



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 8.2.2006
COM(2006) 34 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Stratégie de l'UE en faveur des biocarburants

{SEC(2006) 142}

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction	3
2.	Exploiter le potentiel des biocarburants – une approche stratégique	4
2.1.	Biocarburants de la première génération.....	5
2.2.	Biocarburants de la deuxième génération et au-delà.....	6
3.	La stratégie en faveur des biocarburants – Sept axes politiques.....	8
3.1.	Stimuler la demande de biocarburants	8
3.2.	Agir en faveur de l'environnement.....	10
3.3.	Développer la production et la distribution de biocarburants	12
3.4.	Étendre le champ d'approvisionnement en matières premières	13
3.5.	Renforcer les possibilités commerciales	15
3.6.	Aider les pays en développement.....	16
3.7.	Recherche et développement.....	17
	Annexe 1: Glossaire sur les biocarburants	
	Annexe 2: Progrès des biocarburants à l'échelon national	
	Annexe 3: Politiques favorisant les biocarburants dans les pays tiers	
	Annexe 4: Situation du marché des biocarburants	
	Annexe 5: Commerce des biocarburants.....	

1. INTRODUCTION

Dans l'UE, les transports sont à l'origine d'environ 21 % de l'ensemble des émissions de gaz à effet de serre, qui contribuent au réchauffement global, et ce pourcentage est en augmentation. Afin de satisfaire aux objectifs de durabilité, et notamment de réduction des émissions de gaz à effet de serre convenue en vertu du protocole de Kyoto, il est donc essentiel de réduire les émissions dues aux transports.

Cela n'est pas le seul défi. Presque toute l'énergie utilisée dans le secteur des transports de l'UE provient du pétrole. Les réserves connues de pétrole sont limitées en quantité et se trouvent dans quelques régions du monde. De nouvelles réserves existent, mais seront pour la plupart plus difficiles à exploiter. La sécurité des approvisionnements en énergie à l'avenir n'est donc pas seulement liée à la réduction de la dépendance à l'égard des importations, mais elle nécessite aussi un large éventail d'initiatives politiques, portant notamment sur la diversification des sources et des technologies¹.

Dans l'UE, une série d'actions a déjà été entreprise. Les fabricants de véhicules élaborent de nouveaux modèles plus propres et plus économes en carburant et travaillent sur de nouveaux concepts. Des efforts sont également faits pour améliorer les transports en commun et pour encourager des modes de transport respectueux de l'environnement là où cela est possible². D'autres mesures sont nécessaires pour réduire la quantité d'énergie utilisée par les transports.

Les pays en développement font face à des défis semblables et même plus importants, en ce qui concerne l'énergie dans le secteur des transports: la hausse des prix du pétrole déséquilibre leur balance des paiements; leur dépendance à l'égard des combustibles fossiles importés les fragilise et ils sont également confrontés au défi de la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

L'importance centrale de la politique énergétique dans la réponse de l'UE aux défis de la mondialisation a été confirmée par les chefs d'État et de gouvernement de l'Union au sommet informel de Hampton Court en octobre 2005, à l'occasion duquel la Commission a été invitée à préparer des propositions en vue de l'élaboration d'une politique européenne de l'énergie revigorée. Dans une telle approche, l'un des éléments importants résiderait dans les moyens permettant de réduire la dépendance excessive de l'Europe à l'égard du pétrole et du gaz importés et de développer une approche cohérente, fondée sur une solide analyse d'incidence économique, environnementale et sociale des moyens de réduire graduellement cette dépendance.

La présente communication porte sur le rôle que pourraient jouer les biocarburants dans ce contexte. Transformés à partir de la biomasse, une ressource renouvelable, les biocarburants constituent un substitut direct aux combustibles fossiles dans le secteur des transports et peuvent aisément être intégrés dans les circuits d'approvisionnement en carburants. Les biocarburants pourraient être utilisés comme carburant de substitution dans les transports, à l'instar d'autres produits de substitution (voir 2.1) et contribuer à préparer le terrain pour d'autres solutions technologiquement avancées, telles que l'hydrogène.

¹ Comme le souligne le Livre Vert «Vers une stratégie européenne de sécurité d'approvisionnement énergétique» COM(2000) 769 final.

² Voir le Livre blanc sur la politique européenne des transports à l'horizon 2010: COM(2001) 370 final.

Bien que la plupart des biocarburants restent plus coûteux que les combustibles fossiles, leur utilisation augmente dans le monde entier. Encouragée par des décisions politiques, la production globale de biocarburants est désormais estimée à plus de 35 milliards de litres.

L'UE favorise les biocarburants avec pour objectifs de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de renforcer la décarbonation des carburants dans les transports, de diversifier les sources d'approvisionnement en carburant et de développer le remplacement à long terme du pétrole fossile. Le développement de la production de biocarburants devrait ouvrir de nouvelles possibilités pour diversifier les revenus et l'emploi dans les zones rurales.

Dans le cadre du réexamen de la directive sur les biocarburants³ que la Commission doit effectuer à la fin 2006, il sera tenu compte du rapport coût-efficacité, du niveau d'ambition après 2010, ainsi que de l'évaluation et du contrôle de toutes les incidences des biocarburants sur l'environnement.

La production de biocarburants à partir de matières premières appropriées pourrait également engendrer des avantages économiques et environnementaux dans un certain nombre de pays en développement, créer des emplois supplémentaires, réduire les factures d'importation d'énergie et ouvrir des marchés potentiels d'exportation. La production de bioéthanol, en particulier, pourrait offrir un substitut viable pour certains pays producteurs de sucre touchés par la réforme du régime du sucre de l'UE.

La présente communication complète le plan d'action en faveur de la biomasse⁴ et est accompagnée d'une évaluation des incidences présentant différentes options politiques. Sur la base de cette évaluation, la communication recommande une approche réglementée basée sur le marché, correspondant à l'option 2 de l'évaluation d'incidence, qui reflète les connaissances actuelles et s'efforce de préparer le terrain pour des développements futurs. Cette option favorise notamment une conception équilibrée dans les négociations commerciales relatives aux biocarburants, l'utilisation des instruments disponibles dans les politiques agricole, de développement rural et de cohésion ainsi que le développement d'un ensemble de mesures d'aide cohérentes pour les pays en développement. Bien que les technologies existantes n'offrent pas actuellement de solutions concurrentielles en termes de coût pour l'UE, les bénéfices découlant de l'encouragement du développement des biocarburants devraient l'emporter sur les coûts. Dans ce contexte, le développement des biocarburants de la deuxième génération pour lequel la recherche et le développement ont un rôle important à jouer, pourrait également participer à leur rentabilité. En raison du caractère complexe, transversal et dynamique des problèmes, l'approche adoptée est d'ordre stratégique, et son impact fera l'objet d'un suivi rigoureux. Au fur et à mesure de l'évolution du marché des biocarburants, les modifications appropriées seront examinées et intégrées dans la stratégie.

2. EXPLOITER LE POTENTIEL DES BIOCARBURANTS – UNE APPROCHE STRATEGIQUE

- Le récent plan d'action en faveur de la biomasse a déjà décrit différentes mesures qui seront prises en vue d'encourager l'utilisation de tous les types de biomasse pour la production d'énergie renouvelable. La présente communication expose **une stratégie de l'UE en faveur des biocarburants** ayant trois objectifs:

³ Directive 2003/30/CE du 8 mai 2003 visant à promouvoir l'utilisation de biocarburants ou autres carburants renouvelables dans les transports (JO L 123 du 17.5.2003).

⁴ COM(2005) 628, adopté le 7 décembre 2005.

- continuer à promouvoir les biocarburants dans l'UE et les pays en développement, et faire en sorte que leur production et leur utilisation soient globalement positives pour l'environnement et contribuent aux objectifs de la stratégie de Lisbonne en tenant compte de considérations de type concurrentiel;
- se préparer à l'utilisation à grande échelle des biocarburants en améliorant leur rentabilité grâce à une culture optimisée des matières premières spécialisées, à la recherche sur les biocarburants de «deuxième génération» et à un appui à la pénétration du marché par un renforcement des projets de démonstration et l'abrogation des obstacles non techniques;
- explorer les possibilités pour les pays en développement, y compris ceux touchés par la réforme du régime du sucre de l'UE, de production de matières premières pour la fabrication de biocarburants et de biocarburants et définir le rôle que l'UE pourrait jouer dans le soutien du développement de la production durable de biocarburants.

2.1. Biocarburants de la première génération

Les biocarburants de la première génération peuvent être utilisés maintenant dans des mélanges à faible teneur en biocarburant avec des carburants classiques dans la plupart des véhicules et peuvent être distribués par l'infrastructure existante. Certains véhicules diesel peuvent rouler avec du biodiesel à 100 % (B100) et des véhicules «à carburants substituables» (flex-fuel) sont déjà disponibles dans de nombreux pays dans le monde entier. Le remplacement d'un pourcentage de diesel ou d'essence par des biocarburants est donc la manière la plus simple pour le secteur des transports de contribuer immédiatement aux objectifs de Kyoto, notamment parce que les avantages s'appliqueraient au parc automobile tout entier. La mise au point d'un substitut au diesel a une importance particulière dans le cadre européen étant donné que l'UE est actuellement un importateur net de diesel, alors qu'elle exporte de l'essence.

Cependant, même en utilisant les technologies les plus modernes, le coût des biocarburants produits dans l'UE ne leur permettra que difficilement de faire concurrence aux carburants fossiles. Compte tenu des technologies actuellement disponibles, le biodiesel produit dans l'UE sera rentable si le prix du pétrole atteint environ 60 EUR le baril, tandis que le bioéthanol ne deviendra concurrentiel qu'à un prix du pétrole d'environ 90 EUR le baril.

