряват да го направят.

Както се вижда от Приложение 2, 19 държави-членки вече са определили цели за 2010 г. Ако всички те постигнат дяловете, които са си поставили като цел, дялът на биогоривата в държавите-членки ще достигне 5,45% - това е неизпълнение с 0,3% в сравнение с поставената цел. От опита от 2005 г. може да се съди, че на практика неизпълнението вероятно ще бъде по-голямо. През 2005 г. от 21 държави-членки, за които има налични данни, само две са постигнали целите, които са си поставили. Средно държавите-членки са постигнали само 52% от своите цели. Дори ако неизпълнението на дела на биогоривата е само половината от това за 2010 г., Съюзът ще постигне дял само от 4,2% през 2010 г. Комисията смята, че това е разумна оценка на вероятния резултат от съществуващата политика и мерки. (Оценките, използвани в последните модели, са по-ниски: сценарият „бизнес както обикновено“ на модела PRIMES прогнозира дял от 3,9% през 2010 г., докато моделът Green –X прогнозира дял от само 2,4%¹¹.) Тази преценка е също в широко съгласие с гледната точка, изразена в рамките на обществените обсъждания за преразглеждане на директивата за биогоривата: широко мнозинство от участници посочват, че не очакват да бъде постигнат дял от 5,75%.¹² **Заклучението на Комисията следователно е, че целта на директивата за биогоривата за 2010 г. вероятно няма да се постигне.**

За да се разбере какви мерки са необходими, за да се развива употребата на биогоривата, е полезно да се разгледат двете държави-членки, които имат най-голям напредък – Германия и Швеция. Докато успехът на Германия се дължи главно на биодизела, Швеция се е съсредоточила върху биоетанола¹³. В друго отношение обаче техните политики имат редица общи фактори. И двете страни са активни в тази област в продължение на няколко години. И двете насърчават високите концентрации или чистите биогорива (като по този начин осигуряват по-голяма видимост на политиката), и ниските концентрации, съвместими със съществуващите условия за разпространение и двигатели (за максимален обем на политиката). И двете са освободили от данъци

⁹ От които около 80% биодизел и 20% биоетанол (около 15% под формата на добавка ЕТБЕ (етил-тертио-бутил-етер).

¹⁰ Австрия, Белгия, Чешка република, Дания, Естония, Унгария, Ирландия, Италия, Латвия, Литва, Нидерландия, Швеция и Обединено кралство.

¹¹ За информация за тези модели вижте оценката на въздействието на пътната карта за възобновяема енергия, SEC (2006) 1719.

¹² Резюме на отговорите може да се намери на адрес http://ec.europa.eu/energy/res/legislation/biofuels_consultation_en.htm

¹³ Швеция е също така европейският лидер в използването на биогорива в транспорта.

биогоривата, без да ограничават количеството, което да ползва тази преференция. И двете страни са съчетали вътрешното производство с внос (Швеция внася от Бразилия, Германия внася от други страни-членки). И двете инвестират в научноизследователска и развойна дейност в областта на биогоривата и разглеждат биогоривата първо поколение като мост към второ поколение.

Освобождаването от данъци е дългосрочна форма на подкрепа за биогоривата. През 2005 и 2006 г. няколко страни-членки оповестиха въвеждането на нова форма на подкрепа: задължения за биогорива.¹⁴ Това са правни инструменти, които изискват от доставчиците на гориво да включват определен процент биогорива в общото количество гориво, което предоставят на пазара.¹⁵ Някои страни-членки използват такива задължения като допълнение към освобождаването от данъци, а други - като алтернатива.

Има основания да се приеме, че в дългосрочен план задълженията за биогорива ще намалят разходите за подкрепа на биогоривата – отчасти защото осигуряват широкомащабно разгръщане - и ще открият най-ефективния подход. Комисията стимулира тяхното използване.

