



**EUROOPA LIIDU
NÕUKOGU**

**Brüssel, 16. jaanuar 2007 (22.11)
(OR. en)**

5389/07

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

SAATEMÄRKUSED

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Jordi AYET PUIGARNAU, direktor
Kättesaamise kuupäev:	15. jaanuar 2007
Saaja:	Javier SOLANA, peasekretär / kõrge esindaja
Teema:	Komisjoni teatis nõukogule ja Euroopa Parlamendile Biokütuste arendamise aruanne Aruanne biokütuste ja muude taastuvkütuste kasutamisel Euroopa Liidu liikmesriikides tehtud edusammude kohta

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele komisjoni dokument KOM(2006) 845 lõplik.

Lisatud: KOM(2006) 845 lõplik



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 10.1.2007
KOM(2006) 845 lõplik

KOMISJONI TEATIS NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE

Biokütuste arendamise aruanne

**Aruanne biokütuste ja muude taastuvkütuste kasutamisel Euroopa Liidu liikmesriikides
tehtud edusammude kohta**

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

KOMISJONI TEATIS NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE

Biokütuste arendamise aruanne

Aruanne biokütuste ja muude taastuvkütuste kasutamisel Euroopa Liidu liikmesriikides tehtud edusammude kohta

1. SISSEJUHATUS – BIOKÜTUSTE POTENTSIAALSED EELISED

Biokütused on orgaanilisest materjalist valmistatud sõidukikütused. Kõige levinumad biokütused on tänapäeval biodiisel (valmistatud taimeõlidest) ja bioetanool (valmistatud suure suhkru- ja tärklisesisaldusega kultuurtaimedest). Käimas on uuringud nn teise põlvkonna tootmistehnike turustamiseks, mis võimaldavad toota biokütuseid puitmaterjalist, rasvadest ja mõnedest muudest jäätmeliikidest.

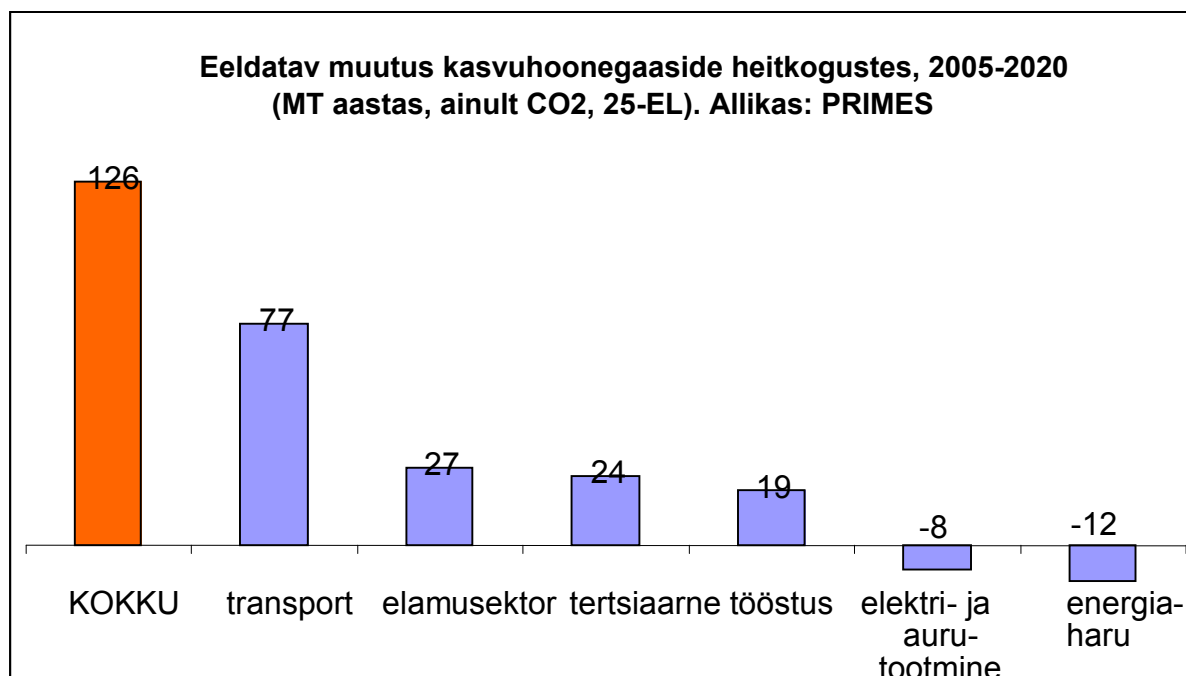
Biokütustel on Euroopa energiapoliitikas ainulaadne osa. Need on tänapäeval transpordisektoris ainsad nafta otsesed asendajad, mis on kättesaadavad märkimisväärses ulatuses. Teistel tehnoloogiatel, nagu vesinikul, on tohutu potentsiaal. Need ei ole aga kaugeltki laiaulatuslikult rakendatavad ning nõuavad suuremaid muudatusi sõidukipargis ja kütusejaotussüsteemis. Biokütuseid võib tavalistes mootorsõidukites (ümberehitamata kujul madala biokütusesisaldusega segude puhul või odavate ümberehitustega suurema biokütusesisaldusega segude kasutamiseks) kasutada juba täna.

Kütusesegu muutmine on transpordisektoris oluline, sest Euroopa Liidu transpordisüsteem on peaaegu täielikult naftast sõltuv. Enamus sellest naftast imporditakse, suures osas poliitiliselt ebastabiilsetest maailma piirkondadest.¹ Nafta on energiaallikas, mis on Euroopale kõige raskem väljakutse varustuskindluse alal.

Biokütustel on teine suur eelis: nende tootmise ja kasutamisega vähendatakse kasvuhoonegaase. Need ei ole odavaim viis kasvuhoonegaaside vähendamiseks. Ent ühes sõidukite tõhususe parandamisega on see üks väheseid meetmeid, mis võimaldab praktiliselt saavutada ulatuslikku kokkuhoidu transpordisektoris keskpikas perspektiivis. Nagu graafikul näha, on transpordisektoris vaja kasvuhoonegaase vähendada eriti sellepärast, et aastatel 2005-2020 kasvab nende heitkogus eeldatavalt 77 miljoni tonni võrra aastas – kolmekordselt, võrreldes muude sektoritega.

Seega on biokütuste soodustamine kasulik nii varustuskindluse kui ka kliimamuutuste poliitika seisukohast. On siiski oluline märkida, et biokütuseid on võimalik toota meetoditel, mis ei vähenda kasvuhoonegaase või mis tekitavad märkimisväärset keskkonnakahju – näiteks suure mitmekesisusega looduskeskkondadest põllumaaks muudetud maa kasutamisel. Et biokütuste poliitika oleks tõhus, peab see tagama sellise maakasutuse vältimise.