Les biocarburants peuvent être utilisés comme carburants de substitution dans les transports, comme les autres carburants de substitution que sont le gaz naturel liquéfié, le gaz naturel comprimé, le gaz de pétrole liquéfié et l'hydrogène. Néanmoins, l'encouragement de l'utilisation des biocarburants disponibles peut être considéré comme une étape intermédiaire pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, diversifier les sources d'énergie dans le secteur des transports et préparer l'économie de l'UE à d'autres substituts dans le secteur des transports qui ne sont pas encore prêts pour l'utilisation. En s'inscrivant activement dans la dynamique globale en faveur des biocarburants et en assurant leur production durable, l'UE peut exploiter et exporter son expérience et ses connaissances, tout en s'engageant dans la recherche en vue de faire en sorte que nous restions à l'avant-garde des développements techniques. Une stratégie claire pour l'UE favorisera également des coûts de production plus faibles.

L'approvisionnement en matières premières est crucial pour le succès de la stratégie concernant les biocarburants. Certaines dispositions de la politique agricole commune devront donc être réexaminées et, le cas échéant, adaptées. L'augmentation prévue du commerce mondial de biocarburants contribuera également à la stabilité de l'approvisionnement dans l'UE et les autres parties du monde.

La construction d'installations destinées à la production de carburants de substitution, l'introduction de nouveaux types de moteur et l'adaptation du système de distribution des carburants impliquent des investissements à long terme, qui nécessitent des perspectives stables en matière de demande du marché. Il en découle que les mesures au niveau de l'offre doivent être complétées par un système d'incitation efficace basé sur le marché. À moyen terme, des investissements supplémentaires seront nécessaires en vue d'introduire de nouvelles technologies et matières premières. La sylviculture et les déchets joueront un rôle croissant si les processus «de deuxième génération» peuvent être mis en oeuvre efficacement en termes commerciaux.

Pour tirer le plus grand bénéfice des possibilités actuelles et futures, la Commission s'est engagée à encourager le marché des biocarburants de la première génération, qui sera complété par de nouvelles technologies au fur et à mesure de leur disponibilité.

2.2. Biocarburants de la deuxième génération et au-delà

L'une des technologies les plus prometteuses en matière de biocarburants de la deuxième génération – le traitement ligno-cellulosique – est déjà bien avancée. Trois installations pilotes ont été mises en place dans l'UE, en Suède, en Espagne et au Danemark. Parmi les autres technologies visant à transformer la biomasse en biocarburants liquides figurent le biodiesel Fischer-Tropsch et le bio-DME (éther diméthylque). Des installations de démonstration sont en activité en Allemagne et en Suède.

Du gaz naturel synthétique (GNS) peut être produit à partir de ressources fossiles ou renouvelables. Le GNS renouvelable présente des avantages importants pour la réduction de CO₂ et pourrait constituer une étape décisive dans le développement d'autres combustibles gazeux.

Selon le groupe de haut niveau CARS 21⁵, les biocarburants de la deuxième génération sont particulièrement prometteurs et il recommande que leur développement bénéficie d'une aide substantielle. Le groupe estime également que les initiatives politiques futures devraient prendre en considération et refléter les avantages respectifs des différentes technologies et procédés de production des biocarburants pour ce qui concerne le changement climatique.

Pour se préparer à l'utilisation à grande échelle des biocarburants concurrentiels en termes de coûts, la poursuite de la recherche et du développement est nécessaire au succès des nouvelles technologies. La plate-forme européenne pour la technologie des biocarburants et d'autres plates-formes technologiques peuvent jouer un rôle crucial à cet égard. Il conviendrait aussi d'encourager les travaux relatifs au développement de matières premières spécialisées et augmenter la gamme des matières premières qui peuvent être utilisées pour la production de biocarburants.

Un partenariat entre toutes les parties concernées sera nécessaire pour promouvoir les meilleures pratiques et faciliter l'investissement à long terme du secteur privé. À cet égard, la Banque européenne d'investissement pourrait contribuer à la mise au point et au renforcement des projets et technologies économiquement viables.

⁵ Le groupe de haut niveau CARS21 a été mis en place par le vice-président Verheugen afin d'examiner les défis en termes de compétitivité auxquels est confrontée l'industrie automobile européenne. Il a adopté son rapport le 12 décembre 2005: <http://www.europa.eu.int/comm/entreprise/automotive/pagesbackground/competitiveness/cars21finalreport.pdf>.

Les développements seront contrôlés au niveau de l'UE dans le but de soutenir au moment opportun le passage de projets de démonstration au stade d'opérations à l'échelle commerciale. En même temps, des garanties doivent être données sur les avantages environnementaux de tous les nouveaux processus et tout obstacle non technique à leur acceptation devra être levé.

Les technologies avancées en matière de biocarburants pourraient également servir de marchepied pour un hydrogène produit de façon renouvelable, qui offre la perspective de transports ne produisant presque pas d'émissions. Toutefois, les piles à combustible d'hydrogène exigent une nouvelle technologie de moteurs et d'importants investissements dans les usines destinées à la production d'hydrogène ainsi qu'un nouveau système de distribution. Dans ce contexte, le caractère durable de l'hydrogène doit être évalué avec soin. Tout passage à des transports basés sur l'hydrogène impliquerait par conséquent une décision importante, dans le cadre d'une stratégie à grande échelle et à long terme.

2.3. Les biocarburants dans les pays en développement

La productivité de la biomasse est la plus élevée dans les environnements tropicaux et les coûts de production des biocarburants, notamment l'éthanol, sont comparativement faibles dans un certain nombre de pays en développement. Le bioéthanol produit à partir de la canne à sucre est actuellement compétitif face aux combustibles fossiles au Brésil, qui est le premier producteur mondial de bioéthanol. En outre, l'apport d'énergie fossile pour produire l'éthanol à partir de la canne à sucre est plus faible que pour l'éthanol produit en Europe, de telle sorte que les réductions correspondantes des émissions sont supérieures. Pour le biodiesel, l'UE est actuellement le premier producteur et ce carburant ne fait l'objet d'aucun commerce significatif. Des pays en développement tels que Malaisie, l'Indonésie et les Philippines, qui produisent actuellement du biodiesel pour leurs marchés intérieurs, pourraient sans doute développer des possibilités d'exportation.

En général, la production de biocarburants pourrait fournir l'occasion de diversifier l'activité agricole, de réduire la dépendance à l'égard des combustibles fossiles (principalement le pétrole) et de contribuer à la croissance économique d'une façon durable. Mais il convient de tenir compte des différentes situations des pays en développement et de l'existence de préoccupations, en ce qui concerne les aspects environnementaux, économiques et sociaux.

Les perspectives variables de production et d'utilisation de biocarburants dans les pays en développement dépendent des types de matières premières produites et d'une série de facteurs économiques. Pour le développement intérieur des biocarburants, le prix de pétrole sur le marché mondial est un élément déterminant. Parmi les autres facteurs qui jouent un rôle, on peut citer: i) le niveau potentiel de la production, ii) la dimension du marché national ou régional, iii) les investissements en infrastructures requis, iv) l'appui du régime politique, v) les options pour l'exportation (UE, États-Unis, Japon, Chine) et vi) le prix de marché des matières premières à utiliser pour la production de biocarburant.

Dans les pays où une expansion à grande échelle de la production de matières premières est susceptible d'intervenir, des préoccupations environnementales sont exprimées concernant la pression accrue sur les zones éco-sensibles, comme les forêts humides. Une inquiétude porte également sur les conséquences sur la fertilité des sols, la disponibilité et la qualité de l'eau, et l'utilisation des pesticides. Parmi les conséquences sociales figurent le démantèlement potentiel des communautés et la concurrence entre les biocarburants et la production de denrées alimentaires. Ces préoccupations requièrent des enquêtes et un chiffrage spécifiques et, le cas échéant, devraient être examinées dans des cadres réglementaires solides. La politique de développement de l'UE visera à aider les pays en développement concernés à tirer

les bénéfices offerts par les biocarburants, tout en répondant à ces préoccupations d'une manière appropriée.

3. LA STRATEGIE EN FAVEUR DES BIOCARBURANTS – SEPT AXES POLITIQUES

Ce chapitre décrit les sept axes politiques dans lesquels sont regroupées les mesures que la Commission prendra pour promouvoir la production et l'utilisation des biocarburants.

3.1. Stimuler la demande de biocarburants

La Commission

- présentera un rapport en 2006 en vue d'une révision éventuelle de la directive sur les biocarburants. Ce rapport traitera notamment des questions suivantes: fixation d'objectifs nationaux pour la part de marché des biocarburants, obligations relatives aux biocarburants et garantie d'une production durable,
- encouragera les États membres à garantir un traitement favorable aux biocarburants de la deuxième génération dans le cadre des obligations relatives aux biocarburants,
- encouragera le Conseil et le Parlement européen à approuver rapidement sa proposition législative adoptée récemment et visant à promouvoir les marchés publics de véhicules propres et efficaces, y compris ceux utilisant des mélanges à teneur élevée en biocarburants.

En 2001, la Commission a adopté une communication accompagnée de propositions législatives sur les carburants de substitution pour les transports routiers, déterminant trois carburants principaux (biocarburants, gaz naturel et hydrogène) possédant un potentiel de développement.⁶ Les propositions juridiques ont été adoptées, sous une forme modifiée, en 2003.

La **directive sur les biocarburants**⁷ fixe les «valeurs de référence» d'une part de marché de 2 % pour les biocarburants en 2005 et de 5,75 % en 2010. Pour mettre en oeuvre la directive, beaucoup d'États membres comptent sur les exonérations fiscales en faveur des carburants, facilitées par la **directive sur la taxation de l'énergie**⁸. Un certain nombre d'entre eux a introduit récemment des obligations relatives aux biocarburants, exigeant que les entreprises de distribution de carburants incorporent un pourcentage donné de biocarburants dans les carburants qu'elles commercialisent sur le marché national.