Франция и Австрия са единствените държави-членки, които са прилагали такива задължения за биогорива в продължение на повече от няколко месеца. Задължението на Франция, въведено през януари 2005 г., залага 2% дял на биогориво. Доставчиците на гориво обаче често предпочитат да платят допълнителен данък - възможност, дадена от закона; така делът от 2% не бе постигнат. Задължението на Австрия е въведено през октомври 2005 г. С него се залага 2,5% дял за биогориво. Това задължение има незабавен ефект. Делът на биогоривата се е повишил на 3,2% през последното тримесечие на 2005 г. срещу по-малко от 0,2% през първите три тримесечия. И от двете задължения се очаква да постигнат по-високи нива на биогориво през следващите години.

Няма налични данни за въздействието върху разходите.

Комисията ще следи внимателно напредъка по задълженията за биогорива.

¹⁴ Задълженията на Франция и Австрия влязоха в сила през 2005 г., а на Словения през 2006 г. Чешката Република, Германия и Холандия съобщиха за въвеждане на задълженията през 2007 г., Обединеното кралство през 2008 г.

¹⁵ Задълженията за биогорива, според които всеки литър продадено гориво трябва да съдържа определен процент биогориво, са несъвместими с директивата на ЕС за качеството (директива 2003/17/ЕС за изменение на Директива 98/70/ЕО относно качеството на бензина и дизеловите горива, ОВ L 76, 22.3.2003 г., стр. 10).

4. ИЗПРАЩАНЕ НА СИГНАЛ ЗА РЕШЕНИЕТО НА СЪЮЗА ЗА НАМАЛЯВАНЕ НА ЗАВИСИМОСТТА ОТ ИЗПОЛЗВАНЕТО НА ПЕТРОЛ В ТРАНСПОРТА

В светлината на устойчивите високи цени на петрола и доказателствата, че биогоривата предлагат разумна алтернатива на гориво за транспорта, сега е подходящият момент да се преразгледа законодателната рамка на Съюза за политиката за биогоривата. **Има неотложна нужда Съюзът да изпрати ясен сигнал за своята решимост за намаляване на зависимостта си от използването на петрол в транспорта.** Днес биогоривата са единственото реално средство за това, в съчетание с усилията за повишаване на енергийната ефективност и структурни промени в транспортния сектор. Ангажирането с развиване на биогоривата е средство за застраховане срещу високите цени на петрола и намаляване на последствията от прекъсвания в доставките. Това е и начин за намаляване вероятността цените на петрола да останат толкова високи, колкото са днес – като се покаже на участниците на петролния пазар, че употребяващите петрол страни имат волята да разработят истинска алтернатива.

Законодателната дейност в полза на биогоривата ще подкрепи националните, регионални и местни органи, работещи за постигане на целите за намаляване на зависимостта от употребата на петрол в транспорта, ще даде увереност на компании, инвеститори и научни работници, които работят върху по-ефикасни начини за постигането му, и ще накара да се замислят онези, които вярват, че европейските потребители винаги ще останат заложенници на цените на петрола, каквито и да са те.

Сигнал под формата на законово обвързващи цели е по-силен в сравнение с чисто доброволен ангажимент.

За един сигнал под формата на приемане на нова законодателна рамка от ЕС като цяло с неговия годишен пазар за повече от 300 милиона тона петрол в транспорта е много по-вероятно да бъде чуто, да му се повярва и да се работи по него, отколкото за сигнали, изпращани само от страните-членки, работещи индивидуално.

Много по-вероятно е колективните усилия на 27 държави-членки за разработване на технологии и пазари за биогорива да успеят, а също и да намалят разходите, отколкото усилията само на една страна-членка, работеща индивидуално.

Комисията предприе първите стъпки към изпращане на такъв сигнал в плана за действие в областта на биомасата през декември 2005 г., стратегията за биогорива през февруари 2006 г. и Зелена книга за енергията през март 2006 г. В отговор на тези документи Съветът и Европейският парламент подкрепиха в общ план предложения подход.