¹ 2000. aastal oli Euroopa naftaimporditase 9 miljonit barrelit päevas (mbp): 2 mln Aafrikast, 3 Lähis-Idast ning 4 Venemaalt ja SRÜst. 2030. aastaks on oodata impordi kasvu 14 miljonile barrelile päevas, mille kasvust 80% moodustab import Lähis-Idast ja ülejäänud 20% import Venemaalt/SRÜst. (Rahvusvaheline Energiaagentuur (IEA) (2004): World Energy Outlook, 2004 (Maailma energiaväljavaade).) Andmed OECD Euroopa kohta.



2. ELI BIOKÜTUSEPOLIITIKA ARENDAMINE; BIOKÜTUSTE DIREKTIIVI NÕUDED

Biokütused on olemas olnud juba kaua aega. Õigupoolest pidi Fordi mudel T esialgse projekti järgi töötama bioetanoolil. Kuid naftakütused saavutasid 1930ndatel maanteetranspordis valdava positsiooni. See püsis kogu maailmas nii, kuni bioetanool tegi 1970ndatel Brasiilias aktiivse, valitsuse toetatud poliitika abil läbimurde. Seal on see nüüdseks saavutanud 11% maanteetranspordi kütuseturust.²

Euroopas hakkasid nii mõnedki riigid biokütustest huvituma 1990ndatel. Euroopa Liit (EL) hakkas sellele teemale tõsiselt tähelepanu pöörama 2001. aastal, kui komisjon tegi õigusloomeettepanekud, mis võeti vastu 2003. aastal biokütuste direktiivi³ ja energia maksustamise direktiivi artikli 16 vormis.⁴

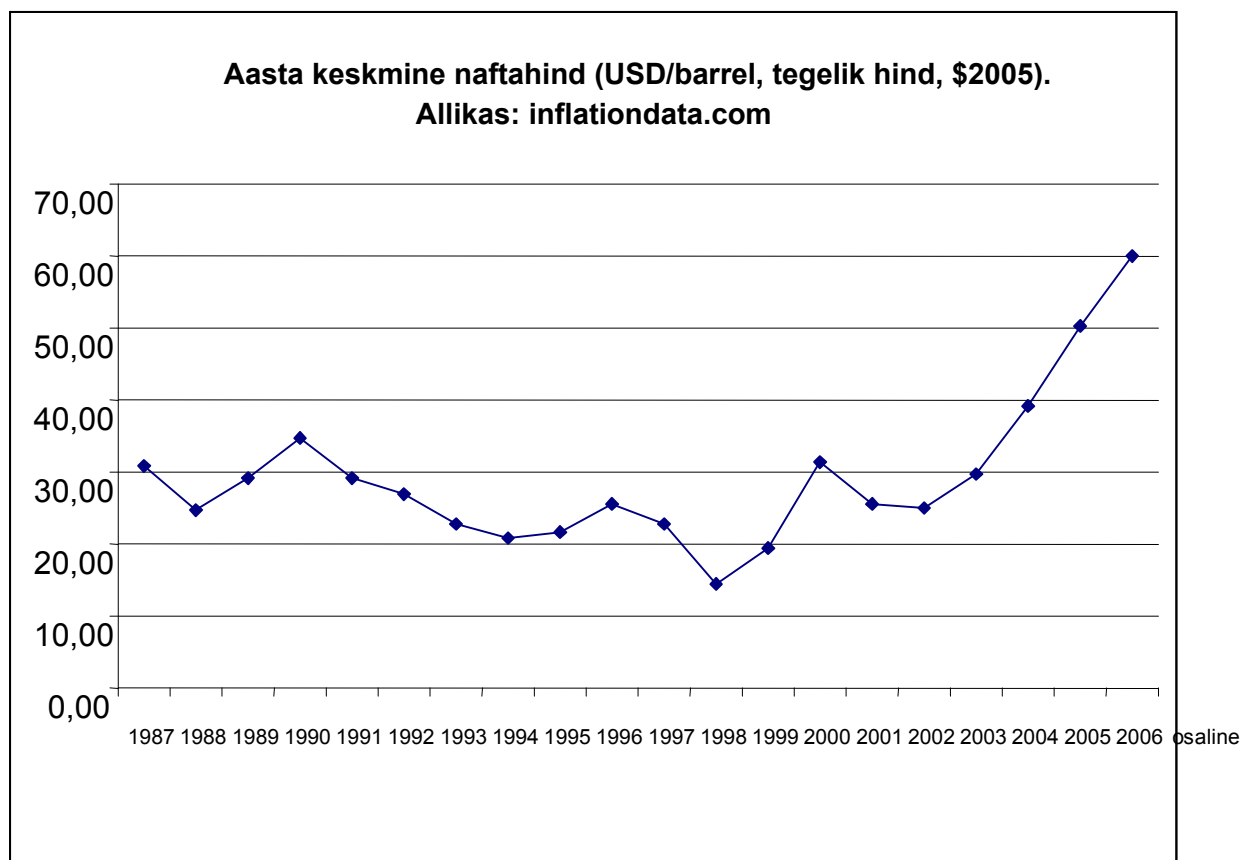
Arutelu nende ettepanekute üle toimus tänastest üsna erinevates tingimustes.

Tol ajal olid biokütused marginaalsed kütused. Nende turuosa ELis oli 2001. aastal ainult 0,3%. Ainult viiel tollastest liikmesriikidest oli biokütuste kasutamisel märkimisväärsed kogemusi: enamiku ülejäänud riikide jaoks olid need tundmatu maa. Samal ajal, nagu diagrammilt näha, olid tegelikud naftahinnad kõikunud 20-30 USD/barreli ringis enam kui 15 aastat.

² 2005, energiasisalduse järgi

³ Direktiiv 2003/30/EÜ biokütuste ja muude taastuvkütuste kasutamise edendamise kohta transpordisektoris, ELT L 123, 17.5.2003, lk 42.

⁴ Direktiiv 2003/96/EÜ millega korraldatakse ümber energiatoodete ja elektrienergia maksustamise ühenduse raamistik, ELT L 283/51, 31.10.2003, lk 51.



Sellest tulenevalt ei ole vast üllatav, et liit otsustas toimida ettevaatlikult sammhaaval. Biokütuste direktiivis väljendati kindlat kavatsust „soodustada biokütuste... kasutamist iga liikmesriigi transpordis, aidates sel viisil kaasa eesmärkide saavutamisele, nagu on kliimamuutusega seotud kohustuste täitmine, keskkonnasõbralik varustuskindlus ja taastuvate energiaallikate soodustamine”.⁵ Sellegipoolest, kui ELi teised taastuvenergiaalased eesmärgid (taastuvenergia üldise osakaalu ja elektritootmise osas) on seatud ainult 2010. aastaks, siis biokütuste direktiivis seatakse eesmärk mitte ainult 2010. aastaks (5,75% turuosa transpordis kasutatava bensiini ja diisli osas), vaid ka vahe-eesmärk aastaks 2005 (2%). Liikmesriikidel paluti seada soovituslikud eesmärgid aastaks 2005 sellest kontrollväärtusest lähtuvalt.