L'objectif ciblé de 2 % de biocarburants pour 2005 n'a pas été atteint. Compte tenu des objectifs fixés par les États membres, la part des biocarburants aurait atteint, tout au plus, 1,4 %. La Commission a engagé des procédures d'infraction dans sept cas où les États membres ont adopté des objectifs faibles sans justification pertinente.

⁶ Communication de la Commission concernant les carburants de substitution pour les transports routiers et une série de mesures visant à promouvoir l'utilisation des biocarburants – COM(2001) 547.

⁷ Directive 2003/30/CE du 8 mai 2003 visant à promouvoir l'utilisation de biocarburants ou autres carburants renouvelables dans les transports Directive (JO L 123 du 17.5.2003).

⁸ Directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité (JO L 283 du 31.10.2003).

En 2006, la Commission présentera **un rapport** sur la mise en oeuvre de la directive concernant les biocarburants en vue d'une éventuelle révision. Ce rapport abordera les questions suivantes:

- objectifs nationaux pour la part de marché des biocarburants,
- obligations d'utilisation des biocarburants,
- exigence suivant laquelle seuls les biocarburants dont la production dans l'UE et les pays tiers est conforme aux normes minimales de durabilité seront pris en compte dans les objectifs.

Tout système de certification devrait s'appliquer d'une manière non discriminatoire à la fois aux biocarburants produits dans l'UE et à ceux qui sont importés et se conformer aux dispositions de l'OMC.

Les **obligations** en matière de biocarburants semblent une manière prometteuse de surmonter les difficultés liées aux exonérations fiscales. Elles faciliteraient également un traitement favorable des biocarburants entraînant une réduction accrue des gaz à effet de serre, ce que la Commission souhaite encourager.

La **directive sur la taxation de l'énergie** permet aux États membres d'accorder, dans certaines conditions, des allègements fiscaux/exonérations fiscales en faveur des biocarburants. Ces avantages fiscaux sont considérés comme des aides d'État, qui ne peuvent pas être mis en oeuvre sans autorisation préalable de la Commission. L'évaluation de la Commission a pour but d'éviter des distorsions de concurrence anormales et est basée sur l'encadrement communautaire des aides d'État pour la protection de l'environnement⁹. Cet encadrement prend en considération les effets bénéfiques que l'énergie produite à partir de la biomasse peut avoir par rapport à l'énergie issue des combustibles fossiles.

L'évaluation vise également à s'assurer qu'aucune compensation excessive n'intervient, ce qui est également exigé par la directive sur la fiscalité de l'énergie. Comme les coûts de production sont variables, en particulier pour le bioéthanol, la Commission étudie dans quelle mesure les instruments peuvent être perfectionnés afin de prendre en considération cet élément tout en respectant les règles du commerce international.

La compatibilité entre les obligations d'approvisionnement en biocarburants (dans leurs différentes formes possibles) et les incitations fiscales devra être évaluée attentivement. On peut s'attendre à ce que les obligations suppriment la nécessité d'un soutien fiscal et permettent une réduction du niveau des aides d'État, en conformité avec le principe du pollueur payeur et le plan d'action de la Commission en matière d'aides d'État, dont l'objectif est de réduire et de mieux cibler les aides.

En outre, un cadre devrait être établi pour les **incitants** liés aux résultats en matière d'environnement des différents carburants. Il encouragerait et favoriserait l'utilisation des mesures inspirées par le marché et la demande en biocarburants. Les décisions politiques appropriées pourraient viser, par exemple, l'encouragement des systèmes de contrôle environnementaux pour les utilisateurs de véhicules, les labels écologiques, la différenciation des prix par des redevances d'émission et des prélèvements sur les produits, la promotion de la qualité environnementale en instruisant et en informant à la fois les consommateurs et les

⁹ JO C 37 du 3.2.2001, p. 3, et notamment la section E.3.3.

producteurs, les permis négociables, les garanties de bonne exécution environnementale, les ressources et l'évaluation des risques environnementaux dans les procédures bancaires.

Des marchés ouverts au développement de l'utilisation des biocarburants sont offerts par les parcs de véhicules publics et privés, et par les véhicules agricoles et utilitaires, pour lesquels les exonérations fiscales ou allègements fiscaux se sont révélés particulièrement efficaces pour encourager l'utilisation de mélanges à teneur élevée en biocarburants. Au niveau de l'agriculture, il existe maintenant des transformateurs et des systèmes de presseurs à semences de petite taille qui peuvent produire économiquement du biodiesel à partir de déchets agricoles ou de cultures d'oléagineux. Les parcs d'autobus urbains et privés ont généralement des approvisionnements particuliers en carburant, et peuvent donc passer assez facilement aux biocarburants. Un autre secteur où la demande de biocarburants pourrait encore être stimulée est celui des flottes et des navires de pêche qui offre un marché potentiel à l'utilisation du biodiesel.

Pour le secteur public, la Commission continuera à encourager l'utilisation des biocarburants dans ces secteurs spécifiques. Elle a présenté une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la promotion des véhicules propres pour le transport routier¹⁰, y compris ceux utilisant des mélanges à teneur élevée en biocarburants.

3.2. Agir en faveur de l'environnement

La Commission:

- examinera comment l'utilisation des biocarburants peut contribuer aux objectifs de réduction des émissions de CO₂ pour les parcs automobiles;
- examinera et, le cas échéant, proposera des mesures permettant de tirer un maximum d'avantages des biocarburants en ce qui concerne les gaz à effet de serre;
- veillera à garantir le caractère durable des cultures de matières premières destinées à la fabrication de biocarburants dans l'UE et les pays tiers;
- examinera la question des valeurs-seuils pour le contenu en éthanol, éther et autres composés oxygénés de l'essence, pour la pression de vapeur de l'essence et pour la teneur en biodiesel du diesel.

La Commission examine actuellement les possibilités d'utilisation des biocarburants en vue de contribuer aux objectifs d'émission de CO₂ pour les parcs automobiles, se fondant sur l'accord des constructeurs automobiles de réduire les émissions des voitures neuves dans le cadre d'une approche intégrée. Sur la base du rapport CARS21¹¹, la Commission examine actuellement les différentes options de cette approche.

Pour tirer le meilleur parti des avantages environnementaux potentiels, une stratégie en faveur des biocarburants doit veiller particulièrement à 1) optimiser les avantages en termes de gaz à effet de serre en contrepartie des dépenses effectuées, 2) éviter les dommages à l'environnement par la production des biocarburants et de leurs matières premières, 3) faire en sorte que l'utilisation des biocarburants ne donne pas lieu à des problèmes environnementaux ou techniques supplémentaires.

¹⁰ COM(2005) 634.

¹¹ Voir note 5.

- 1) Actuellement, les incitants en faveur des biocarburants ne tiennent pas compte des avantages réels des différents biocarburants et de leur mode de production en ce qui concerne les gaz à effet de serre. Lier les avantages en termes de gaz à effet de serre à l'encouragement de dispositions relatives aux biocarburants contribuerait à les renforcer et à envoyer un signal clair à l'industrie sur l'importance d'une nouvelle amélioration des modes de production à cet égard. Cela permettrait également d'envoyer des signaux basés sur le marché aux producteurs de carburants et de matières premières en vue de réduire davantage les émissions de carbone dans le secteur des transports. Pour être efficace, un tel mécanisme doit s'appliquer à la fois aux produits communautaires et importés, d'une manière non discriminatoire, et se conformer entièrement aux dispositions de l'OMC. Une approche multinationale pourrait être également envisagée, en liaison avec le Mécanisme pour un développement propre, qui garantirait la participation des partenaires commerciaux. Les incitants couverts par la directive sur les biocarburants seront réexaminés dans le courant de l'année 2006.
- 2) Il est essentiel que des normes environnementales minimales appropriées s'appliquent **à la production de matières premières** pour les biocarburants, en fonction des conditions locales, dans l'UE et les pays tiers. Certaines inquiétudes ont été suscitées en particulier par l'utilisation des terres mises en jachère en raison de l'impact potentiel sur la biodiversité et les sols, et par la culture de biocarburants dans des zones sensibles écologiquement. Pour répondre à ces préoccupations, il convient de se demander où les cultures énergétiques s'insèrent le mieux dans les rotations en général et d'éviter les conséquences négatives sur la biodiversité, la pollution des eaux, la dégradation des sols et la perturbation des habitats et des espèces dans les zones de grand intérêt naturel. Les critères de durabilité pour la production de l'UE ne devraient toutefois pas être limités aux cultures énergétiques, mais devraient couvrir toutes les surfaces agricoles, conformément aux règles de l'écoconditionnalité établies dans le contexte de la réforme de la PAC de 2003. Ces critères devraient également prendre en considération les avantages des cultures énergétiques dans les systèmes de rotation des terres et dans les zones marginales. Ces critères et normes devraient être compatibles avec les dispositions de l'OMC, être efficaces et le moins bureaucratiques possible.
- 3) Selon les types de biocarburants utilisés, différents problèmes environnementaux et techniques sont posés. **La directive sur la qualité des carburants**¹² établit des spécifications pour l'essence et le diesel, pour des raisons environnementales et sanitaires, et limite, par exemple, le contenu en éthanol, éther et autres composés oxygénés de l'essence. Elle limite également la pression de vapeur de l'essence. La norme EN590 fixe d'autres limites pour des raisons techniques et prévoit que le diesel ne peut contenir plus de 5 % de biodiesel en volume (4,6 % en valeur énergétique). Ces limites imposent des contraintes à une utilisation accrue des biocarburants.