С оглед на изпращане на ясен сигнал за решението на Съюза за намаляване на зависимостта от употребата на петрол в транспорта, следващата стъпка ще бъде да се заложат минимални цели за бъдещия дял на биогоривата. Както е заложено в Пътната карта за възобновяема енергия¹⁶, подходящото ниво за това ще бъде 10% през 2020 г.

¹⁶ COM(2006) 848.

5. НЕОБХОДИМОСТ ОТ ЕФЕКТИВНОСТ В ПОЛИТИКАТА ЗА БИОГОРИВА

С увеличаване на консумацията на биогорива **възниква необходимост политиката за биогорива да функционира при високо равнище на ефективност**. Това означава:

- да се създаде рамка, която да даде нужната увереност на инвеститорите, за да инвестират в по-добри, изискващи големи капиталовложения форми на производство на биогорива, и да информира производителите на автомобили за какви горива трябва да проектират автомобилите си (следователно е необходимо да се заложат минимални цели за биогорива за 2015 и 2020 г.);
- да се поддържа минимално административно натоварване на всички страни;
- да се насърчава производството на биогорива по начин, който допринася в най-голяма степен за целите на директивата за намаляване на емисиите на парникови газове и гарантиране на доставки, благоприятни за околната среда.

Комисията е наясно, че преди да се предприеме следващата стъпка за насърчаване на биогоривата, държавите-членки и членовете на Европейския парламент ще искат да са сигурни, че насърчаването на биогоривата е наистина желана цел. Наистина ли употребата на биогорива води до намаляване на емисиите на парникови газове? Ще бъдат ли биогоривата промишлено приложими? Съвместимо ли е развиването на биогоривата с опазването на околната среда, включващо биологичното разнообразие, запазването на почвите, качеството на водата и на въздуха?

Клаузата за преразглеждане от директивата за биогоривата изисква в настоящия доклад да бъдат разгледани тези въпроси. Отговорите на общественото обсъждане на прегледа на директивата подчертават необходимостта това да се направи. Това са въпросите, които са засегнати в следващия раздел на настоящия доклад. По-пълна информация по всички технически въпроси, определени в член 4.2 от директивата за биогоривата, има в придружаващия работен документ на персонала на Комисията.

6. ИКОНОМИЧЕСКО ВЪЗДЕЙСТВИЕ И ВЪЗДЕЙСТВИЕ ВЪРХУ ОКОЛНАТА СРЕДА ПРИ НАСЪРЧАВАНЕТО НА БИОГОРИВАТА

Бе разпространявана неточна информация за икономическото въздействие и въздействието върху околната среда на биогоривата.

Например, през 90-те години на 20 век се наблюдава тенденция въздействието на производството на биогорива върху емисиите на парникови газове да се оценява единствено с оглед емисиите на въглероден диоксид. Емисиите на азотен оксид, получени при използване на торове и при обработването на земята, не се вземат предвид. Общият потенциал за глобално затопляне на азотния оксид, маса за маса, е около 300 пъти по-висок от този на въглеродния диоксид. Пропускането на тези емисии следователно водеше до преувеличаване на ползите от биогоривата за емисиите на парникови газове.

По-скорошен пример е широко разпространеното твърдение, че потреблението на биодизел от Европа е причинила обезлесяване и унищожаване на естествени хабитати в Индонезия и Малайзия, за да се разчистят територии за производството на палмово масло. На практика за производството на биодизел са използвани незначителни количества палмово масло –около 30 000 тона през 2005 г.¹⁷ За сравнение, световното производство на палмово масло е нараснало с близо 10 милиона тона между 2001/02 и 2005/06 г. Това увеличение се дължи на пазара на хранителни продукти, а не на пазара на биогорива.

Въпреки, че не изглежда разширяването на производството на биогорива до момента да е довело до обезлесяване в тези два региона, очевидно е от съществено значение да се изградят политики за насърчаване на биогоривата така, че те да продължат да допринасят за устойчивото развитие, особено ако използването на биогоривата ще се увеличи в порядък над нивата днес.

