



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 30.11.2016
SWD(2016) 419 final

PART 2/2

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Udržitelnost bioenergie

Průvodní dokument k

návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES ze dne 23. dubna 2009 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů (přepracované znění)

{ COM(2016) 767 final }

{ SWD(2016) 416 final }

{ SWD(2016) 417 final }

{ SWD(2016) 418 final }

Souhrnný přehled
Posouzení dopadů týkající se udržitelnosti bioenergie
A. Potřeba opatření
Proč? Jaký problém se řeší?
Zvýšená výroba bioenergie se sice zásadní měrou podílí na plnění cílů EU v oblasti klimatu a energetiky, ovšem s navýšením jejího využití v teplárenství a elektroenergetice je spojena řada problémů a potenciálních rizik. Z veřejné konzultace též vyplynulo, že názory veřejnosti ohledně přínosů a rizik bioenergie jsou smíšené, což se může nepříznivě promítat do investic v tomto odvětví, zejména vzhledem k chybějícímu kvalitnímu rámci veřejné politiky. Na základě příspěvků zúčastněných stran, studií a jiných vědeckých poznatků útvary Komise určily tři klíčové oblasti problémů a potenciálních rizik souvisejících s používáním pevné biomasy k výrobě tepla a elektřiny: i) vliv bioenergie na klima; ii) environmentální dopady na biologickou rozmanitost, půdu a kvalitu ovzduší; iii) nárůst spalování velkých objemů biomasy v zařízeních s nízkou účinností. Toto posouzení dopadů je doplňkovou analýzou k posouzení dopadů na podporu navrhované revize směrnice o energii z obnovitelných zdrojů, jež se zabývá specifickými otázkami v souvislosti s využitím biopaliv v dopravě, konkrétně emisemi vyplývajících z nepřímé změny ve využívání půdy a vývojem pokročilých biopaliv.
Čeho by měla tato iniciativa dosáhnout?
Iniciativa by měla především zajistit udržitelnost výroby bioenergie a jejího využití pro výrobu tepla a elektřiny. Za tímto účelem je nezbytné, aby byly výše uvedené problémy a rizika řešeny prostřednictvím jasného politického rámce, v němž veškerá nová opatření účinně doplní stávající politiky a opatření na úrovni EU i členských států. Iniciativa má přinést výhody pro opatření v oblasti klimatu, ochranu životního prostředí, účinné využívání zdrojů a fungování vnitřního trhu, přičemž příslušná opatření budou přiměřená velikosti problémů a rizik. Iniciativa by měla též plnit zastřešující cíle Komise, a to především podporou i) růstu, pracovních příležitostí a investic a ii) vedoucího postavení EU v oblasti energií z obnovitelných zdrojů.
Jakou přidanou hodnotu budou mít tato opatření na úrovni EU?
Cíle týkající se zmírňování změny klimatu a energie z obnovitelných zdrojů jsou stanoveny na úrovni EU. Zejména cíl v oblasti obnovitelných zdrojů energie vedl v posledním desetiletí k nárůstu spotřeby biomasy pro výrobu energie v EU. Z tohoto důvodu je třeba na úrovni EU zajistit, aby bioenergie byla použita nejen ke splnění cílů v oblasti obnovitelných zdrojů energie, ale přispívala i k celkovému cíli pro oblast klimatu. Některá rizika pro udržitelnost spojená s rozvojem bioenergie mají přeshraniční rozměr, a lze je tedy efektivněji řešit na úrovni EU. Je tomu tak obzvláště v případě environmentálních dopadů, mezi něž patří změna klimatu, biologická rozmanitost či znečištění ovzduší. Přeshraniční rozměr mohou mít i některé účinky zprostředkované trhem, což platí například pro záležitosti spojené s hospodářskou soutěží u vstupních surovin na bázi biomasy.

B. Řešení
Jaké legislativní a nelegislativní možnosti byly zvažovány? Je některá možnost upřednostňována? Proč?
V průběhu konzultací a prověřování důkazů vyvstalo následující dilema: – Mnoho zúčastněných subjektů se domnívá, že budoucímu rozvoj bioenergie, jež hraje významnou roli při nahrazování fosilních paliv, brání pochyby veřejnosti ohledně environmentálních přínosů některých využití biomasy v energetice. – Z vědeckých poznatků je zároveň zřejmé, že celkové dopady využití biomasy v energetice na emise skleníkových plynů a biologickou rozmanitost jsou dány příliš mnoha proměnnými a nelze je posoudit či ošetřit podle obecných návodů. Namísto toho by tyto dopady měly být posuzovány jednotlivě a podle konkrétní lokality. Z tohoto důvodu není možné na úrovni celé EU spolehlivě rozlišovat „udržitelné“ a „neudržitelné“ zdroje bioenergie pro teplárenství a elektroenergetiku a ani toto rozlišení stanovit v právních předpisech. Namísto toho se výše určenými problémy a riziky zabývá jedna neregulační možnost a čtyři regulační možnosti. Základní scénář (možnost 1) vychází z rozšíření daných řešení i na ostatní prvky rámce v oblasti klimatu a energetiky na rok 2030, jakož i jejich rozšíření i do ostatních stávajících politik. Aniž by bylo nutné přistoupit k dodatečné zvláštní regulaci, nabízí tato možnost díky značným účinkům daných politik nejučinnější přístup z hlediska vyváženosti výsledků a administrativní zátěže; tato možnost nicméně neskýtá žádné legislativní záruky pro případ, že by se na rozdíl od použitých modelů výrazněji projevil postupy, jež problémy prohlubují. Tento aspekt

je významný vzhledem k úrovni nejistoty ohledně budoucího vývoje biomasy, včetně struktury obchodu a volby vstupních surovin. Čtyři další politické možnosti nabízejí celou řadu záruk vůči zjištěným rizikům, ačkoli zvlášť náročnou je otázka dopadů biomasy na oblast klimatu (tzv. „biogenní uhlík“). Vzhledem k uvedeným souvislostem nebyly útvary Komise s to určit jednu možnost politiky, jež by byla jasně upřednostňována vůči ostatním.