La Commission a annoncé qu'elle réexaminerait les limites quantitatives portant sur l'éthanol, les éthers et le biodiesel en 2006.

¹² Directive 98/70/CE du 13 octobre 1998 concernant la qualité de l'essence et des gazoles (JO L 350 du 28.12.1998), modifiée par la directive 2003/17/CE du 3 mars 2003 (JO L 76 du 22.3.2003).

3.3. Développer la production et la distribution de biocarburants

La Commission

- encouragera les États membres et leurs régions à prendre en considération les avantages des biocarburants et autres bioénergies lors de l'élaboration, de la préparation de leurs cadres nationaux de référence et de leurs plans opérationnels au titre de la politique de cohésion et de la politique de développement rural;
- proposera la création d'un groupe ad hoc spécifique pour examiner les possibilités offertes par la biomasse, y compris les biocarburants, dans le cadre des programmes nationaux de développement rural;
- demandera aux industries concernées d'expliquer la justification technique de pratiques qui font obstacle à l'introduction des biocarburants et contrôlera le comportement de ces industries pour s'assurer qu'il n'y a aucune discrimination à l'encontre des biocarburants.

Un grand nombre des régions assistées par les Fonds structurels et le Fonds de cohésion, notamment dans les zones rurales d'Europe centrale et orientale, pourraient utiliser la biomasse pour favoriser la croissance économique et la création d'emplois. Les faibles coûts de la main-d'œuvre et la disponibilité de ressources importantes peuvent donner à ces régions un avantage comparatif dans la production de matières premières pour la fabrication de biocarburants. Un soutien en faveur du développement de sources d'énergie renouvelables et de substitution comme la biomasse, y compris les biocarburants, est donc un objectif important pour la **politique de cohésion**¹³ et peut être accordé, par exemple, pour le recyclage professionnel des agriculteurs, la fourniture d'équipements aux producteurs de biomasse et pour les investissements réalisés dans des équipements de production des biocarburants.

La Commission encourage les États membres et les régions, lors de l'élaboration de leurs cadres stratégiques nationaux de référence et de leurs programmes opérationnels, à s'assurer que tous les avantages potentiels des biocarburants ont été dûment pris en considération.

Les investissements réalisés dans ou près des exploitations agricoles, par exemple dans le traitement de la biomasse, ainsi que le recours à la biomasse inutilisée par les exploitants forestiers peuvent être également soutenus par la politique de **développement rural**. La Commission a proposé des orientations stratégiques communautaires pour le développement rural qui mettent l'accent sur l'énergie renouvelable, y compris les biocarburants. Elle propose également la constitution d'un groupe ad hoc spécifique pour examiner les possibilités offertes par la biomasse et les biocarburants dans le cadre des programmes nationaux de développement rural.

Comme les exonérations fiscales sur les carburants, les autres formes de soutien officiel à la production et à l'utilisation des biocarburants doivent évidemment être compatibles avec les dispositions relatives aux **aides d'État**.

La Commission demandera aux industries concernées d'expliquer la justification technique des **obstacles** à l'introduction des biocarburants et sollicitera les points de vue des autres parties intéressées. Elle contrôlera le comportement des industries concernées pour s'assurer qu'il n'y a aucune discrimination à l'encontre des biocarburants.

¹³ Conformément à la communication de la Commission «Une politique de cohésion pour soutenir la croissance et l'emploi» (COM(2005) 299).

Lorsqu'elle évaluera l'incidence des politiques et des programmes de soutien à la production et à la distribution des biocarburants, la Commission prendra en considération leur incidence éventuelle sur les marchés traditionnels de l'éthanol, des denrées alimentaires, de la sylviculture et du pétrole.

3.4. Étendre le champ d'approvisionnement en matières premières

La Commission

- rendra éligible la production de sucre destinée au bioéthanol à la fois au régime non alimentaire applicable aux terres mises en jachère et à la prime aux cultures énergétiques;
- évaluera les possibilités de transformation supplémentaire des céréales issues des stocks d'intervention existants en biocarburants, afin de contribuer à la réduction de la quantité de céréales exportées avec restitutions;
- évaluera la mise en oeuvre du régime des cultures énergétiques d'ici à la fin 2006;
- contrôlera l'incidence de la demande en biocarburants sur les prix des marchandises et des sous-produits et leur disponibilité pour les industries concurrentes ainsi que l'incidence sur les approvisionnements et les prix des denrées alimentaires dans l'UE et dans les pays en développement;
- financera une campagne destinée à informer les agriculteurs et les exploitants forestiers sur les propriétés des cultures énergétiques et les possibilités qu'elles offrent;
- présentera un plan d'action sylvicole dans lequel la consommation à des fins énergétiques des matériaux forestiers jouera un rôle important;
- examinera comment la législation relative aux sous-produits animaux pourrait être modifiée afin de faciliter l'autorisation et l'approbation de procédés de substitution pour la production de biocarburants;
- mettra en oeuvre le mécanisme proposé pour clarifier les normes applicables à l'utilisation secondaire des déchets.

Le processus de réforme en cours de la PAC engagé en 1992 a réduit le soutien des prix et a permis d'augmenter la compétitivité de la production agricole de l'UE sur tous les marchés possibles: denrées alimentaires, aliments des animaux et utilisations non alimentaires, y compris les biocarburants. Cela est particulièrement important dans le cas des céréales, qui sont actuellement l'une des principales matières premières pour la production de bioéthanol dans l'UE. Le **découplage** de l'aide au revenu et de la production introduit par la réforme de la PAC de 2003 contribuera aussi à faciliter l'approvisionnement en cultures énergétiques. En particulier, les cultures qui étaient éligibles aux paiements directs uniquement au titre du régime non alimentaire applicable aux terres mises en jachère peuvent désormais être cultivées sur n'importe quelle surface sans perte de l'aide au revenu.

L'obligation de **mise en jachère**, qui a été introduite par la réforme de 1992 en tant qu'instrument visant à équilibrer le marché des céréales, a été intégrée dans le nouveau régime de paiement unique. La terre mise en jachère ne peut normalement être utilisée pour aucun type de production, mais les cultures non alimentaires (y compris les cultures énergétiques) sont autorisées si l'utilisation de la biomasse est garantie par un contrat ou par l'agriculteur.

Un accord politique a été conclu récemment sur une réforme importante de l'organisation commune des marchés dans le secteur du **sucre**. La betterave sucrière cultivée pour la

fabrication de bioéthanol continuera d'être exemptée des quotas. La Commission maintiendra sa proposition visant à rendre la betterave sucrière cultivée aux fins de la fabrication de bioéthanol éligible à la fois au régime non alimentaire applicable aux terres mises en jachère et à la prime aux cultures énergétiques. Cela fournira de nouveaux débouchés pour la betterave sucrière dans l'UE.

Dans le cadre de ses politiques relatives aux marchés, la Commission a utilisé la possibilité de vendre de l'alcool issu de la distillation du vin provenant des **stocks d'intervention** à des fins énergétiques. Toutefois, cette mesure ne peut certainement pas être considérée comme une source durable pour la production de biocarburants. En 2005, pour la première fois, une offre pour le seigle issu des stocks d'intervention a été ouverte spécifiquement pour la production de bioéthanol. La Commission évaluera les possibilités de transformation supplémentaire des céréales issues des stocks d'intervention existants en biocarburants, en vue de contribuer à réduire la quantité de céréales exportées avec restitutions.

En outre, une **aide spéciale aux cultures énergétiques** a été introduite par la réforme de la PAC de 2003. Une prime de 45 EUR par ha est prévue, avec une superficie maximale garantie de 1,5 million d'hectares comme plafond budgétaire. Si les demandes dépassent le plafond, la prime sera réduite proportionnellement. Ce régime de cultures énergétiques fera l'objet d'un rapport de la Commission avant le 31 décembre 2006 ainsi que de propositions appropriées en fonction de la réalisation des objectifs fixés en matière de biocarburants.

Actuellement, les biocarburants sont produits presque entièrement à partir de cultures qui peuvent être également utilisées à des fins alimentaires. Des préoccupations ont été exprimées sur le fait que, la demande globale en biocarburants augmentant, la disponibilité de produits alimentaires à des prix abordables pourrait être compromise dans les pays en développement. Les biocarburants sont également en concurrence pour la matière première avec d'autres industries. Compte tenu de ces aspects, la Commission suivra attentivement l'incidence de la demande de biocarburants.

La Commission envisage de financer **une campagne pour informer** les agriculteurs et les exploitants forestiers sur les caractéristiques des cultures énergétiques, la mobilisation du potentiel inutilisé de l'énergie sylvicole et les possibilités qu'elles offrent.

La Commission prépare **un plan d'action sylvicole**, qui doit être adopté en 2006, et dans lequel l'utilisation énergétique des matériaux sylvicoles jouera un rôle important. Cela sera particulièrement important pour la production de biocarburants de la deuxième génération.

Les déchets organiques provenant de l'industrie du papier, les graisses animales et les sous-produits animaux, les huiles de cuisine recyclées et beaucoup d'autres sources sont sous-utilisées comme ressources énergétiques. La Commission a adopté récemment une stratégie thématique pour la prévention et le recyclage des déchets¹⁴ et une proposition de nouvelle législation cadre concernant les déchets¹⁵. Dans cette dernière, la Commission a proposé un mécanisme permettant de clarifier les normes pour l'utilisation secondaire des déchets, par exemple dans la production de biocarburants.

¹⁴ COM(2005) 666.

¹⁵ COM(2005) 667.