Така за целите на настоящия доклад Комисията прави балансирана преценка на икономическото въздействие и на въздействието върху околната среда от употребата на биогорива. Това е изложено подробно в придружаващия работен документ. На базата на последния могат да се направят следните заключения за икономическото въздействие и за въздействието върху околната среда от насърчаването на биогоривата:

Разходи

- Допълнителните разходи при използването на биогорива зависят на първо място от цената на петрола, дела на вноса и конкурентоспособността на селскостопанските пазари. При цена на петрола от \$48/барел, както е заложено в базовия сценарий на Комисията, допълнителните преки разходи за постигане на 14% пазарен дял за биогоривата (в сравнение със стойността на конвенционалните горива) се оценява на 11,5-17,2 млрд. еуро през 2020 г. При цена на петрола \$70/барел тези разходи ще спаднат на 5,2-11,4 млрд. еуро. Същевременно дори и да се използват най-модерните технологии, цената на биогоривата, произведени в ЕС, трудно ще им позволят да се конкурират с изкопаемите горива, най-малкото в кратко- и средносрочна перспектива. Съгласно Стратегията за биогорива на ЕС COM(2006) 34 с наличните в момента технологии производеният в ЕС биодизел ще бъде рентабилен, ако цената на петрола достигне около 60 еуро за барел, докато биоетанолът ще стане конкурентоспособен, ако петролът достигне 90 еуро за барел. Съгласно работния документ на персонала на Комисията, приет заедно с настоящото Съобщение, и който се основава на проучването на JRC „от източника до потреблението“, нивата, на които биодизелът и биоетанолът ще станат конкурентоспособни, са съответно 69-76 еуро и 63-85 еуро.
- Биогоривата от второ поколение все още не са налични на пазара (пускането им в продажба се очаква между 2010 и 2015 г.) и вероятно ще бъдат по-скъпи от биогоривата от първо поколение. Разходите за тях се очаква да спаднат до 2020 г. Тогава се очаква на пазара да се предлагат биогорива и от първо, и от второ поколение.

¹⁷ Stйphane Delodder (Rabobank), Увеличено търсене на рапично семе в ЕС, презентация на конференцията Agra Informa, Брюксел 24-25 октомври 2006 г.

Сигурност на доставките

- Биогоривата допринасят за краткосрочната сигурност на доставките на енергия чрез намаляване на необходимостта да се държат на склад петролни продукти за защита срещу прекъсване на доставките. Стойността на това може да се оцени на около 1 млрд. еуро годишно (при хипотеза за 14% дял на биогоривата).
- Най-добрият начин за насърчаване на дългосрочната сигурност на доставките е диверсифициране на енергийните източници. В транспорта енергийната диверсификация е доста слаба. Биогоривата допринасят за разнообразието на енергия чрез увеличаване на видовете горива и регионите на произход на горивата. Не е ясно как това предимство може да се обвърже с парично измервана стойност.
- Биогорива могат да се получават от много сурови материали. За да се постигне най-добра сигурност на доставките е желателно да се поддържа широк диапазон от сурови материали. Смес от продукти, която включва биогорива от вътрешно производство, както и внесени от различни региони, ще допринесе повече за това, отколкото смеси, която зависи изцяло от най-ниските цени на производителите (Бразилия за захарна тръстика, Малайзия и Индонезия за палмово масло). Желателно е също така да бъдат пуснати на пазара и биогорива от второ поколение, така че да може да се използва дори по-широк диапазон от суровини.