Need siseriiklikul tasandil seatud soovituslikud eesmärgid ei ole kohustuslikud. Kuigi need on liikmesriikide nimel võetav moraalne kohustus, ei ole need siiski õiguslikult siduvad sihiks seatud biokütuste kasutuse taseme saavutamiseks. Järgjärguline lähenemisviis Euroopa biokütusepoliitikas kajastub asjaolus, et erinevalt elektritootmises taastuvenergia kasutamise direktiivist⁶ ei kehtestanud biokütuste direktiiv esialgselt liikmesriikidele nõuet „võtta asjakohaseid meetmeid” oma 2005. aasta eesmärkide saavutamiseks.

⁵ Samamoodi nagu biokütustele, kohaldatakse direktiivi ka „muudele taastuvkütustele”. Praegu püütakse siseriiklikke taastuvenergia kasutamise eesmarke maanteetranspordis saavutada täielikult biokütuste kasutamise kaudu. Oletatakse, et see jääb nii ka tulevikus. Lihtsuse huvides kasutatakse käesolevas aruandes mõisteid „biokütus” ja „biokütuste direktiiv”; neid tuleb vajadusel mõista ka muude taastuvkütuste tähenduses.

⁶ Direktiiv 2001/77/EÜ taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrienergia kasutamise edendamise kohta elektrienergia siseturul, EÜT L 283, 27.10.2001, lk 33.

Selle asemel sisaldab direktiiv otsustavat „lähivaatamisklauslit” (artikli 4 lõige 2). Komisjon peab 2006. aasta lõpuks koostama aruande biokütuste kasutamisel tehtud edusammude kohta. „Komisjon esitab kõnealuse aruande põhjal”, sätestab direktiiv edasi, „vajaduse korral Euroopa Parlamendile ja nõukogule ettepanekud ... eesmärkide süsteemi kohaldamise kohta. Kui kõnealusest aruandest järeldub, et soovituslikud eesmärgid jäävad tõenäoliselt täitmata põhjustel, millel puudub põhjendus ja/või mis ei rajane uutel teaduslikel tõenditel, käsitletakse ettepanekutes asjakohases vormis ka siseriiklike eesmäärke, sealhulgas võimalikke kohustuslikke eesmäärke.”

Seega tunnistas EL direktiivi vastuvõtmisel, et 2010. aastaks seatud eesmärgi saavutamiseks võib vajalikuks osutuda tugev, võimalik, et koguni kohustuslike eesmärkide süsteem. Ent ta eelistas sellise tugeva süsteemi vajalikkuse üle otsustamist edasi lükata, kuni ELi institutsioonid saavad aruande – käesoleva aruande – põhjal otsustada, kas vahepealne 2% eesmärk on ilma sellise süsteemita siiski saavutatud.

Kuna käesoleva aruande ülesanne on aru anda kuni 2006. aastani saavutatud edusammudest, ei hõlma see liiduga 2007. aastal ühinenud riike (Rumeenia ja Bulgaaria). Need riigid peavad esitama esimesed siseriiklikud aruanded biokütuste direktiivi alusel 1. juuliks 2007. Nendel riikidel on hea potentsiaal bioenergia tootmiseks;⁷ nende ühinemine lihtsustab ühenduse biokütuste poliitika arendamist ja rakendamist.

Kui aruandes keskendutakse biokütuste direktiivis seatud eesmärkide suunas tehtud edusammudele, on oluline märkida, et neid eesmäärke toetatakse ühise põllumajanduspoliitika raames võetavate meetmetega, eelkõige pärast selle reformimist 2003. aastal. Põllumajandusettevõtjatele tehtavate väljamaksete ja teatud põllukultuuride tootmise vahelise seose kaotamisega võimaldas reform neil ära kasutada selliseid uusi turuvõimalusi, mida näiteks biokütused pakuvad. Lisaks sellele ei saa põllumajandusettevõtjad küll kasutusest kõrvaldatud maatükil kasvatada toiduks mõeldud põllukultuure, kuid nad saavad seda maad kasutada muude kui toiduks mõeldud põllukultuuride, sealhulgas biokütuste tootmiseks; biokütuste puhul on võimalik saada energiakultuuride peale laenu ning seda laiendatakse 2007. aastal kõikidele liikmesriikidele; metsanduse tegevuskavas⁸ sätestatakse meetmed puiduenergia tootmiseks, ning uus maaelu arengu poliitika sisaldab meetmeid taastuenergiate toetamiseks. Lõpuks seatakse „nõuetele vastavuse” süsteemi raames põllumajandusettevõtjatele toetuste maksmise tingimuseks ühenduse keskkonnaseaduste järgimine ja põllumajandusmaa heas keskkonnaseisundis hoidmine. See tagab, et biokütuste jaoks kasutatavad põllukultuurid ning ka toidukultuurid vastavad keskkonna jätkusuutlikkuse standarditele.

⁷ Näiteks, igal ühel neist on 0,7 hektarit põllumajandusmaad elaniku kohta, võrreldes 0,4 ha 25-liikmelises Euroopa Liidus.

⁸ KOM(2006) 302 Euroopa Liidu metsanduse tegevuskava kohta.

3. HINNANG EDUSAMMUDELE

2003. aastast saadik on naftahind kahekordistunud. EL on saanud korduvaid meeldetuletusi oma energiavarude haavatavuse kohta – näiteks orkaan Katrina mõju naftavarudele 2005. aasta augustis ja septembris ning ajutine gaasivarustuse katkestus Ukraina kaudu 2006. aasta jaanuaris. Samal ajal on selgunud, et biokütused on arvestatav alternatiiv naftale. Enamikes liikmesriikides sisaldab diisel, mida autojuhid ostavad, juba väheses koguses biodiisli; suuremad naftaettevõtted on välja kuulutanud sadu miljoneid eurosid väärt biokütustesse investeerimise programmid; ja sõidukitootjad on alustanud turunduskampaaniaid autodele, mis võivad töötada suure bioetanoolisisaldusega kütusesegudel.

Nagu on näha 1. lisas esitatud tabelist, kasutati 2005. aastal biokütuseid 17-s liikmesriigis nendest 21-st liikmesriigist, kelle kohta on andmed kättesaadavad. Nende turuosa moodustas hinnanguliselt 1%.⁹ See arv näitab head edutaset – kahekordistumist kahe aastaga. Kuid see on siiski alla kontrollväärtuseks seatud 2% ja vähem kui 1,4% turuosa, mis oleks saavutatud, kui kõik liikmesriigid oleks oma eesmärgid täitnud. Pealegi oli edu väga ebaühtlane. Ainult Saksamaa (3,8%) ja Rootsi (2,2%) saavutasid kontrollväärtuse. Kui biodiisli osakaaluks saavutati ligikaudu 1,6% diisliurust, siis etanooli osa moodustas vaid 0,4% bensiiniturust.

See ebaühtlus liikmesriikide vahel hakkab vähenema. 2005. aasta algusest peale on heaks kiidetud 13 liikmesriigi¹⁰ riigiabi andmine uute biokütuse maksuvabastuste jaoks. Vähemalt kaheksa liikmesriiki on jõustanud biokütuse alased kohustused või teatanud kavatsusest seda teha.