3.5. Renforcer les possibilités commerciales

La Commission:

- évaluera les avantages, les inconvénients et les implications juridiques d'une proposition visant à établir des codes de nomenclature distincts pour les biocarburants;
- maintiendra des conditions d'accès au marché du bioéthanol importé qui ne sont pas moins favorable que celles prévues par les accords commerciaux actuellement en vigueur, maintiendra notamment un niveau d'accès préférentiel aux pays ACP et prendra également en considération le problème de l'érosion des préférences;
- poursuivra une approche équilibrée dans les négociations commerciales en cours et futures avec les régions et pays producteurs d'éthanol – l'UE respectera à la fois les intérêts des producteurs nationaux et de ses partenaires commerciaux, dans le cadre de la demande croissante de biocarburants;
- proposera une modification de la «norme biodiesel» pour faciliter l'utilisation d'une plus large gamme d'huiles végétales pour la production de biodiesel, et pour permettre à l'éthanol de remplacer le méthanol dans la production de biodiesel.

Étant donné l'absence de classification douanière spécifique pour les biocarburants, la quantité précise d'éthanol, d'oléagineux et d'huile végétale importés qui sont finalement utilisés dans le secteur des transports ne peut être chiffrée. La Commission évaluera les avantages et les inconvénients, ainsi que les conséquences juridiques d'une proposition concernant **des codes de nomenclature distincts** pour les biocarburants¹⁶.

Actuellement, le bioéthanol relevant du code tarifaire 2207 entre en franchise de droits dans le cadre des régimes commerciaux préférentiels suivants:

- l'initiative «Tout sauf les armes» (EBA) pour les pays les moins avancés,
- l'accord de Cotonou avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP),
- le nouveau régime d'incitation "SPG plus" (régime spécial d'encouragement en faveur du développement durable et de la bonne gouvernance),
- certains accords préférentiels bilatéraux, notamment l'accord euro-méditerranéen.

Deux négociations en cours auront une incidence sur une plus grande ouverture du marché au bioéthanol:

- au niveau multilatéral, le cycle de Doha (DDA): le bioéthanol fera l'objet de réductions tarifaires après les négociations sur l'accès aux marchés agricoles. L'accès aux marchés pour le bioéthanol est également examiné dans le cadre des négociations sur le commerce et l'environnement, tandis que les négociations sur l'accès au marché pour les produits industriels sont également importantes pour certains types de biocarburants.
- au niveau régional, l'accord de libre-échange entre l'UE et le Mercosur (Argentine, Brésil, Paraguay et Uruguay).

¹⁶ Cette évaluation devra spécifier si l'accent devrait être mis sur les codes NC (internes à l'UE) ou sur les codes internationaux SH. La création d'un nouveau code SH requiert une négociation internationale, tandis qu'un nouveau code NC peut être approprié à des fins statistiques pour l'UE.

Le sucre et le bioéthanol constituent des intérêts offensifs majeurs pour le Brésil et sont donc des éléments essentiels de ces négociations.

Étant donné la demande croissante de biocarburants, la Commission s'efforce d'assurer le développement approprié à la fois de la production nationale de l'UE et des possibilités d'augmentation des importations de biocarburants et de leurs matières premières et de développer leur viabilité économique. Afin de répondre aux intérêts des producteurs communautaires et des partenaires commerciaux de l'UE, la Commission suivra **une approche équilibrée** dans les négociations commerciales bilatérales et multilatérales en cours avec les pays producteurs d'éthanol. En ce qui concerne le commerce actuel, la Commission maintiendra des conditions d'accès au marché pour le bioéthanol importé qui ne sont pas moins favorables que celles prévues par les accords commerciaux en vigueur.

Pour ce qui concerne le biodiesel, une modification **de la norme EN 14214** pourrait faciliter l'utilisation d'une plus large gamme d'huiles végétales, dans la mesure du possible sans effets négatifs majeurs sur les performances des carburants et en respectant les normes de viabilité écologique.

3.6. Aider les pays en développement

La Commission:

- fera en sorte que les mesures d'accompagnement pour les pays signataires du protocole sur le sucre touchés par la réforme du sucre de l'UE puissent être utilisées à l'appui du développement de la production de bioéthanol;
- développera un programme cohérent d'aide aux biocarburants qui puisse être utilisé dans les pays en développement qui ont un potentiel en matière de biocarburants;
- examinera comment l'UE peut soutenir au mieux l'élaboration des plates-formes nationales de biocarburants et des plans régionaux d'action en faveur des biocarburants qui ont un caractère écologique et économique durable.

Les efforts internes de l'Union européenne en vue de promouvoir les énergies renouvelables vont de pair avec sa volonté de renforcer la coopération internationale dans ce domaine, et notamment avec les pays en développement.

La proposition de la Commission relative aux mesures d'accompagnement pour les pays signataires du protocole sur le sucre touchés par **la réforme du secteur du sucre de l'UE** est une initiative importante en matière de coopération. Les mesures d'accompagnement favoriseront la restructuration ou la diversification dans les pays touchés, sur la base des stratégies mises en œuvre pour faire face aux conséquences de la réforme. Dans ce cadre, l'UE pourrait soutenir le développement du secteur de l'éthanol, sur la base d'études complètes spécifiques à chaque pays.

Parmi les autres cadres de coopération on peut citer **l'Initiative de l'Union européenne pour l'énergie** et **la Coalition pour les énergies renouvelables de Johannesburg (JREC)**. L'initiative de l'UE pour l'énergie est axée sur le dialogue politique, parallèlement aux partenariats et aux actions spécifiques concernant l'accès à l'énergie et la lutte contre la pauvreté. L'énergie renouvelable est un secteur important ciblé par l'initiative, qui a mis en place la Facilité de l'UE en faveur de l'énergie (budget de 220 millions EUR). Elle sera opérationnelle en 2006 et agira comme un catalyseur pour des investissements concrets dans les services énergétiques destinés aux personnes vivant sous le seuil de pauvreté. La JREC est

une large plate-forme où les gouvernements collaborent pour renforcer les énergies renouvelables. L'initiative intitulée «Patient Capital» fait suite à un engagement des pays membres de la JREC visant à déterminer et à surmonter les déficits de financement pour les entreprises et les PME développant des énergies renouvelables et, en particulier dans les pays en développement.

Pour poursuivre le développement de synergies entre les différents instruments disponibles destinés à promouvoir les biocarburants dans le cadre de la politique de développement, la Commission élaborera un programme cohérent d'aide aux biocarburants qui utilisera l'éventail actuel d'instruments pour soutenir le développement des biocarburants dans les pays et les régions où les biocarburants constituent une option intéressante pour réduire durablement la pauvreté. Ce faisant, la Commission évaluera comment elle peut le mieux contribuer au renforcement de la participation des petits exploitants à la production de biocarburants: dans leurs relations avec d'autres acteurs de la chaîne, par la diffusion d'informations et l'échange des meilleures pratiques et en favorisant les échanges sud-sud, par le jumelage et les relations d'entreprise à entreprise et en facilitant les investissements du secteur privé, par exemple dans le cadre de la participation de la Banque européenne d'investissement.

L'UE veillera à ce que les mesures proposées pour le développement des biocarburants soient totalement cohérentes avec sa politique de développement et avec les politiques de développement nationales et sectorielles.

Dans de nombreux pays en développement, les politiques et les stratégies concernant les biocarburants devront être développées en tenant compte des perspectives potentielles des marchés nationaux, régionaux et internationaux, des normes techniques, de l'infrastructure et d'autres aspects économiques, sociaux et environnementaux. Le développement **de plates-formes nationales pour les biocarburants** rassemblant toutes les parties concernées des secteurs privé et public semble constituer une étape clé dans ce processus. Au niveau régional, les économies d'échelle et la normalisation technologique augmentent les possibilités de développement des biocarburants. Les plans régionaux **d'action en faveur des biocarburants** élaborés par les organisations régionales et visant le développement du marché régional, peuvent contribuer au développement des biocarburants. L'UE étudiera comment elle peut le mieux contribuer à ces deux aspects. En outre, elle contribuera à atténuer les risques environnementaux par des enquêtes spécifiques et un appui à la mise en place d'un cadre réglementaire efficace.

3.7. Recherche et développement

La Commission

- continuera, dans le cadre du septième programme-cadre, à encourager le développement des biocarburants et à renforcer la compétitivité de l'industrie des biocarburants;
- accordera la priorité à la recherche portant sur le concept de «bio-raffinerie» –en trouvant des utilisations intéressantes pour toutes les parties de la plante – et sur les biocarburants de la deuxième génération;
- continuera à encourager le développement d'une «plate-forme technologique pour les biocarburants» de type industriel et à mobiliser d'autres plates-formes technologiques appropriées;
- soutiendra la mise en oeuvre des agendas stratégiques pour la recherche préparés par ces plates-formes technologiques.

La recherche et le développement technologique dans le domaine des biocarburants devraient permettre une baisse des coûts de 30 % en moyenne au-delà de 2010. La recherche financée par la Communauté a déjà contribué au développement et à l'expansion de l'industrie des biocarburants dans l'UE. Ainsi, le projet EUROBIODIESEL lancé en 1992 a démontré les possibilités techniques et économiques de production et d'utilisation du biodiesel dans les tracteurs, les bus et les voitures, sans problèmes techniques importants. Les projets intégrés lancés récemment RENEW et NILE constituent des actions essentielles dans le développement des biocarburants de la deuxième génération visant la production à l'échelle d'installations pilotes.

La **plate-forme technologique** européenne sur les **biocarburants** menée par l'industrie vise à fournir et à mettre en oeuvre une vision et une stratégie européenne commune pour la production et l'utilisation de biocarburants, notamment pour les applications dans le secteur des transports. Les principales parties européennes concernées par les biocarburants sont représentées, et notamment les secteurs de l'agriculture et de la sylviculture, l'industrie agro-alimentaire, le secteur des biocarburants, les compagnies pétrolières et les distributeurs de carburants, les constructeurs automobiles et des organismes de recherche. D'autres plates-formes technologiques, telles que «Plantes pour le futur» et «Secteur forestier» et «Chimie durable» permettront également d'élargir la base des connaissances sur la production de biocarburants. Les actions au niveau européen (ERA-NET) dans le domaine de la biomasse amélioreront encore le rapport coût-efficacité du financement de la RDT par la coordination des programmes et le lancement d'activités communes au niveau national et régional.