Други икономически въздействия

- Постигането на 14% дял на биогоривата до 2020 г., ако първоначално се получават чрез вътрешно производство, ще доведе до увеличаване на заетостта в ЕС с до 144 000 места и ще увеличи БВП на ЕС с до 0,23% в сравнение с варианта без биогорива¹⁸.
- Европейските нужди от внос на биогорива могат да допринесат за подобряване на търговските взаимоотношения с търговските партньори на ЕС и да осигурят нови възможности за развиващите се страни, които имат потенциал да произвеждат и изнасят биогорива на конкурентни цени.

¹⁸ Ръстът в заетостта със 190 000 места в селското стопанство, 46 000 в производството и разпределението на биогорива и 14 000 в хранителната индустрия ще бъде компенсиран с намаление с 35 000 в услугите, 21 000 в сектора на традиционните горива, 16 000 в транспорта, 14 000 в енергийния сектор и 22 000 в други промишлени сектори. Тези прогнози зависят от предположения, свързани с износ на технологии и функционирането на пазара на петрол. Ако вместо това обемът на износ на технология за биогорива на ЕС не зависи от размера на потребление на биогорива в ЕС, тези цифри биха спаднали съответно до 77 000 и 111 000. Ако цената на петрола се запази непроменена след промени в търсенето, те биха спаднали съответно до 13 000 и минус 32 000. (Цитираните цифри се основават на предположението, че намаленото търсене на петрол ще доведе до спадане на цената му съответно с 1,5% и 3%).

- Мерките в търговската политика за улесняване на достъпа до развиващия се пазар с биогорива на ЕС могат да допринесат за успешно приключване на текущите преговори за свободна търговия.

ЕС поддържа значими мерки за защита при внос за някои видове биогорива, по-специално етанол, за който защитната тарифа е около 45% адвалорно. Вносните мита за други биогорива – биодизел и растителни масла – са много по-ниски (между 0 и 5%). На този етап не е ясно дали в близко бъдеще ще настъпи либерализация в световен мащаб, която да доведе до намаляване на тези защитни нива, поради несигурностите около настоящия кръг на преговори на СТО от Доха. Успоредно с това текат преговорите за зона за свободна търговия, освен с други и с Меркосур, където се дискутират въпросите за нарастващ достъп до нашите пазари за някои конкурентни производители на етанол. АКТ (страните от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн) и по-малко развити страни, както и страни, които се възползват от Общите системи за преференции „GSP+“¹⁹ на ЕС вече имат неограничен безмитен достъп до европейския пазар. Ако се окаже, че доставката на устойчиви биогорива в ЕС е ограничена, ЕС ще бъде готов да преразгледа въпроса дали по-голям достъп до пазара би бил начин за подпомагане на развитието на пазара.²⁰

- Разработването на второ поколение биогорива с помощта на научноизследователска и развойна дейност и други мерки ще допринесе за стимулиране на иновациите и поддържане на конкурентните позиции на Европа в енергийния сектор с възобновяеми източници на енергия.

Емисии на парникови газове

- Биогоривата от първо поколение, произвеждани в Европа с използване на най-оправдания икономически метод, водят, на база „от източника до потреблението“²¹, до 35-50% по-ниски емисии на парникови газове за разлика от конвенционалните горива, които те заместват. Други производствени методи водят до намаляване в различна степен на емисиите на парникови газове. Една производствена линия (производство на етанол от странични продукти, използвани за храна на животни, в енергийно предприятие, в което се горят въглища) се очаква да доведе до по-високи емисии на парникови газове, отколкото конвенционалните горива, които замества.

¹⁹ GSP: Обща система за преференции.

²⁰ Във всички случаи ключовото предизвикателство пред търговската политика на ЕС е в намирането на начини за насърчаване на онези международни износи на биогорива, които недвусмислено допринасят за намаляване на емисиите на парников газ и избягване на изсичането на тропически гори. С оглед на това и като допълнение към системата за насърчаване и подкрепа, описана в точка 4 от раздел 7, схемите за сертифициране, изработени съвместно с търговски партньори-износители или производители, биха могли да подпомогнат напредъка. Това обаче се нуждае от допълнително проучване и обсъждане.