Nagu on näha 2. lisas, on 19 liikmesriiki juba seadnud eesmärgid aastaks 2010. Kui nad kõik saavutavad sihiks seatud osakaalu, moodustab biokütuste osakaal nendes liikmesriikides 5,45%, mis tähendab 0,3%-list puudujääki võrreldes eesmärgiga. 2005. aasta kogemus näitab, et praktikas on puudujääk pigem suurem. 2005. aastal saavutasid 21 liikmesriigist, kelle kohta on andmed kättesaadavad, ainult kaks oma seatud eesmärgid. Keskmiselt täitsid liikmesriigid oma eesmärgid ainult 52% ulatuses. Isegi, kui puudujääk on ainult pool 2010. aasta eesmärgi puudujäägist, saavutab EL 2010. aastaks ainult 4,2% biokütuste osakaalu. Komisjon on seisukohal, et see on mõistlik prognoos olemasolevate tegevussuundade ja meetmete elluviimise tõenäoliste tulemuste kohta. (Hiljuti mudelite koostamisel kasutatud arvestuslikud hinnangud on väiksemad: PRIMES'i mudelil kujutatakse tavapärase arengu raames 2010. aastaks 3,9% osakaalu, samas kui Green-X mudelis kujutatakse ainult 2,4% osakaalu).¹¹ Selline hinnang on üldjoontes kooskõlas ka biokütuste direktiivi läbivaatamise kohta korraldatud avalikus arutelus avaldatud arvamusega: valdav enamus vastajaist ütles, et nad ei looda, et 5,75% osa saavutatakse.¹² Komisjon järeldeb seega, et **biokütuste direktiivis 2010. aastaks seatud eesmärki tõenäoliselt ei saavutata.**

⁹ Biodiisel moodustas sellest umbes 80%, bioetanool 20% (umbes 15% ETBE lisandi kujul).

¹⁰ Austria, Belgia, Tšehhi Vabariik, Taani, Eesti, Ungari, Iirimaa, Itaalia, Läti, Leedu, Madalmaad, Rootsi ja Ühendkuningriik.

¹¹ Nende mudelite kohta saab täpsemat teavet taastuvenergia tegevuskava mõju hindamise aruandest, SEK (2006) 1719.

¹² Vastuste kokkuvõtet saab vaadata aadressil http://ec.europa.eu/energy/res/legislation/biofuels_consultation_en.htm

Selleks et välja selgitada, milliseid meetmeid on biokütustega edasiminekuks vaja, on otstarbekas vaadata kahte kõige suuremaid edusamme teinud liikmesriiki – Saksamaad ja Rootsi. Kui Saksamaa edu on peamiselt seisnenud biodiisli, siis Rootsi on keskendunud bioetanoolile.¹³ Muus osas on nende poliitikas siiski mitmeid ühiseid jooni. Mõlemad riigid on selles valdkonnas aktiivselt tegutsenud mitu aastat. Mõlemad soosivad nii suure biokütusesisaldusega segusid ja puhtaid biokütuseid (mis lisab poliitikale nähtavust) kui ka olemasoleva varustuskorralduse ja kasutatavate mootorite jaoks sobivaid madala biokütusesisaldusega segusid (millega maksimeeritakse poliitika ulatust). Mõlemad on kehtestanud biokütustele maksuvabastusi, piiramata soodustust saada võivaid koguseid. Mõlemad on ühendanud kodumaise tootmise impordiga (Rootsi puhul Brasiiliast ja Saksamaa puhul teistest liikmesriikidest). Mõlemad investeerivad biokütuste alasesse teadus- ja arendustöösse ning on käsitanud esimese põlvkonna biokütuseid teise põlvkonnaga ühendava sillana.

Maksuvabastused on biokütuste pikaajalise toetamise vorm. 2005. ja 2006. aastal teatasid mitu liikmesriiki uues vormis toetuste – biokütusekohustuste kasutuselevõtmisest.¹⁴ Need on õigusaktid, millega nõutakse, et kütusetarnijad tarniksid kogu turuletoodava kütusekoguse hulgas teatava protsendi jagu biokütuseid.¹⁵ Mõned liikmesriigid kasutavad kohustusi maksuvabastuste täienduseks, teised nende alternatiivina.

On piisavalt alust arvata, et pikas perspektiivis vähendavad biokütusekohustused biokütuste kasutamise edendamise maksumust – osaliselt seetõttu, et need tagavad laiaulatusliku kasutuselevõtu – ja osutuvad kõige tõhusamaks lahenduseks. Komisjon innustab nende kasutamist.

Prantsusmaa ja Austria on ainsad liikmesriigid, kes on kasutanud biokütusekohustust kauem kui mõni kuu. Prantsuse kohustus kehtestati 2005. aasta jaanuaris ning sellega sätestati biokütuse osaks 2%. Siiski eelistavad kütusetarnijad sageli maksta selle asemel täiendavat maksu – mis on seaduses lubatud valikuvõimalus; seega 2% osakaalu ei saavutatud. Austria kohustus kehtestati 2005. aasta oktoobris. Sellega sätestati biokütuse osakaaluks 2,5%. Kohustuse mõju oli vahetu. Biokütuste osakaal tõusis 2005. aasta viimases kvartalis 3,2% tasemele, võrreldes alla 0,2% esimeses kolmes kvartalis. Mõlemaid kohustusetasemeid tõstetakse lähiaastail.

Puuduvad andmed selle mõju kohta maksumusele.

Komisjon jälgib biokütusekohustuste arengut tähelepanelikult.

¹³ Rootsi on Euroopas juhtival kohal ka biogaasi kasutamise poolest transpordis.

¹⁴ Prantsusmaa ja Austria kohustused jõustusid 2005. aastal, Sloveenia omad 2006. aastal. Tšehhi Vabariik, Saksamaa ja Madalmaad on teatanud kohustuste kasutuselevõtmisest 2007. aastal, UK 2008. aastal.

¹⁵ Biokütusemandaadid, mille kohaselt peab iga müüdav kütuseliiter sisaldama teatud protsendi mahus biokütust, ei ole kokkusobiv ELi kütusekvaliteedi direktiiviga (direktiiv 2003/17/EÜ, millega muudetakse direktiivi 98/70/EÜ bensiini- ja diislikütuse kvaliteedi kohta, ELT L 76, 22.3.2003, lk 10.