La proposition de septième programme-cadre (2007–2013) accorde la priorité à la recherche sur les biocarburants en vue de renforcer la compétitivité de l'industrie de l'UE dans le domaine des biocarburants. Dans le **programme spécifique de coopération**, les activités de recherche se concentreront principalement sur deux thèmes: i) «l'énergie», visant à baisser le coût unitaire des carburants en améliorant les technologies classiques et en développant les biocarburants de la deuxième génération (par exemple le biodiesel Fischer-Tropsch, l'éthanol ligno-cellulosique, le bio-diméthyléther) et ii) les «produits alimentaires, l'agriculture et la biotechnologie», pour appliquer les sciences de la vie et la biotechnologie à une amélioration des systèmes de production de biomasse. Le concept des **bio-raffineries** visant à l'utilisation intégrale de la biomasse et optimisant le rapport coût-efficacité des produits finaux constituera un élément essentiel pour ces deux thèmes.

D'autres activités importantes portent sur l'appui à **l'introduction sur le marché** et la diffusion des technologies éprouvées sur les biocarburants par le programme «Énergie intelligente – Europe» (faisant partie du programme-cadre sur la compétitivité et l'innovation), **la création de capacités** de renforcement et de démonstration, ainsi que **la coopération internationale** avec les pays développés et en développement afin de continuer à exploiter les avantages mutuels et le transfert de technologie.

ANNEX 1

Biofuels Glossary

Biofuel	Liquid or gaseous fuel for transport produced from biomass
Biomass	Biodegradable fraction of products, waste and residues from agriculture (including vegetal and animal substances), forestry and related industries, as well as the biodegradable fraction of industrial and municipal waste
Synthetic biofuels	Synthetic hydrocarbons or mixtures of synthetic hydrocarbons produced from biomass, e.g. SynGas produced from gasification of forestry biomass or SynDiesel
Liquid biofuels	
Bioethanol	Ethanol produced from biomass and/or the biodegradable fraction of waste, for use as biofuel E5 contains 5% ethanol and 95% petrol E85 contains 85% ethanol and 15% petrol
Biodiesel	A methyl-ester produced from vegetable oil, animal oil or recycled fats and oils of diesel quality, for use as biofuel (PME, RME, FAME) B5 is a blend of petroleum-based diesel (95%) and biodiesel (5%) B30 is a blend of petroleum-based diesel (70%) and biodiesel (30%) B100 is non-blended biodiesel
Biomethanol	Methanol produced from biomass, for use as biofuel
Bio-ETBE	Ethyl-Tertio-Butyl-Ether produced from bioethanol. ETBE is used as a fuel additive to increase the octane rating and reduce knocking. The percentage volume of bio-ETBE calculated as biofuel is 47%.
Bio-MTBE	Methyl-Tertio-Butyl-Ether produced from biomethanol. MTBE is used as a fuel additive to increase the octane rating and reduce knocking. The percentage volume of bio-MTBE calculated as biofuel is 36%.
BtL	Biomass to liquid
Pure vegetable oil	Oil produced from oil plants through pressing, extraction or comparable procedures, crude or refined but chemically unmodified, which can be used as biofuel when compatible with the type of engine involved and the corresponding emission requirements.
Gaseous biofuels	
Bio-DME	Dimethylether produced from biomass, for use as biofuel
Biogas	A fuel gas produced from biomass and/or the biodegradable fraction of waste, which can be purified to natural gas quality for use as biofuel or woodgas.
Biohydrogen	Hydrogen produced from biomass and/or the biodegradable fraction of waste for use as biofuel.
Other renewable fuels	
	Renewable fuels other than biofuels which originate from renewable energy sources as defined in Directive 2001/77/EC and are used for transport purposes

ANNEX 2

Biofuels: progress at national level

Member State	Market share 2003	National indicative target for 2005	Targeted increase, 2003–2005
AT	0.06%	2.5%	+2.44%
BE	0	2%	+2%
CY	0	1%	+1%
CZ	1.12%	3.7% (2006)	+ 1.72% (assuming linear path)
DK	0	0%	+0%
EE	0	not yet reported	not yet reported
FI	0.1%	0.1%	+0%
FR	0.68	2%	+1.32%
DE	1.18%	2%	+0.82%
GR	0	0.7%	+0.7%
HU	0	0.4–0.6%	+0.4–0.6%
IE	0	0.06%	+0.06%
IT	0.5%	1%	+0,5%
LA	0.21%	2%	+1.79%
LI	0 (assumed)	2%	+2%
LU	0 (assumed)	not yet reported	not yet reported
MT	0	0.3%	+0.3%
NL	0.03%	2% (2006)	+0% (promotional measures will come into force from January 2006)
PL	0.49%	0.5%	+0.01%
PT	0	2%	+2%
SK	0.14%	2%	+1.86%
SI	0 (assumed)	not yet reported	not yet reported
ES	0.76%	2%	+1.24%
SV	1.33%	3%	+1.67%
UK	0.03%	0.3%	+0.27%
EU25	0.6%	1.4%	+0.8%

Sources:

2003: national reports under the biofuels directive except Belgium (Eurostat figure for 2002), and Italy (EurObserv'ER)

2005: national reports under the Biofuels Directive. The EU25 figure assumes linear development for CZ, 0 for NL and 0 for the three states that have not yet reported a target.

ANNEX 3

Policies Promoting Biofuels in non-EU countries

Rising oil prices, pressure to reduce CO₂ emissions, and the desire to increase energy self-sufficiency, conserve valuable foreign exchange and create employment are motivating countries around the world to enact policy measures in support of biofuels.

Like the EU, a number of countries have set short- and long-term **targets** for the percentage or quantity of biofuels to be incorporated into conventional fuel. In certain countries a percentage blend is **mandatory** in all or part of the country. In Brazil, which has the world's most developed biofuels industry, a 25% blend is mandatory. Canada has a 3.5% target for the incorporation of bioethanol by 2010 but has a mandatory level of 5% for Ontario, to be achieved by 2007.

A number of countries give **tax credits or incentives** to biofuel producers or feedstock growers, and waive the excise and/or fuel tax, making the fuel cheaper to buy than conventional petrol or diesel. In some cases government-owned vehicles are required to use biofuels. From January 2006 India will introduce a biodiesel purchasing policy, obliging public sector oil companies to buy oil produced from jatropha, pongamia and other oil plants and sell it in a 5% blend, rising to 20% in 2020.

In Brazil and Thailand there are **tax exemptions for vehicles** able to run on biofuels. Thailand is also supporting the development of domestically-produced "green" vehicles.

Many countries have grant and **loan programmes** for the construction of processing plants or the development of feedstock. In Australia, seven new projects have recently received Government backing.

Brazil's example is best known and has served as inspiration for a number of other, mainly sugar-producing, countries. Brazil has become the world's largest producer and consumer of ethanol, largely thanks to the targeted subsidies under the Proalcool programme.

The Proalcool programme was launched in 1975 as a response to the oil price shocks of 1973/74 and as a means to develop a use for surplus sugar production. It provided incentives for ethanol producers, as well as price subsidies for consumers through tax reductions. Initially, the programme was very successful: in 1986, 90% of all new cars sold ran solely on ethanol, while ethanol production costs and prices gradually decreased due to economies of scale and gains in yield.

In Brazil all petrol is still sold with an ethanol component of 20–26%. In economic terms, investments in agriculture and industry for the production of transport ethanol in the period 1975–89 has been estimated at close to US\$ 5 bn, triggering benefits in terms of import savings with a value of over US\$ 52 bn for the period 1975–2002. Although the programme lost some of its impact in the 1990s due to a slump in world oil prices and the phasing-out of government incentives, it is seeing a resurgence related to current high oil prices, the competitiveness of ethanol as a transport fuel and the emergence of new export markets.

There are currently no subsidies for ethanol production and the product is very competitive on the domestic market: hydrated ethanol is sold for 60–70% of the price of gasohol (a blend of 90% petrol and 10% ethanol) at the pump. The Brazilian government continues to pay close

attention to the biofuels sector, however, by encouraging the sugar cane industry and the provision of “flexible-fuel” vehicles. In addition, new legislation on biodiesel was implemented in January 2004.

The world’s second largest producer of bioethanol, the **United States**, has seen an exponential rise in production initiatives over the last year thanks to a series of tax measures and incentives.

In 2004 the Energy Tax Act was reworked and renamed the Volumetric Ethanol Excise Tax Credit (VEETC), meaning that the tax exemption now applies to all levels of blending. VEETC extended the existing ethanol tax incentive to the end of 2010 at a rate of \$0.51 per gallon. It also improved the “small ethanol producer tax credit”, which allows a 10 cent per gallon tax credit for facilities with a capacity of less than 30 million gallons per year. VEETC also introduced a tax credit of \$1 per gallon for biodiesel if made from new oil or \$0.50 per gallon if made from recycled oil.

Other federal tax incentives include income tax deduction for alcohol-fuelled vehicles and an alternative-fuels production tax credit. The American Jobs Creation Act of 2004 (Public Law 108-357) provides tax incentives for alcohol and biodiesel fuels, available to blenders/retailers beginning in January 2005. The credits are \$0.51 per gallon of ethanol at 190 proof or greater, \$1.00 per gallon of agri-biodiesel, and \$0.50 per gallon of waste-grease biodiesel. If the fuel is used in a mixture, the credit amounts to \$0.05 per percentage point ethanol or agri-biodiesel used or \$0.01 per percentage point of waste-grease biodiesel.