²¹ Изчисленията „от източника до потреблението“ за транспортните горива наподобяват анализа на жизнения цикъл, но изключват емисиите от изграждането на производствените инсталации и оборудване. На практика последните са незначителни.

- Производството на етанол от захарна тръстика в Бразилия води до намаляване с около 90% на емисиите на парникови газове. Производството на биодизел от палмово масло и соя води до намаляване на емисиите на парникови газове съответно с около 50% и 30% .
- Производствените процеси за биогорива второ поколение, когато бъдат готови да излязат на пазара, ще позволят по-големи намаления – от порядъка на 90%.
- Пресушаването на мочурища за производство на всякакъв вид биогорива ще доведе до загуба на резерви от въглерод, за чието компенсиране чрез намаляване на емисиите на парникови газове вследствие употребата на биогорива ще са нужни стотици години.
- Ако биогоривата достигнат 14% пазарен дял, може да се очаква намаляване на емисиите на парникови газове със 101-103 МТ CO_{2eq} годишно в сравнение със спестеното количество от биогорива днес.

Други въздействия върху околната среда

- Ако отглеждането на суровини за биогорива се прави върху земя, която е подходяща за тази цел, въздействието върху околната среда (различно от емисии на парникови газове) ще бъде управляемо при 14% дял на биогоривата.
- Ако увеличената употреба на биогорива води до отглеждане на суровини върху неподходяща за целта земя – като тропическа гора и други хабитати с висока природна стойност – това ще нанесе значителни щети на околната среда. Не е необходимо да се използва тази земя за постигане на 14% дял на биогоривата.
- Високото качество на горивото и действащите стандарти за емисии от автомобилите в ЕС означават, че промените в обема на използваните биогорива няма да окажат значително въздействие върху замърсяващите емисии.
- Директивата на ЕС за качество на горивата трябва да се ревизира, за да се заложи постепенен подход за въвеждане към 2020 г. на биогорива със значително по-високи концентрации в обикновените автомобилни двигатели.

7. ПЪТЯТ НАПРЕД

Заклученията от настоящия преглед на фактите са както следва:

- 1) По отношение на проверката, определена в член 4.2 от директивата за биогоривата, причините, поради които целите на директивата за биогоривата до 2010 г. вероятно няма да се изпълнят, не могат да се опишат като „оправдани“ или „свързани с нови научни доказателства“.
- 2) Съветът и Парламентът могат да бъдат сигурни, че увеличената употреба на биогорива ще доведе до съществена сигурност на доставките и ползи за емисиите на парникови газове. Увеличената употреба на биогорива е единственото налично средство в момента за намаляване на почти пълната зависимост от петрола в транспортния сектор и един от начините да се окаже значително въздействие върху емисиите на парникови газове от транспорта.
- 3) За да изпрати ясни сигнали за своите планове за намаляване на зависимостта от употреба на петрол в транспорта, Съюзът трябва да предприеме нова стъпка в политиката си за представяне на биогоривата.
- 4) Ползите от политиката за биогоривата за намаляване на емисиите на парникови газове могат допълнително да се увеличат и да се сведе до минимум рискът за околната среда чрез проста система за насърчаване и подкрепа, която например не насърчава използването на земя с висока стойност в плана на биологичното разнообразие за целите на отглеждането на култури за биогориво, не насърчава употребата на лоши системи за производство на биогориво и насърчава използването на производствени процеси от второ поколение. Системата трябва да бъде замислена така, че да избягва всякакъв вид дискриминация между местното производство и вноса и да не представлява бариера пред търговията. Нейните въздействия трябва да бъдат оценявани, а функционирането ѝ трябва да се наблюдава с оглед на бъдещото ѝ усъвършенстване.
- 5) Тази система трябва да се проектира по начин, който не намалява ползите за сигурността на доставките. Последните произтичат от разнообразието на енергийни източници, видовете биомаса и регионите за внос. Следователно системата не трябва да привилегирова един вид биогориво или култура пред друг. Вместо това тя трябва да стимулира добрите производствени практики за получаване на биогориво от всички видове и подходящи култури, включително в третите страни.

