



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 30.11.2016.
SWD(2016) 419 final

PART 2/2

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE

SAŽETAK PROCJENE UČINKA

Održivost bioenergije

Priložen dokumentu

**Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2009/28/EZ
Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. o promicanju uporabe energije iz
obnovljivih izvora (preinaka)**

{ COM(2016) 767 final }

{ SWD(2016) 416 final }

{ SWD(2016) 417 final }

{ SWD(2016) 418 final }

Sažetak
Procjena učinka o održivosti bioenergije
A. Potreba za djelovanjem
Zašto? O kakvom je problemu riječ?
Iako povećana proizvodnja bioenergije ima ključnu ulogu u ispunjenju klimatskih i energetske ciljeve EU-a, postoji niz problema i potencijalnih opasnosti povezanih s njezinom povećanom upotrebom u sektoru grijanja i hlađenja. Iz javne rasprave vidljivo je da javnost ima raznoliko mišljenje o koristima i rizicima bioenergije, što se može negativno odraziti na ulaganja u taj sektor, posebice ako nema jasnog okvira javne politike. Na temelju doprinosa dionika, studija i drugih znanstvenih dokaza službe Komisije utvrdile su tri ključna problema ili potencijalna rizika povezana s korištenjem krute biomase za grijanje i proizvodnju električne energije: i. klimatski utjecaj bioenergije; ii. utjecaji na biološku raznolikost te kvalitetu tla i zraka; iii. povećano sagorijevanje velikih količina biomase u neučinkovitim postrojenjima. Ova procjena učinka dopunjuje procjenu učinka priloženu predloženoj reviziji Direktivi o energiji iz obnovljivih izvora, u kojoj su analizirana specifična pitanja povezana s upotrebom biogoriva u prijevozu, a posebice s emisijama zbog neizravne promjene uporabe zemljišta i razvoja naprednih biogoriva.
Što se nastoji postići ovom inicijativom?
Glavna je namjena inicijative osigurati održivost proizvodnje bioenergije te njezine upotrebe za grijanje i električnu energiju. U tu svrhu ključno je riješiti gore navedene probleme i rizike jasnim okvirom politike u kojem sva nova djelovanja učinkovito nadopunjuju postojeće politike i mjere na razini EU-a i na nacionalnoj razini. Cilj je inicijative ostvariti koristi u pogledu ublažavanja klimatskih promjena, zaštite okoliša, učinkovitosti resursa i funkcioniranja unutarnjeg tržišta, a istodobno održati djelovanje razmjernim veličini problema i rizika. Inicijativa bi trebala poduprijeti i glavne ciljeve Komisije, posebice promicanjem i. rasta, zapošljavanja i ulaganja te ii. vodeće uloge EU-a u području energije iz obnovljivih izvora.
Koja je dodana vrijednost djelovanja na razini EU-a?
Ciljevi ublažavanja klimatskih promjena i ciljevi za energiju iz obnovljivih izvora utvrđeni su na razini EU-a, a cilj za energiju iz obnovljivih izvora potaknuo je povećanje potrošnje biomase za proizvodnju energije u EU-u u proteklom desetljeću. Stoga treba na razini EU-a osigurati da se upotrebom bioenergije za ispunjenje ciljeva za energiju iz obnovljivih izvora podupire i opći cilj klimatske politike. Neki od rizika održivosti povezani s razvojem bioenergije imaju prekograničnu dimenziju i stoga ih se može učinkovitije rješavati na razini EU-a. To je posebice slučaj kod utjecaja na okoliš kao što su klimatske promjene, utjecaj na biološku raznolikost ili onečišćenje zraka. Može doći i do prekograničnih tržišno uvjetovanih učinaka, na primjer do nadmetanja za biomasu kao sirovinu.
B. Rješenja
Koje su se zakonodavne i nezakonodavne opcije politika razmatrale? Daje li se prednost određenoj opciji? Zašto?
Tijekom savjetovanja i razmatranja dokaza istaknuta je sljedeća dilema: – s jedne strane, mnogi dionici smatraju da budući razvoj bioenergije, važan za zamjenu fosilnih goriva, koči nepovjerenje javnosti u odnosu na utjecaj određenih energetske upotrebe biomase na okoliš – istodobno postoje jasni znanstveni dokazi da opći utjecaji energetske upotrebe biomase na emisije stakleničkih plinova i biološku raznolikost ovise o previše varijabli i stoga ih se ne može procijeniti ni ograničiti općim propisima, nego ih treba razmatrati od slučaja do slučaja i od lokacije do lokacije. Stoga na razini EU-a nije moguće pouzdano razlikovati „održive“ od „neodrživih“ izvora bioenergije za sektore grijanja i električne energije ni utvrditi tu razliku u zakonodavstvu. Umjesto toga, jednom neregulatornom i četirima regulatornim opcijama htjelo se riješiti izvore gore navedenih problema i rizika. Osnovna opcija (opcija 1.) temelji se na uključivanju rješenja u druge elemente okvira klimatske i energetske politike do 2030. te u druge postojeće politike. Mjerljivi učinci tih politika bez dodatnih posebnih propisa čine ovu opciju najučinkovitijom u pogledu ravnoteže između rezultata i administrativnog opterećenja, no njome se ne osiguravaju zakonodavne zaštitne mjere u slučaju da se prakse koje pogoršavaju probleme razvijaju intenzivnije nego što je to predviđeno u modelima. To je bitno zbog razine nesigurnosti o budućem razvoju biomase, uključujući strukturu trgovanja i odabir sirovina. U preostale četiri opcije politika predlaže se niz zaštitnih mjera protiv utvrđenih rizika, iako je specifično pitanje klimatskog utjecaja biomase („biogeni ugljik“) posebno teško rješavati. U tom kontekstu službe Komisije nisu bile u mogućnosti utvrditi opciju politike kojoj bi se jasno dalo prednost u odnosu na ostale.
Tko podržava koju opciju?