4. SELGE MÄRGUANNE ELI KINDLAST KAVATSUSEST VÄHENDADA NAFTASÕLTUVUST TRANSPORDIS

Arvestades püsivalt kõrgeid naftahindu ja tõsiasi, et biokütused on transpordis usaldusväärseks kütusealternatiiviks, on sobiv hetk ELi biokütusepoliitika õigusliku raamistiku läbivaatamiseks. **On tungiv vajadus, et EL annaks selgelt märku oma kindlast kavatsusest vähendada naftasõltuvust transpordis.** Biokütused on täna selleks ainus praktikas rakendatav vahend ning see peab täiendama energiatõhususe tähtsust ja mudeli muutust transpordis. Biokütuste kasutamist edendades saame ennast kindlustada kõrgete naftahindade vastu ja vähendada varustuskatkestuste tagajärgi. See on ka viis vähendada naftahindade tänasel kõrgel tasemel püsimise tõenäosust – näidates naftaturu ettevõtjatele, et naftatarbijatel riikidel on tahe välja arendada tõeline alternatiiv.

Biokütuseid soosivate seadusandlike meetmetega toetatakse riiklikke, piirkondlikke ja kohalikke ametivõime, kes töötavad eesmärgiga vähendada sõltuvust naftakasutusest transpordis; antakse kindlustunne ettevõtetele, investoritele ja teadlastele, kes töötavad selleks tõhusamate viiside leidmisel; ning kummutatakse veendumus, et Euroopa tarbijad jäävad alatiseks naftahindade kammitsasse, ükskõik mis hinnaga.

Õiguslikult siduvate ja seaduslikult vormistatud eesmärkide vormis märguanne on tugevam kui puhtalt vabatahtlik kohustusevõtt.

Kui EL, mille turg moodustab aastas üle 300 miljoni tonni naftat transpordisektoris, võtaks vastu tervenisti uue õigusliku raamistiku, oleks see märguanne, mida võetakse tõenäoliselt enam kuulda, mida usutakse ja millest lähtuvalt tegutsetakse rohkem kui eraldi tegutsevate liikmesriikide märguannetest.

27 liikmesriigi ühised püüdlused biokütusetehnoloogiate ja -turu väljaarendamiseks ja nende maksumuse vähendamiseks on tõenäoliselt edukamad kui eraldi töötavate liikmesriikide püüdlused.

Komisjon tegi esimesed sammud sellise märguande läkitamiseks 2005. aasta detsembri biomassi tegevuskavas, 2006. aasta veebruari biokütuste strateegias ja 2006. aasta märtsi energiaalases rohelises raamatus. Oma vastustes nendele dokumentidele toetasid nõukogu ja Euroopa Parlament üldiselt kavandatavat lähenemisviisi.

Selge märguande läkitamiseks EL-i kindlast kavatsusest vähendada naftasõltuvust transpordis peaks järgmine samm olema tulevase biokütuste osa miinimumeesmärkide seadmine. Nagu sätestati taastuvenergia tegevuskavas,¹⁶ oleks aastal 2020 nende sobiv tase 10%.

¹⁶ KOM(2006) 848.

5. VAJADUS TÕHUSA BIOKÜTUSEPOLIITIKA JÄRELE

Kuna biokütuse tarbimine kasvab, tuleb tagada biokütusepoliitika tõhus toimimine. See tähendab:

- raamistiku loomist, mis annab investoritele parematesse, kapitalimahukatesse biokütuse tootmisviisidesse investeerimiseks vajaliku kindlustunde ning mille raames teavitatakse sõidukitootjaid kütustest, mille jaoks tuleks sõidukeid projekteerida (seega on vaja seada biokütuse miinimumeesmärgid aastateks 2015 ja 2020);
- kõikide osapoolte halduskoormuse hoidmist minimaalsel tasemel;
- biokütuste tootmise innustamist viisidel, mis aitavad kõige enam kaasa direktiivi eesmärkidele kasvuhoonegaaside säästmiseks ja keskkonnasõbralikule varustuskindlusele.

Komisjon on teadlik sellest, et liikmesriigid ja Euroopa Parlamendi liikmed soovivad enne järgmise sammu tegemist biokütuste kasutamise edendamisel veenduda, et biokütuste kasutamise edendamine on tõepoolest soovitatav eesmärk. Kas biokütuse kasutamisega vähendatakse tõepoolest kasvuhoonegaaside heitkoguseid? Kas biokütused saavad kunagi majanduslikult tasuvaks? Kas biokütuste kasutamise edendamine on kooskõlas keskkonnakaitsega, sealhulgas bioloogilise mitmekesisuse kaitsega, pinnase säilitamise, veekvaliteedi ja õhukvaliteedi kaitsega?

Biokütuste direktiivi läbivaatamisklausel nõuab nende küsimuste käsitlemist käesolevas arenguaruandes. Direktiivi läbivaatamist käsitlevale avalikule arutelule saadud vastused rõhutavad vajadust seda teha. Neid küsimusi käsitletakse käesoleva aruande järgmises osas. Täpsem teave biokütuste direktiivi artikli 4 lõikes 2 määratletud kõikide tehniliste küsimuste kohta on esitatud lisatud töödokumendis.

6. BIOKÜTUSTE KASUTAMISE EDENDAMISE MAJANDUSLIK JA KESKKONNAMÕJU

Biokütuste majandusliku ja keskkonnamõju kohta on levinud ebatäpset teavet.

Näiteks 1990ndatel kalduti biokütuste tootmise kasvuhoonegaaside mõju hindama üksnes süsinikdioksiidi heitkoguste seisukohast. Väetiste kasutamisest ja maaharimisest põhjustatud lämmastikoksiidide heiteid arvesse ei võetud. Lämmastikoksiidi üleilmset soojenemist soodustavad omadused on kaalu poolest ligi 300 korda suuremad kui süsinikdioksiidil. Nende heidete arvestamata jätmise tõttu hakati seega biokütuste kasulikkust kasvuhoonegaaside seisukohast üle tähtsustama.

Üks hiljutisem näide on üldlevinud arusaam, et biodiisli tarbimine Euroopas on põhjustanud metsade looduslike levilate hävitamise Indoneesias ja Malaisias, et luua võimalused palmiõli tootmiseks. Tegelikult on biodiisli tootmisel kasutatud palmiõli kogused tähtsusetud – hinnanguliselt 30 000 tonni 2005. aastal.¹⁷ Seevastu kasvas palmiõlitootang ajavahemikul 2001/02 ja 2005/06 maailmas ligi 10 miljoni tonni võrra. Selle kasvu põhjustaja on toiduaineturk, mitte biokütuseturg.

Kuigi biokütuste tootmise varasem kasv ei paista olevat kaasa aidanud nende kahe piirkonna metsade hävingule, on selgelt peamine kavandada biokütuste kasutamise edendamise poliitika nii, et see aitaks kaasa jätkusuutlikkusele tulevikus, eelkõige, kui biokütuste kasutamine kasvab tänapäeva tasemest kiirema tempoga.