За да се увеличи настоящият 1% дял на биогоривата до дял от 10% ще са необходими следните стъпки:

- Поетапни изменения на директивата за качество на горивата и стандарта за дизела²² с отчитане на технологичния напредък и същевременно спазване на целите за качество на въздуха, като се разреши обичайната употреба на смеси от биогорива със съществено по-висока концентрация, отколкото в момента;
- Включване в новите автомобили на (евтини²³) приспособления, които са необходими, за да работят те с по-високите концентрации на биогорива;
- Пускане в продажба от петролната промишленост на специален бензин с ниско налягане на парите – или изменение на директивата за качество на горивата, като се вземат предвид промените в налягането на парите, предизвикани от включването на ниски концентрации на етанол в бензина;
- Наличност на биогорива от второ поколение (ако автомобилният парк на ЕС продължава да преминава от бензин към дизел, пускането на пазара на биомаса към течност (BTL) ще бъде особено важно);
- Въвеждане на отглеждане на дървета за материал и допълнително разработване на отглеждането на рапица в ЕС и в съседните източни страни;
- Мерки за гарантиране на екологичните предимства на биогоривата, включително ненасърчаване на използването на биогорива, които създават повече емисии от парникови газове, отколкото намаляват, или които водят до значително засягане на биоразнообразието. Редовен мониторинг и доклади на Комисията за въздействието върху околната среда на производството и използването на биогорива „от източника до потреблението“.
- Продължаващо прилагане в търговските споразумения на балансиран подход към международната търговия с биоетанол, така че и страните износителки, и вътрешните производители да могат да инвестират с увереност във възможностите, създадени от разрастващия се европейски пазар.

²² Стандарт EN590.

²³ Например автомобили, които могат да работят с горивни смеси със съдържание на етанол до 85%, се продават в Швеция на цени, съпоставими с цените за обикновените автомобили. Автомобили, които могат да работят с горивни смеси със съдържание на етанол от 0 до 100%, се продават в Бразилия на сходни или еднакви цени с обикновените автомобили, и този вид автомобили са 80% от продадените нови автомобили там за 2006 г.

Както е показано в оценката на пътната карта за възобновяема енергия, 10% дял на биогоривото през 2020 г. може да се достигне с ограничено разчитане на биогоривата от второ поколение. Разработването на биогорива от второ поколение обаче ще подобри положението с емисиите на парникови газове и въздействието върху сигурността на доставките при постигане на този дял, и ще улесни постигането на още по-високи дялове. Разработването на биогорива от второ поколение се нуждае както от подкрепата на Общността и националните програми за научноизследователска и развойна дейност, така и от пазарни стимули и определяне на средносрочна рамка за производството на биогорива.

Изменението на директивата за биогоривата само по себе си няма да доведе до разрешаването на тези въпроси. Те ще изискват устойчиви усилия от страна на индустрията, земеделието и страните-членки, както и на ЕС. Но без рамката, която изменението на директивата ще създаде, съществува малка или никаква вероятност тези стъпки да се осъществят.

8. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА РЕВИЗИРАНЕ НА ДИРЕКТИВАТА ЗА БИОГОРИВАТА

ЕС трябва да ревизира директивата за биогоривата, за да:

- изпрати сигнал за своята решимост да намали зависимостта си от използването на петрол в транспорта и да направи преход към „нисковъглеродна икономика“;
- определи минимални стандарти за дела на биогорива през 2020 г. (10%);
- заложи мерки за разубеждаване за употребата на биогорива с лошо качество и насърчаване на употребата на биогорива с добри и безопасни за околната среда характеристики.

Комисията ще направи предложение в този смисъл през 2007 г.