Tijekom savjetovanja s dionicima 35 % ispitanika smatralo je da su postojeće nacionalne politike i politike EU-a dostatne za rješavanje iznesenih problema, dok je 59 % njih smatralo da je potreban novi politički instrument na razini EU-a. Opcija 2., u okviru koje bi se formalizirali zahtjevi za održivost koji sada imaju status preporuke Komisije, nije dobila znatnu potporu. Opciju 3. podržali su neki proizvođači i potrošači bioenergije i nekoliko država članica. Rješavanje učinkovitosti pretvaranja (opcija 4.) pozdravile bi neke drvene industrije izvan energetskog sektora i organizacije civilnog društva. Organizacije bi uvelike podržale i opću gornju granicu za bioenergiju.

C. Učinci opcije kojoj se daje prednost

Koje su prednosti opcije kojoj se daje prednost (uz one glavne)?

Analiza ukazuje da bi, u uvjetima predviđenima u modelima, utvrđene opcije politika imale samo ograničen, iako pozitivan, učinak na utvrđene probleme. One bi više djelovale kao „zaštitne mjere“ u slučaju da se prakse koje pogoršavaju probleme razvijaju intenzivnije nego što je to predviđeno u modelima.

Iako je bioenergija ključna za postizanje cilja od 27 % energije iz obnovljivih izvora u kombinaciji izvora energije EU-a do 2030., marginalno viši udio bioenergije u odnosu na druge obnovljive izvore energije izazvat će marginalno manji poticaj za tehnologije u nastajanju. Opcijama koje sadržavaju ograničenja upotrebe bioenergije (1., 3., 4. i 5.) stoga će se neizravno poticati usredotočavanje energetskog sektora na druge obnovljive izvore energije i tako pokrenuti dodatna ulaganja i zapošljavanja u sektoru energije iz obnovljivih izvora. Kako sve opcije imaju prilično ograničen kvantificirani utjecaj na buduće količine bioenergije, učinci na rast i zapošljavanje također su mali.

Koliki su troškovi opcije kojoj se daje prednost (uz one glavne)?

Kao posljedica novih zakonskih zahtjeva opcija od 2. do 5. nastali bi dodatni administrativni troškovi za proizvođače poljoprivredne biomase, vlasnike šuma i drveni lanac vrijednosti te pogone za bioenergiju, koji se procjenjuju na 63 do 150 milijuna EUR jednokratnih troškova i 31 do 51 milijuna EUR godišnjih troškova (kumulativno za sve operatere). Izgledno je da će ti dodatni troškovi biti preneseni na krajnje potrošače (ako nema javne potpore) ili na šire društvo (ako se primijeni potpora) ili oboje. Kako je gore opisano, opcije bi općenito imale malu gospodarsku korist povezanu s marginalnim prelaskom na druge obnovljive izvore energije.

Kako će to utjecati na poduzeća, MSP-ove i mikropoduzeća?

MSP-ovi i mikropoduzeća, posebice vlasnici malih šuma i malih bioenergetskih postrojenja, uvelike su zastupljeni u lancu proizvodnje i upotrebe bioenergije. No, utjecaj na postrojenja ovisio bi o minimalnom kapacitetu postrojenja koja podliježu zahtjevu za održivost (1–5 MW, 5–10 MW, 10–20 MW ili više od 20 MW). Razmatrane opcije mogle bi utjecati i na vlasnike malih šuma, a pristup temeljen na riziku (opcija 3.) slabije bi utjecao na njih.

Hoće li to bitno utjecati na nacionalne proračune i uprave?

Nastali bi samo ograničeni administrativni troškovi nacionalnih tijela povezani s provedbom zakonodavstva i povezanim zadacima izvješćivanja, praćenja i potvrđivanja. To uključuje jednokratne troškove od 60 000 do 200 000 EUR te godišnje troškove u rasponu od 400 000 do milijun EUR.

Hoće li biti drugih bitnih učinaka?

Ne.

D. Daljnje mjere

Kad će se politika preispitati?

Politika će se redovito preispitivati u kontekstu okvira za upravljanje energetskom unijom, gdje će za procjenu razvoja problema i rizika utvrđenih u procjeni učinka biti posebno važno pratiti cjelokupne količine biomase upotrijebljene za proizvodnju energije, kao i vrste biomase, vrste sirovine, njihovo geografsko podrijetlo i krajnju namjenu. Nije predviđena posebna odredba o preispitivanju.