Käesolevas aruandes on komisjon seega püüdnud tasakaalustatult arvesse võtta biokütuse kasutamise majanduslikku ja keskkonnamõju. See on üksikasjalikult esitatud aruandele lisatud töödokumendis. Sellest töödokumendist lähtuvalt võib teha biokütuste kasutamise edendamise majandusliku ja keskkonnamõju kohta järgmised järeldused:

Maksumus

- Biokütuste kasutamisega seonduv lisamaksumus sõltub naftahinnast, impordi osakaalust ja põllumajandusturgude konkurentsivõimelisusest. Kui komisjon lähtub arvestusest, et naftahind on 48 USD/barrel, siis on biokütuste 14% turuosa saavutamise otsene lisamaksumus 2020. aastal (võrreldes tavaliste kütuste maksumusega) hinnanguliselt 11,5-17,2 mld eurot. Kui naftahind on 70 USD/barrel, oleks see 5,2-11,4 mld euro ringis. Kuid isegi kõige kaasaegsema tehnoloogia kasutamise korral ei suudaks ELis toodetud biokütuste maksumus konkureerida fossiilkütustega, vähemalt mitte lähi- või keskpikas perspektiivis. Vastavalt ELi biokütuse strateegiale KOM(2006) 34 oleks praegu olemasoleva tehnoloogiaga ELis toodetud biodiisli hinna poolest naftaga võrdne alles siis, kui nafta hind oleks 60 eurot barrel, samas kui bioetanool suudaks konkureerida naftahindadega alles alates hinnast 90 eurot/barrel. Vastavalt Teadusuuringute Ühiskeskuse „well-to-wheel” lähenemisviisi analüüsil põhinevale komisjoni töödokumendile, mis võeti vastu koos käesoleva teatisega, saavutatakse biodiisli ja bioetanooli kasumilävi hindade juures vastavalt 69–76 ja 63–85 eurot/barrel.
- Teise põlvkonna biokütused ei ole veel kaubanduslikult saadaval (neid hakatakse eeldatavasti turustama aastatel 2010-2015) ja arvatavasti kujuneb nende hind kallimaks kui esimesel põlvkonnal. Nende maksumuses on oodata langust aastaks 2020. Ootuspäraselt on 2020. aastal nii esimese kui ka teise põlvkonna biokütused turul saadaval.

Varustuskindlus

- Biokütused aitavad kaasa lühiajalisele energiavarustuse kindlustamisele, vähendades vajadust naftavarude hoidmiseks enda kindlustamiseks varustuskatkestuste vastu. Selle väärtus võib hinnanguliselt olla ligi 1 mld eurot aastas (oletusel, et biokütuse osa on 14%).

¹⁷ Stéphane Delodder (Rabobank), Increased demand for EU rapeseed, ettekanne Agra Informa konverentsil Brüsselis 24.-25. oktoobril 1006

- Parim viis pikaajalise varustuskindluse edendamiseks on energiaallikate mitmekesistamine. Transpordis on energia mitmekesisus üsna väike. Biokütused lisavad energia mitmekesisust, suurendades kütuseliikide ja kütuse päritolupiirkondade valikut. Ei ole täpselt teada, kuidas selle kasu väärtust rahaliselt hinnata.
- Biokütuseid saab valmistada mitmesugusest toorainest. Suurima varustuskindluse saavutamiseks on soovitatav varuda mitmekülgne toorainevalik. Tootevalik, mis sisaldab nii kodumaiselt toodetud kui ka mitmetest piirkondadest imporditud biokütuseid, on kasulikum kui täielikult madalaima maksumusega tootjatele (Brasiilia suhkruroo jaoks, Malaisia ja Indoneesia palmiõli jaoks) tuginev tootevalik. Samuti on soovitatav tuua turule teise põlvkonna biokütused nii, et saaks kasutada veelgi laiemas valikus varusid.

Muud majanduslikud mõjud

- Kui biokütuse 14% osakaal saavutatakse aastaks 2020 ja kui seda tehakse eelkõige kodumaise tootmise kaudu, tõstab see tööhõivet ELis kuni 144 000 võrra ja suurendab ELi SKTd tavaliste oludega võrreldes kuni 0,23% võrra¹⁸.
- Euroopa importbiokütuse nõudlus võib kaasa aidata ELi kaubandussuhete parandamisele liidu kaubanduspartneritega ja luua uusi võimalusi arengumaade jaoks, kellel on potentsiaali biokütuste tootmiseks ja eksportimiseks konkurentsivõimeliste hindadega.
- Kaubanduspoliitika meetmed juurdepääsu lihtsustamiseks kasvavale ELi biokütuste turule võivad kaasa aidata käimasolevate vabakaubandusalaste läbirääkimiste edukale lõpuleviimisele.

EL säilitab märkimisväärse impordikaitse mõnede biokütuseliikide osas, nimelt etanooli puhul, mille hinnatariifikaitse tase on ligikaudu 45% väärtusest. Impordimaksud teiste biokütuste – biodiisli ja taimeõlide – pealt on palju madalamad (0-5%). Selles järgus ei ole Maailma Kaubandusorganisatsiooni Doha läbirääkimiste vooru suhtes valitseva ebakindluste tõttu veel selge, kas lähitulevikus toimub kogu maailmas liberaliseerimine, mis vähendaks seda kaitsetaset. Samal ajal käivad vabakaubanduspiirkonna läbirääkimised, teiste hulgas ka Mercosuriga, kus on arutamisel küsimus mõnede konkurentsivõimeliste etanoolitootjate paremast juurdepääsust meie turgudele. AKV-riikidel (Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkond) ja vähem arenenud maadel ning ELi „GSP+”¹⁹ kavades toetust saavatel riikidel on juba piiramatu maksuvaba juurdepääs Euroopa turule. Paistab, et

¹⁸ Employment increases of 190 000 in agriculture, 46 000 in biofuel production and distribution and 14 000 in the food industry would be offset by reductions of 35 000 in services, 21 000 in the conventional fuel sector, 16 000 in transport, 14 000 in the energy sector and 22 000 in other industrial sectors. These estimates depend on assumptions about technology exports and the functioning of the oil market. If, instead, the volume of EU biofuel technology exports is independent of the volume of EU biofuel consumption, the employment figures would fall to 77 000 and 111 000 respectively. If the price of oil is unaffected by changes in demand for oil, they would fall to 13 000 and minus 32 000 respectively. (The figures quoted assume that reduced demand for oil would lead to its price falling by 1.5% and 3% respectively.)

¹⁹ GSP (Generalised system of preferences): üldine eelistussüsteem.

jätkusuutlike biokütuste tarned ELi on tagasihoidlikud, EL peaks olema valmis uurima, kas suurem turu avamine oleks turu arenemisele kaasa aitamiseks arvestatav valikuvõimalus.²⁰

- Teise põlvkonna biokütuste arendamine teadusuuringute ja tehnoloogiaarendusega ning muude meetmetega aitab juurutada uuendusi ja säilitada Euroopa konkurentsipositsiooni taastuenergia sektoris.