**Приложение 1: Напредък в използването на биогорива от държавите-членки,
2003-2005 г.**

Държава-членка	Дял на биогорива 2003 г. (%)	Дял на биогорива 2004 г. (%)	Дял на биогорива 2005 г. (%)	Национални индикативни цели 2005 г. (%)
Австрия	0.06	0.06	0.93	2.50
Белгия	0.00	0.00	0.00	2.00
Кипър	0.00	0.00	0.00	1.00
Чешка република	1.09	1.00	0.05	3.70 ²⁴
Дания	0.00	0.00	Няма данни	0.10
Естония	0.00	0.00	0.00	2.00
Финландия	0.11	0.11	Няма данни	0.10
Франция	0.67	0.67	0.97	2.00
Германия	1.21	1.72	3.75	2.00
Гърция	0.00	0.00	Няма данни	0.70
Унгария	0.00	0.00	0.07	0.60
Ирландия	0.00	0.00	0.05	0.06
Италия	0.50	0.50	0.51	1.00
Латвия	0.22	0.07	0.33	2.00
Литва	0.00	0.02	0.72	2.00
Люксембург	0.00	0.02	0.02	0.00
Малта	0.02	0.10	0.52	0.30
Нидерландия	0.03	0.01	0.02	2.00 ²⁵
Полша	0.49	0.30	0.48	0.50
Португалия	0.00	0.00	0.00	2.00
Словакия	0.14	0.15	Няма данни	2.00
Словения	0.00	0.06	0.35	0.65
Испания	0.35	0.38	0.44	2.00
Швеция	1.32	2.28	2.23	3.00
Обединено кралство	0.026 ²⁶	0.04	0.18	0.19 ²⁷
ЕС25	0.5%	0.7%	1.0% (очакван)	1.4%

²⁴ 2006

²⁵ 2006

²⁶ 0,03% в обемно изражение, равняващи се на 0,26% в енергийно изражение, при 100% биодизел.

²⁷ 0,3% в обемно изражение, равняващи се на 0,19% в енергийно изражение, при съотношение 50:50 между биодизел и биоетанол.

Източник: национални доклади съгласно директивата за биогорива .

Приложение 2: Национални индикативни цели за дела на биогоривата, 2006-2010

Г.

%	2006	2007	2008	2009	2010
Австрия	2.50	4.30	5.75	5.75	5.75
Белгия	2.75	3.50	4.25	5.00	5.75
Кипър					
Чешка република	1.78	1.63	2.45	2.71	3.27
Дания	0.10				
Естония	2.00				5.75
Финландия					
Франция			5.75		7.00
Германия	2.00				5.75
Гърция	2.50	3.00	4.00	5.00	5.75
Унгария					5.75
Ирландия	1.14	1.75	2.24		
Италия	2.00	2.00	3.00	4.00	5.00
Латвия	2.75	3.50	4.25	5.00	5.75
Литва					5.75
Люксембург	2.75				5.75
Малта					
Нидерландия	2.00	2.00			5.75
Полша	1.50	2.30	²⁸	²⁹	5.75
Португалия	2.00	3.00	5.75	5.75	5.75
Словакия	2.50	3.20	4.00	4.90	5.75
Словения	1.20	2.00	3.00	4.00	5.00
Испания					
Швеция					5.75
Обединено кралство			2.00 ³⁰	2.80 ³¹	3.50 ³²
ЕС					5.45³³

²⁸ Ще бъде заложена до 17 юни 2007 г.

²⁹ Ще бъде заложена до 17 юни 2007 г.

³⁰ 2,5% в обемно изражение при 100% биодизел.

³¹ 3,75% в обемно изражение при биодизел, възлизащ на 66% от общите продажби на биогориво

³² 5% в обемно изражение.

³³ Дял за онези страни-членки, които са докладвали цел до 2010 г.

Източник: национални доклади съгласно директивата за биогоривата, с изключение на Франция: отговор на обществено допитване за преразглеждането на директивата за биогоривата.