In 2005, as part of its new energy bill, the United States introduced a “renewable fuels standard” (RFS), with a target rising from 4 billion gallons in 2006 to 7.5 billion gallons by 2012. The industry is confident of meeting this target and expects eventually to achieve a 10% market penetration.

A Bioethanol Bill, which would require the blending of bioethanol into commercial gasoline, was recently approved by the House of Representatives. Under the bill, all commercial motor fuels would be required to have a 5% blend of bioethanol within two years of the act coming into force. After another two years, the required blend would go up to 10%.

ANNEX 4

Biofuels Market Situation

Today, bioethanol is the world's main biofuel. Biodiesel, which until recently was produced almost solely in the EU, is now gaining a foothold in many regions across the world. Biogas comes a poor third and has so far made a breakthrough only in Sweden.

According to EurObservER, the EU's production of biofuels amounted to 2.4 million tonnes in 2004: 0.5 million tonnes of bioethanol and 1.9 million tonnes of biodiesel. This is an increase of more than 25% compared with the previous year and production capacities are increasing rapidly.

For bioethanol, more than 1 million tonnes are expected by the end of 2005 and capacity is likely to treble by the end of 2007. For biodiesel, the estimated 66 production sites across the EU are scheduled to expand to 75–80 plants by the end of 2005. For mid-2006 an increase in total EU25 biodiesel production capacity to 3.8 – 4.1 million tonnes is expected.

Table 1: EU Production of liquid biofuels

	Bioethanol			Biodiesel		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004
	1000 t			1000 t		
Czech Rep.	5			69	70	60
Denmark				10	41	70
Germany			20	450	715	1035
Spain	177	160	194		6	13
France	91	82	102	366	357	348
Italy				210	273	320
Lithuania						5
Austria				25	32	57
Poland	66	60	36			
Slovak Rep.						15
Sweden	50	52	52	1	1	1
UK				3	9	9
from interv. stocks		70	87			
EU25	388	425	491	1134	1504	1933

source: EurObservER 2005

In 2004 world production of **bioethanol** for fuel use was around 30 billion litres. This represents around 2% of global petrol use. Production is set to increase by around 11% in 2005. The table¹⁷ below shows ethanol production by world region.

Brazil has long been the world's leading producer of bioethanol. The sugarcane area is constantly being extended, in order to meet growing domestic and export demand. With around 1 million flex-fuel¹⁸ cars expected to be on Brazil's roads by the end of 2005, the availability of bioethanol for export could be reduced, at least in the short term. In the **United**

¹⁷ It should be noted that not all ethanol production is for biofuels. At present, accurate figures for worldwide fuel ethanol production are not available.

¹⁸ Flex-fuel cars can run on any combination of gasoline and bioethanol.

States bioethanol output is expanding at an unprecedented rate and now nearly matches that of Brazil. Canada is a world leader in developing second-generation bioethanol.

Table 2: World ethanol production (fuel and other uses)

Ethanol production	2005 bio litres*	2004 bio litres
Brazil	16.7	14.6
United States	16.6	14.3
European Union	3.0	2.6
Asia	6.6	6.4
China	3.8	3.7
India	1.7	1.7
Africa	0.6	0.6
World	46.0	41.3

* F.O. Licht's estimate

In 2004 the **European Union**, with production of almost 0.5 million tonnes, is estimated to have produced 10% of the world's bioethanol. The leading EU producers were Spain and France. The leading consumer was Sweden, with about 80% of the quantities imported, mostly from Brazil.

In **Asia**, Thailand is currently building over a dozen ethanol plants that will use sugar cane and rice husks. Thailand's ethanol production capacity could rise to 1.5 billion litres a year. Pakistan, the world's largest exporter of molasses, is launching a domestic bioethanol programme to absorb some of the country's estimated 400 000 tonne production capacity, following the withdrawal of its special duty free access under Regulation (EC) No 2501/2001, which allowed it to export ethanol duty-free to the EU. Bioethanol expansion in India was slowed by a shortage of feedstock, caused by a drought affecting sugar cane production. Forced to import large quantities of ethanol from Brazil last year, India's domestic production should be back on track this year. It produces more than 1.5 billion litres of ethanol annually, of which only a quarter is used for fuel purposes.

A rapidly growing demand for sugar in the Far East means that increased ethanol production has to be balanced against a tight world sugar market and strong export potential. **China's** ethanol industry comprises over 200 production facilities in 11 provinces, capable of producing more than 10 million tonnes of ethanol each year. As food security is a great concern to China, they have also made investments in Brazil, from where they are likely to import considerable quantities of ethanol in the future, as will **Japan**.

A number of **ACP** sugar-producing countries are planning to diversify into bioethanol, but whether many of them will be able to produce at sufficiently low cost to be competitive is uncertain. However, the potential for biofuel production is not limited only to countries that grow sugar cane. **Nigeria** is considering the use of cassava, of which it is the world's leading producer. Other feedstocks, such as sweet sorghum (for bioethanol) and jatropha (for biodiesel), require lower fertiliser input, are more resistant to drought and can be grown in any region of the world. However, yield volatility may reduce their long-term profitability.

The **EU** is the world's leading region for the production and consumption of **biodiesel**. EU25 production increased to almost 2 million tonnes in 2004, with Germany the main producer, followed by France and Italy.

Around the world, many other countries have now launched biodiesel programmes, using a wide range of different feedstocks, from cassava to used cooking oil.

The **United States**' National Biodiesel Board anticipates that 75 million gallons of biodiesel will be produced in 2005, or three times as much as in 2004. A federal tax incentive, state legislation and a diesel shortage are all contributing to a rise in demand. In **Brazil** a 2% biodiesel blend will become mandatory in 2008. In addition to developing soya, investments are also being made to develop production from castorseed, in particular in the poorer semi-arid north-east of the country.

Malaysia, the world's biggest producer of palm oil, is developing a biodiesel industry, as are Indonesia and the Philippines. The first two countries will also supply palm oil to new plants in Singapore, from where biodiesel will be exported. The obligation in **India** to mix 5% biodiesel with normal diesel is expected to create an immediate demand of 2.5 million tonnes of biodiesel, which may increase to 16 million tonnes if the mix is to achieve the target of 20% in 2020.

Fiji is keen to replace 10% of its diesel fuel imports with coconut oil from local copra production.

Some **ACP countries** are exploring biofuels options with the help of EU Member States. One example is a partnership between a Danish laboratory and the University of Dar es Salaam, Tanzania, which is carrying out fundamental research into the production of ethanol from lignocellulosic waste materials. The production of bioethanol from agricultural waste in the developing world can be envisaged with no danger that this would detract from food production. Feasibility studies are also being carried out on using cotton oil as biodiesel in Brazil and West Africa.

Production of **biogas** has increased significantly, but it is used mainly for combined power and heat generation. Although in Europe more than 500 000 gas-fuelled vehicles have been sold in recent years, they mainly run on fossil gas. However, biogas as a transport fuel is used in some countries and Sweden has about 50 biogas refuelling stations.

ANNEX 5

Trade in Biofuels

1. Biodiesel

Biodiesel imports into the EU are subject to an *ad valorem* duty of 6.5%. However, there is no significant external trade, since the EU is by far the world's biggest producer. Although technical traits are reported to be less favourable than for rapeseed oil, biodiesel generated from imported soya and palm oil can be mixed in low percentages with rapeseed biodiesel without major problems.

2. Bioethanol – current trade

There is currently no specific customs classification for bioethanol for biofuel production. This product is traded under code 2207, which covers both denatured (CN 2207 20) and undenatured alcohol (CN 2207 10). Both denatured and undenatured alcohol can then be used for biofuel production. It is not possible to establish from trade data whether or not imported alcohol is used in the fuel ethanol sector in the EU.

An import duty of €19.2/hl is levied on undenatured alcohol, while an import duty of €10.2/hl applies to denatured alcohol.

Table I

Imports under code 2207 (in hl)			
	Av. 1999–2001	Av. 2002–04	% of total (02–04)
Undenatured alcohol	1 167 935	2 383 239	93%
Denatured alcohol	279 904	180 988	7%
Total	1 447 839	2 564 226	100%

Source: Eurostat Comext database, EU25 since 1999 CN (simulated) – Statistical regime 4 – extracted on 29 July 2005.

Overall imports of alcohol under code 2207 averaged 2 564 226 hl over the 2002–04 period, up from 1 447 839 hl over 1999–2001. Over 93% came under code 2207 10 (undenatured alcohol).

The principal trade trends are summarised in Table II:

Table II

Total imports of alcohol under code 2207 (in hl) by duty enjoyed by the exporting countries					
	2002	2003	2004	Av. 2002–04	% of total
Reduced duty	227 285	182 940	288 364	232 863	9%
Duty-free	980 693	2 027 632	1 709 282	1 572 536	61%
MFN	657 011	494 771	1 124 699	758 827	30%
TOTAL	1 864 989	2 705 344	3 122 345	2 564 226	100%

Source: Eurostat Comext database, EU25 since 1999 CN (simulated) – Statistical regime 4 – extracted on 29 July 2005.

- a) average imports of bioethanol increased by 77% over 2002–2004 compared to the previous three-year period (1999–2001), when they totalled 1 447 839 hl;
- b) over that period 70% of these imports were traded under preferential conditions, of which almost 61% were duty-free, while 9% benefited from some type of duty reduction;
- c) 30% of EU trade under code 2207 takes place under MFN (most favoured nation) conditions.