Kasvuhoonegaaside heitkogused

- Majanduslikult kõige tasuvama tootmismeetodiga Euroopas toodetud esimese põlvkonna biokütuste kasutamise tagajärjel on kasvuhoonegaaside heitkogused naftatootmisallikast sõidukikütusena tarbimisse suunatud kütusekoguste pealt²¹ 35–50% võrra madalamad kui tavapäraste kütuste puhul, mida biokütused asendavad. Muud tootmismeetodid võimaldavad suuremat või väiksemat kasvuhoonegaaside kokkuhoidu. Üks tootmisviis (nisust etanooli tootmine söeküttel elektrijaamas, mille kõrvalsaadusi kasutatakse loomasöödaks) tekitab hinnanguliselt rohkem kasvuhoonegaaside heiteid kui tavapärane kütus, mida see asendab.
- Suhkruroost etanooli tootmisega Brasiilias säästetakse kasvuhoonegaase ligi 90% võrra. Biodiisli tootmisega palmiõlist ja sojast säästetakse kasvuhoonegaase vastavalt ligi 50% ja 30% võrra.
- Kui teise põlvkonna biokütuste tootmisprotsessid on turule tulekuks valmis, võimaldavad need kokkuhoidu 90% ringis.
- Soode kuivendamise mis tahes liiki biokütuse tootmiseks tekitataks ladestunud süsiniku kadu, mille korvamine võtaks igal aastal biokütuste abil kasvuhoonegaaside säästmise teel aega aastasadu.
- Kui biokütused saavutavad 14% turuosa, võib eeldada kasvuhoonegaaside kokkuhoidu, mis võrdub 101-103 mln tonni CO₂ aastas, võrreldes täna biokütustega säästetud kogusega.

Muud keskkonnamõjud

- Kui biokütuste jaoks vajalikku lähteainet kasvatatakse selleks sobival põllumaal, on biokütuse 14% turuosa (kasvuhoonegaasiväline) keskkonnamõju kontrollitav.
- Kui suuremal määral biokütuse kasutamise tõttu kasvatatakse lähteainet selleks sobimatul maal – näiteks vihmametsas ja muudel suure loodusliku väärtusega levilaaladel – tekitab see olulist keskkonnakahju. Biokütuse 14% osa saavutamiseks ei ole vajadust kasutada seda maad.

²⁰ Igal juhul on ELi kaubanduspoliitika põhiline väljakutse leida võimalusi, kuidas edendada neid rahvusvahelisi biokütuseeksporte, mis aitavad üheselt kaasa kasvuhoonegaaside vähendamisele ja väldivad vihmametsade hävitamist. Selleks võib olla edasiminekuvõimalus 7. Jao punktis 4 kirjeldatud soodustus/toetussüsteemi täiendamine, eksportivate kaubanduspartnerite või tootjatega ühiselt koostatud sertifitseerimissüsteemid. Kuid seda on veel vaja uurida ja arutada.

²¹ Allikast lõpptarbimisse sõidukites põhjal tehtavad arvutused sõidukikütuse kohta sarnanevad olelustersüklialanalüüsile, kuid nendes ei võeta arvesse tootmistehase ja -seadmestiku ehitamisest eralduvaid heitkoguseid. Praktikas on need tähtsusetud.

- ELis kehtivad kõrged kütusekvaliteedi ja sõidukiheitmete standardid tähendavad, et biokütuste kasutamise mahu muutusel ei ole märkimisväärset mõju saasteaineheitmetele.
- ELi kütusekvaliteedi direktiiv tuleb läbi vaadata, et kehtestada järkjärguline lähenemisviis tavalistes sõidukimootorites märkimisväärselt suurema biokütusesisaldusega kütusesegude kasutamise suunas aastaks 2020.

7. EDASINE TEE

Selle tõendite läbivaatamise järeldused on järgmised:

- 1) Seoses biokütuste direktiivi artikli 4 lõikes 2 määratletud testiga ei saa põhjuseid, miks biokütuste direktiivis aastaks 2010 seatud eesmärki tõenäoliselt ei täideta, nimetada põhjendatuks või uutel teaduslikel tõenditel rajanevaks.
- 2) Nõukogu ja parlament võivad kindlad olla, et suuremal määral biokütuse kasutamine tagab olulisel tasemel varustuskindluse ja eelised kasvuhoonegaaside osas. Suurem biokütuste kasutamine on ainus praegu olemasolev vahend sektori peaaegu täieliku naftast sõltuvuse vähendamiseks transpordis ja üks väheseid viise transpordi kasvuhoonegaaside heitkoguste märkimisväärselt vähendamiseks.
- 3) Kindla märguandena oma kavatsusest vähendada naftasõltuvust transpordis peab liit tegema uue sammu edasi biokütuste soodustamise poliitikas.
- 4) Biokütusepoliitika eeliseid kasvuhoonegaaside osas võib veelgi suurendada ja keskkonnoaohte vähendada lihtsa soodustus/toetussüsteemi abil, mis näiteks taunib suure bioloogilise mitmekesisusega maade muutmist põllumaadeks biokütuste lähteaine kasvatamiseks; taunib halbu biokütuste tootmise süsteeme, ning stimuleerib teise põlvkonna tootmisprotsesside kasutamist. See süsteem peab olema selliselt kavandatud, et välditakse diskrimineerimist kodumaise toodangu ja impordi vahel ning sellega ei või seada kaubandustõkkeid. Süsteemi mõju tuleks hinnata ja selle toimivuse suhtes tuleks teostada järelevalvet, et süsteemi tulevikus täiustada.
- 5) See süsteem peaks olema kavandatud viisil, mis ei vähenda varustuskindluse eeliseid. Need eelised tulenevad energiaallikate, biomassiliikide ja impordipiirkondade mitmekesisusest. Seega ei peaks süsteem soosima ühte biokütuseliiki või põllukultuuri teistest enam. Selle asemel peaks see stimuleerima keskkonnasõbralikke tootmistavasid kõikide biokütuseliikide ja biomassi põllukultuuride lõikes, kaasa arvatud kolmandates riikides.

Et liikuda praeguselt 1% biokütuse osalt Y% tasemele, on vaja järgmisi samme:

- järkjärgulisi muudatusi kütusekvaliteedi direktiivis ja diislistandardis²², arvestades tehnoloogiaarengut ning järgides õhukvaliteedi eesmärgi, mis võimaldavad tavapäraselt kasutada praegusest märkimisväärselt suurema biokütusesisaldusega bioetanooli- ja biodiislisegusid;
- uutesse sõidukitesse (odavate²³) muudatuste tegemine, mis on vajalikud suurema biokütusesisaldusega segude jaoks;
- naftatööstuse poolt madala aururõhuga naftaõli müükipanek – või kütusekvaliteedi direktiivi muutmine, et arvesse võtta aururõhumuutust, mida tekitab bensiini sisse väikeses koguses etanooli segamine;
- teise põlvkonna biokütuste kättesaadavus (kui ELi autopargis jätkub üleminek bensiinilt diislile, on BTL (bio-to-liquid – biomassist vedelkütuse) turustamine eriti oluline);
- puidukasvatuse juurutamine ja rapsiseemnekasvatuse edasine arendamine ELis ja selle idapoolsetes naaberriikides;
- meetmed biokütuste keskkonnakasu tagamiseks, sealhulgas selliste biokütuste kasutuse taunimisega, mis tekitavad rohkem kasvuhoonegaaside heitkoguseid kui säästavad, või tekitavad suurt kahju bioloogilisele mitmekesisusele: regulaarne komisjonipoolne järelevalve ja aruandlus biokütuste tootmise ja kasutamise mõjudest tootmisallikast sõidukites kasutamiseni.
- kaubanduslepingutes biokütuste rahvusvahelisele kaubandusele tasakaalustatud lähenemisviisi pidev rakendamine sellisel viisil, et nii eksportivad riigid kui ka kodumaised tootjad saavad kindlustundega investeerida kasvava Euroopa turu loodud võimalustesse.