Kdo podporuje kterou možnost?

Během konzultací zúčastněných stran se 35 % respondentů domnívalo, že předmětnými otázkami se dostatečně zabývají stávající politiky EU a vnitrostátní politiky, zatímco 59 % respondentů požadovalo nový nástroj politiky na úrovni EU. Možnosti 2, jíž by se formalizovaly požadavky na udržitelnost (jež jsou v současnosti formulovány na úrovni doporučení Komise), se nedostalo žádné jasné větší podpory. Možnost 3 podpořila řada producentů i uživatelů bioenergie, jakož i několik členských států. Řešení účinnosti konverze (možnost 4) by uvítali zástupci řady neenergetických odvětví dřevozpracujícího průmyslu a mnohé organizace občanské společnosti. Tyto organizace též výrazně podporovaly celkový strop pro bioenergii.

C. Dopady upřednostňované možnosti

Jaké jsou výhody upřednostňované možnosti (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte výhody hlavních možností)?

Z analýzy vyplývá, že na základě podmínek předpokládaných v modelech by měly uvedené možnosti politiky na zjištěné problémy jen omezené, byť kladné, účinky. Spíše by fungovaly jako „záruky“ pro případ, že by se na rozdíl od modelových projekcí výrazněji projevil postup, jež problémy prohlubují.

Ačkoli bioenergie má zásadní význam pro dosažení cíle, jímž je dosažení 27% podílu energie z obnovitelných zdrojů ve skladbě zdrojů energie v EU do roku 2030, marginálně vyšší podíl bioenergie vůči ostatním obnovitelným zdrojům energie bude mít za následek marginálně nižší stimul pro vznikající technologie. Možnosti, jež zahrnují omezení použití bioenergie (možnosti 1, 3, 4 a 5) proto nepřímě podněcují zaměření energetiky na jiné zdroje obnovitelné energie a vyvolávají dodatečné investice a vznik pracovních míst v odvětví energie z obnovitelných zdrojů. Jelikož všechny tyto možnosti mají poněkud omezené vyčíslitelné účinky ve vztahu k budoucím množstvím bioenergie, jsou též účinky na oblast růstu a tvorby pracovních míst malé.

Jaké jsou náklady na upřednostňovanou možnost (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte náklady na hlavní možnosti)?

V důsledku nových právních požadavků v možnostech 2 až 5 by vznikly dodatečné administrativní náklady producentům zemědělské biomasy, vlastníků lesů, hodnotovému řetězci v oblasti dřeva, jakož i zařízením pro výrobu bioenergie. Odhaduje se, že by se jednalo o jednorázové náklady v rozmezí 63 až 150 milionů EUR a opakující se roční náklady v rozmezí 31 až 51 milionů EUR (kumulativně pro všechny subjekty). Tyto dodatečné náklady by podle předpokladů byly buď přeneseny na konečného spotřebitele (neexistují-li dotace z veřejných zdrojů), nebo na širší společnost (jsou-li uplatňovány dotace), nebo by šlo o kombinaci obou variant. Jak se uvádí výše, celkově by možnosti měly malý hospodářský přínos spojený s marginálním přesunem k jiným zdrojům energie z obnovitelných zdrojů.

Jaké budou dopady na podniky, včetně malých a středních podniků a mikropodniků?

Malé a střední podniky i mikropodniky mají hojné zastoupení jak ve výrobě bioenergie, tak i v uživatelském řetězci, jedná se zejména o drobné vlastníky lesů a malá zařízení na výrobu bioenergie. Druhá z uvedených skupin by však dopad pocítila pouze v závislosti na minimální velikosti zařízení, na která by se vztahoval požadavek na udržitelnost (s kapacitou 1–5 MW, 5–10 MW, 10–20 MW či více než 20 MW). Na drobné vlastníky lesů by zvažované možnosti politiky mohly mít dopad, ovšem u přístupu založeného na rizicích (možnost 3) by byl menší.

Očekávají se významné dopady na vnitrostátní rozpočty a správní orgány?

Vnitrostátním orgánům by vznikly pouze omezené administrativní náklady spojené s prováděním právních předpisů a příslušnými úkoly v oblasti podávání zpráv, monitorování a ověřování. Mezi uvedené náklady patří jednorázové náklady v rozmezí 60 000 až 200 000 EUR, jakož i opakující se roční náklady v rozmezí 400 000 až 1 milion EUR.

Očekávají se jiné významné dopady?

Nikoli.

D. Návazná opatření

Kdy bude tato politika přezkoumána?

Politika bude podléhat pravidelnému přezkumu v souvislosti s rámcem správy energetické unie, v němž bude

mít pro zhodnocení vývoje problémů a rizik zjištěných v posouzení dopadů zvlášť velký význam monitorování celkových množství biomasy využívané v energetice, jakož i typ biomasy, typ vstupní suroviny, její zeměpisný původ a konečné použití. Žádné konkrétní ustanovení o přezkumu se nepředpokládá.