With respect to the largest exporting countries:

- a) over the 2002–2004 period, Pakistan was the largest duty-free exporter with an average of 501 745 hl, followed, at a distance, by Guatemala with 223 782 hl;
- b) Brazil is the only country capable of exporting large quantities as MFN, with an average of 649 640 hl over the same period, with the second MFN exporter, the USA, on only 20 109 hl;
- c) one country – Ukraine – accounts for the vast majority of imports at reduced duty, with 107 711 hl over the 2002–04 period. Egypt came second with over 43 000 hl.

In addition, recent trends in trade flows may require further consideration, given that increasing amounts of imports take place under headings other than 2207 (for instance under heading 3824 when bioethanol is blended with petrol, attracting a normal customs duty of around 6%). Bioethanol is also imported, blended in ETBE.

3. Preferential imports of bioethanol into the EU

The EU’s preferential trade basically comes under two regimes: the Generalised System of Preferences (including, among others, the Everything But Arms (EBA) initiative) and the Cotonou Agreement. The main preferences accorded under each regime are summarised in Table III and described in detail in the following sections.

Table III

Import conditions under code 2207 under EU’s main preferential agreements					
	GSP normal		GSP+	EBA	Cotonou
Duty reduction	15% up to 31.12.2005	0% as of 1.1.2006	100%	100%	100%
Quantitative restrictions	NO		NO	NO	NO
Beneficiaries	All GSP beneficiaries if not graduated.		Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Panama, Peru, El Salvador, Venezuela, Georgia, Sri Lanka, Mongolia and Moldova	LDCs	ACPs

3.1. GSP

Council Regulation (Regulation (EC) No 2501/2001), in force until 31 December 2005, classified denatured and undenatured alcohol under code 2207 as a sensitive product.

According to Article 7(4) of the Regulation, imports of this alcohol from all GSP beneficiary countries qualified for a 15% reduction on the MFN duty¹⁹.

Under the special drugs regime established by Council Regulation (EC) No 2501/2001, which was in force from the early nineties until repealed on 30 June 2005, exports from a number of countries (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panama, Peru, Pakistan, El Salvador and Venezuela) qualified for duty-free access under code 2207.

The new GSP Regulation (Council Regulation (EC) No 980/2005 of 27 July 2005), which applies from 1 January 2006 to 31 December 2008, no longer provides for any tariff reduction for either denatured or undenatured alcohol under code 2207 (still classified as a sensitive product). This Regulation put in place a special incentive arrangement for sustainable development and good governance (the new GSP+ incentive scheme), which has been in force on a provisional basis since 1 July 2005 and applies on a permanent basis from 1 January 2006 to 31 December 2008. This new incentive arrangement grants unlimited and duty-free access (suspension of Common Customs Tariff duties) to denatured or undenatured alcohol under code 2207. It includes all the countries that already benefited from the previous drugs scheme, with the exception of Pakistan, which is subject to the full MFN duty.

The new incentive arrangement now also includes Georgia, Sri Lanka, Mongolia and Moldova, which have not so far exported bioethanol to the EU.

Moreover, a special arrangement for the least developed countries (the EBA initiative) under the new GSP Regulation offers unlimited duty-free access to denatured or undenatured alcohol under code 2207.

3.2. Cotonou Agreement

Under the Cotonou Agreement, ACP countries qualify for duty-free access for denatured and undenatured alcohol under code 2207 with the sole exception of South Africa. Under Regulation (EC) 2501/2001, South Africa enjoys a 15% reduction in customs duties. From 1 January 2006 it has to pay full MFN duty.

3.3. Other countries with preferential arrangements

Egypt currently has unlimited duty-free access to the EU under the Euro-Mediterranean Agreement. Before that, it qualified for a 15% reduction under the GSP scheme.

Norway, which ranks among the top ten exporters with a total of 89 375 hl under code 2207 in 2004, has been granted duty-free access to the EU under the system of tariff rate quotas (TRQs) since the mid-nineties. In 2005 the TRQ will total 164 000 hl for exports under code 2207 10 (up from 134 000 hl the previous year) and 14 340 hl under code 2207 20, up from 3 340 hl.

4. Trade analysis – ethanol

Table IV sums up trade under the various preferential arrangements.

¹⁹ Article 7(4) of Council Regulation (EC) No 2501/2001 of 10.12.2001.

Table IV

Imports under preferential conditions 2002 – 2004 (in hl) by duty regime enjoyed by the exporting country					
	2002	2003	2004	Av. 2002–04	% of total trade 2002–04
GSP normal	227 285	182 940	288 364	232 863	9%
GSP+	553 156	1 569 005	1 412 896	1 178 352	47.5%
ACP	291 055	268 784	154 663	238 167	9%
EBA	30 018	86 247	18 956	45 074	1.5%
Others	106 464	103 597	122 768	110 943	4%
Total preferential	1 207 978	2 210 573	1 997 646	1 805 399	70%
Total MFN	657 011	494 771	1 124 699	758 827	30%
Grand total	1 864 989	2 705 344	3 122 345	2 564 226	100%

Source: Eurostat Comext database, EU25 since 1999 CN (simulated) – Statistical regime 4 – extracted on 29 July 2005.

4.1. GSP

Trade data for 2001–2004 show a dramatic increase in bioethanol exports from the countries benefiting from the special drugs regime in previous years. Although these countries have benefited from the same regime since the 1990s, the unlimited duty-free access enjoyed under this scheme at a moment of rising demand for alcohol under code 2207 can be considered the single most important factor underlying the doubling of bioethanol exports from these countries to the EU. All major exporters under code 2207 over the last three years benefit from this scheme: Pakistan, Guatemala, Peru, Bolivia, Ecuador, Nicaragua and Panama.

Altogether, exports of ethanol from the GSP-plus beneficiaries totalled 1 412 896 hl in 2004: practically all duty-free exports to the EU and 46% of all exports under code 2207 to the EU over the 2002–2004 period.

Thanks to its lower production costs, Pakistan took a big lead over the other GSP beneficiaries with 1 008 656 hl in 2004 (the second largest exporter in the world) followed, at a distance, by Guatemala with over 250 000 hl.

Under the new GSP, the exclusion of Pakistan from the list of countries having unlimited duty-free access to the EU market will remove from the market one of the most aggressive and competitive producers. All the other direct competitors under the GSP drugs regime will continue to enjoy duty-free access to the EU market and might be expected to fill the gap left by Pakistan, as they have relatively low production costs too.

Nevertheless, at US\$14.52/hl, Pakistan has production costs closer to Brazil's, which, with production costs of US\$13.55/hl, still manages to export substantial quantities to the EU despite paying the full MFN duty. Pakistan might therefore be expected to continue to be able to export significant quantities of ethanol to the EU, albeit not at the same pace as before, thus utilising the increased production capacity built over the last couple of years.

By contrast, the 15% reduction offered by the normal GSP regime provided access for approximately 9% of exports of the same product to the EU market. Unlike the obvious favourable impact of the GSP drugs regime, the impact of the 15% duty reduction is more difficult to assess. The two largest exporting countries benefiting from this reduction are Ukraine and South Africa. In the case of Ukraine, the introduction of the 15% reduction

coincided with a dramatic increase in exports over the 2002–2004 period. For South Africa, on the other hand, the last two years showed exports stable at approximately 50 000 hl, following a dramatic decrease over the 2000–2001 period. Under these conditions, it is difficult to predict the impact of the removal of the 15% import duty reduction, although it seems fair to say that even such a small reduction seemed to provide a competitive advantage over the countries paying full duty.

4.2. EBA

So far, exports of bioethanol to the EU from countries benefiting from the special arrangement for the least developed countries (the EBA initiative) under the GSP (EC) Regulation No 980/2005 have been negligible and have come primarily from one country – the Democratic Republic of Congo – which already qualified for duty-free access as an ACP country. At the moment, the Democratic Republic of Congo is the only LDC with sizeable, though erratic, exports of alcohol to the EU under code 2207 since 1999. In 2004 exports totalled 18 956 hl after peaking at 86 246 hl the year before.

It is fair to recognise, however, that the EBA dates back to only 2001 and some of the countries which did not have duty-free access under other earlier regimes (notably Bangladesh, Laos, Cambodia, Afghanistan and Nepal) might find new ways of access to the EU in the medium or longer term.

New opportunities might emerge in these countries – which generally do not produce (or are not very competitive at producing) sugar cane or any other raw material for bioethanol production from their own resources – in the form of processing molasses imported from their competitive, sugar-producing neighbours. This might be the case with Cambodia, which could use raw material from Thailand, or with Bangladesh and Nepal, which might process raw material from India. At the moment it is difficult to quantify future potential production from these countries, but investments are known to have been made in some of them, for example Bangladesh.

In this respect, it is important to stress that under Council Regulation (EC) No 980/2005, imports are subject to the GSP rules of origin including regional cumulation. The Commission services are currently considering the reform of GSP rules of origin in line with the orientations contained in the Commission's Communication COM(2005) 100 of 16 March 2005 on "The rules of origin in preferential trade arrangements: Orientations for the future". This aims at simplification and appropriate relaxation of the rules. *Inter alia*, it favours the principle of using a value-added method for the determination of origin.

4.3. Cotonou Agreement

- On the whole, ACP exports to the EU under code 2207 have so far been limited. Over the last couple of years, however, they have been fairly stable at 238 167 hl, despite a low of 154 663 hl in 2004 (excluding South Africa: 48 728 hl).

Swaziland and Zimbabwe are by far the leading exporters with an average of 85 562 hl and 120 261 hl, respectively, over the 2002–04 period. A number of ACP countries are likely to consider bioethanol production as an alternative to sugar production as part of the restructuring resulting from the EU sugar reform. However, bioethanol production from sugar cane might remain relatively low and limited only to countries where sugar production is competitive, such as Swaziland and Zimbabwe, which have production costs close to Brazil's and India's and which are already exporting substantial quantities to the EU under code 2207.