Nagu on näidatud taastuvenergiate tegevuskava mõju hindamise aruandes, võib biokütuste 10% osakaalu 2020. aastaks saavutada piiratud määral teise põlvkonna biokütuste abil. Siiski parandab teise põlvkonna biokütuste arendamisel selle osakaalu saavutamine kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamist ja varustuskindlust; ning see lihtsustab koguni suurema osakaalu saavutamist. Nagu ühenduse toetuse ja siseriiklike teadusuuringute ja tehnoloogiaarenduse programmide jaoks on ka teise põlvkonna biokütuste arendamiseks vaja turupõhiseid soodustusi ja keskpikas perspektiivis biokütuste arendamise raamistikku.

Biokütuste direktiivi muutmisega iseenesest neid samme ei tehta. Selleks on vaja tööstusharu, põllumajanduse ja liikmesriikide ning ka ELi pidevaid jõupingutusi. Kuid ilma raamistikuta, mis direktiivi muutmisega loodaks, on vähe või ei ole tõenäoline, et need sammud tehakse.

²² Standard EN590

²³ Näiteks kuni 85%-listel etanoolisegudel töötavaid autosid müüakse Rootsis tavaliste autode hindadega võrreldavate hindadega. Autosid, mis võivad töötada kuni 100% etanoolisisaldusega etanoolisegudel, müüakse Brasiilias tavaliste autode hindadega sarnaste või samade hindadega, ning need moodustasid selles riigis ligi 80% 2006. aastal müüdud autodest.

8. BOKÜTUSTE DIREKTIIVI LÄBIVAATAMISE ETTEPANEK

EL peab biokütuste direktiivi läbi vaatama, et:

- saata märguanne oma kindlameelsest kavatsusest vähendada sõltuvust naftakasutustest transpordis ja suunduda väheste süsinikuheitmetega majandusse;
- seada 2020. aastaks saavutatava biokütuste osa (10%) miinimumstandardid;
- tagada, et väheste jõudlusega biokütuste kasutamist taunitakse, samas kui heade keskkonna- ja varustuskindlusenäitajatega biokütuste kasutamist soositakse.

Komisjon teeb selleks ettepaneku 2007. aastal.

1. LISA: biokütuste kasutamisel liikmesriikides tehtud edusammud, 2003-2005

Liikmesriik	Biokütuse osa 2003 (%)	Biokütuse osa 2004 (%)	Biokütuse osa 2005 (%)	Siseriiklik soovituslik eesmärk 2005 (%)
Austria	0,06	0,06	0,93	2,50
Belgia	0,00	0,00	0,00	2,00
Küpros	0,00	0,00	0,00	1,00
Tšehhi Vabariik	1,09	1,00	0,05	3,70 ²⁴
Taani	0,00	0,00	andmed puuduvad	0,10
Eesti	0,00	0,00	0,00	2,00
Soome	0,11	0,11	andmed puuduvad	0,10
Prantsusmaa	0,67	0,67	0,97	2,00
Saksamaa	1,21	1,72	3,75	2,00
Kreeka	0,00	0,00	andmed puuduvad	0,70
Ungari	0,00	0,00	0,07	0,60
Iirimaa	0,00	0,00	0,05	0,06
Itaalia	0,50	0,50	0,51	1,00
Läti	0,22	0,07	0,33	2,00
Leedu	0,00	0,02	0,72	2,00
Luksemburg	0,00	0,02	0,02	0,00
Malta	0,02	0,10	0,52	0,30
Madalmaad	0,03	0,01	0,02	2,00 ²⁵
Poola	0,49	0,30	0,48	0,50
Portugal	0,00	0,00	0,00	2,00
Slovakkia	0,14	0,15	andmed puuduvad	2,00
Sloveenia	0,00	0,06	0,35	0,65
Hispaania	0,35	0,38	0,44	2,00
Rootsi	1,32	2,28	2,23	3,00
Ühendkuningriik	0,026 ²⁶	0,04	0,18	0,19 ²⁷
EL 25	0,5%	0,7%	1,0% (hinnanguline)	1,4%

Allikas: riikide aruanded biokütuste direktiivi alusel.

²⁴ 2006.

²⁵ 2006.

²⁶ 0,03% mahuosas, mis võrdub 0,26% energiasisaldusega, oletades, et 100% on biodiisel

²⁷ 0,3% mahuosas, mis võrdub 0,19% energiasisaldusega, oletades, et kütus sisaldab 50:50 biodiislit ja bioetanooli.

2. LISA: biokütuste osakaalu suhtes seatud siseriiklikud soovituslikud eesmärgid,

2006-2010

%	2006	2007	2008	2009	2010
Austria	2,50	4,30	5,75	5,75	5,75
Belgia	2,75	3,50	4,25	5,00	5,75
Küpros					
Tšehhi Vabariik	1,78	1,63	2,45	2,71	3,27
Taani	0,10				
Eesti	2,00				5,75
Soome					
Prantsusmaa			5,75		7,00
Saksamaa	2,00				5,75
Kreeka	2,50	3,00	4,00	5,00	5,75
Ungari					5,75
Iirimaa	1,14	1,75	2,24		
Itaalia	2,00	2,00	3,00	4,00	5,00
Läti	2,75	3,50	4,25	5,00	5,75
Leedu					5,75
Luksemburg	2,75				5,75
Malta					
Madalmaad	2,00	2,00			5,75
Poola	1,50	2,30	²⁸	²⁹	5,75
Portugal	2,00	3,00	5,75	5,75	5,75
Slovakkia	2,50	3,20	4,00	4,90	5,75
Sloveenia	1,20	2,00	3,00	4,00	5,00
Hispaania					
Rootsi					5,75
Ühendkuningriik			2,00 ³⁰	2,80 ³¹	3,50 ³²
EL					5,45³³

Allikas: riikide aruanded biokütuste direktiivi alusel, välja arvatud Prantsusmaa: vastus avalikule arutelule biokütuste direktiivi läbivaatamise teemal.

²⁸ Määratakse 17. juuniks 2007

²⁹ Määratakse 17. juuniks 2007

³⁰ 2,5% mahuosas, oletades, et 100% on biodiisel

³¹ 3,75% mahuosas, oletades, et biodiisel moodustab 66% kogu biokütusemüügist

³² 5% mahuosas

³³ Osa nende liikmesriikide puhul, kes esitasid aruande 2010. aastaks seatud eesmärgi kohta.