



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 10.1.2007
KOM(2006) 845 v konečném znění

SDĚLENÍ KOMISE RADĚ A EVROPSKÉMU PARLAMENTU

Hodnoticí zpráva o dosaženém pokroku v oblasti biopaliv

**Zpráva o dosaženém pokroku ve využívání biopaliv a jiných obnovitelných pohonných
hmot v členských státech Evropské unie**

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

SDĚLENÍ KOMISE RADĚ A EVROPSKÉMU PARLAMENTU

Hodnoticí zpráva o dosaženém pokroku v oblasti biopaliv

Zpráva o dosaženém pokroku ve využívání biopaliv a jiných obnovitelných pohonných hmot v členských státech Evropské unie

1. ÚVOD – POTENCIÁLNÍ PŘÍNOS BIOPALIV

Biopaliva jsou pohonné hmoty vyráběné z organických materiálů. Nejběžnějšími biopalivy jsou dnes bionafta (vyráběná z rostlinných olejů) a bioetanol (vyráběný z rostlin obsahujících cukr a škrob). V současnosti probíhá výzkum, jehož cílem je obchodní využití výrobních technik „druhé generace“, jejichž prostřednictvím by bylo možné produkovat biopaliva z dřevních hmot, trav a některých dalších typů odpadu.

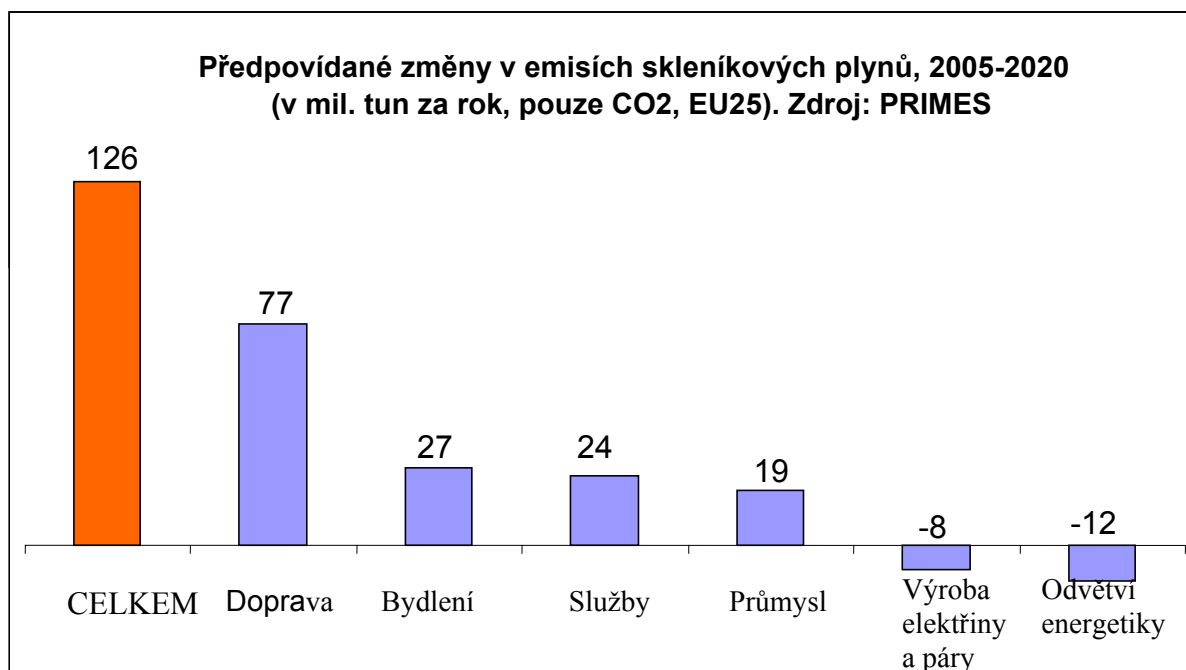
Biopaliva mají v evropské energetické politice sehrát jedinečnou úlohu. V oblasti dopravy jsou dnes jedinou přímou náhradou za ropu, která je k dispozici ve významném měřítku. Obrovský potenciál spočívá také ve vodíkových a jiných technologiích. Ty ale zdaleka nejsou uplatnitelné v takové míře a budou navíc vyžadovat zásadní změny vozových parků a systémů distribuce paliv. Biopaliva je dnes možné využívat v běžných motorech vozidel (bez úprav pro nízkoprocenní směsi, případně s finančně nenáročnými úpravami, má-li být zajištěn provoz při použití směsí s vyšším podílem biopaliv).

Změny v palivových směsích využívaných v dopravě jsou důležité z toho důvodu, že dopravní systém Evropské unie je téměř zcela závislý na ropě. Většina této ropy se dováží, značná její část pak z politicky nestabilních částí světa.¹ Ropa je zdrojem energie, který do budoucna představuje pro Evropu největší problém z hlediska stability zabezpečení dodávek.

Biopaliva mají další velkou výhodu, kterou je skutečnost, že jejich výroba a využití vede ke snížení emisí skleníkových plynů. Nejsou nejlevnějším způsobem, jak omezit emise skleníkových plynů. Jsou však jedním z mála opatření – vedle zdokonalování energetické účinnosti vozidel – nabízejících konkrétní perspektivu rozsáhlého snížení těchto emisí v dopravě ve střednědobém horizontu. Jak je patrné z grafu, zejména v oblasti dopravy je zapotřebí snížit míru uvolňování skleníkových plynů s ohledem na předpoklad, že roční objem jejich emisí má mezi roky 2005 a 2020 vzrůst o 77 milionů tun, to je třikrát víc než v kterémkoli jiném odvětví.

Podpora biopaliv tedy nabízí přínosy pro zabezpečení dodávek i pro politiku v oblasti změny klimatu. Je však důležité poznamenat, že je možné vyrábět biopaliva způsoby, které nevedou ke snižování emisí skleníkových plynů nebo které způsobují vážné ekologické škody, např. v důsledku využívání půdy přeměněné ze značně rozmanitých přírodních prostředí. Aby byla politika biopaliv účinná, musí zajistit, aby se tomuto zamezilo.

¹ V roce 2000 činil objem evropského dovozu ropy 9 milionů barelů denně (mbd): 2 z Afriky, 3 ze Středního východu a 4 z Ruska a SNS. Očekává se, že do roku 2030 dovoz stoupne na 14 mbd, přičemž Střední východ se má na tomto nárůstu podílet z 80 % a Rusko/SNS z 20 %. (International Energy Agency (2004): World Energy Outlook, 2004.) Údaje se týkají evropských zemí OECD.



2. ROZVOJ POLITIKY EU V OBLASTI BIOPALIV; POŽADAVKY SMĚRNICE O BIOPALIVECH

Biopaliva nejsou žádnou novinkou. Vždyť model T Ford byl vlastně původně konstruován na bioetanolový pohon. Již ve 30. letech 20. století však paliva na ropné bázi zaujímala v silniční dopravě dominantní postavení. Tak tomu bylo na celém světě do doby, než se v 70. letech 20. století v Brazílii začalo s bioetanolem na základě aktivní podpůrné politiky ze strany tamější vlády. Bioetanol v této zemi momentálně tvoří 11% podíl na trhu s palivy v oblasti silniční dopravy.²

V Evropě začalo o biopaliva projevovat zájem několik zemí v průběhu 90. let. EU se tomuto tématu začala vážně věnovat v roce 2001, kdy Komise předložila legislativní návrhy, které byly přijaty v roce 2003 ve formě směrnice o biopalivech³ a článku 16 směrnice o zdanění energií.⁴

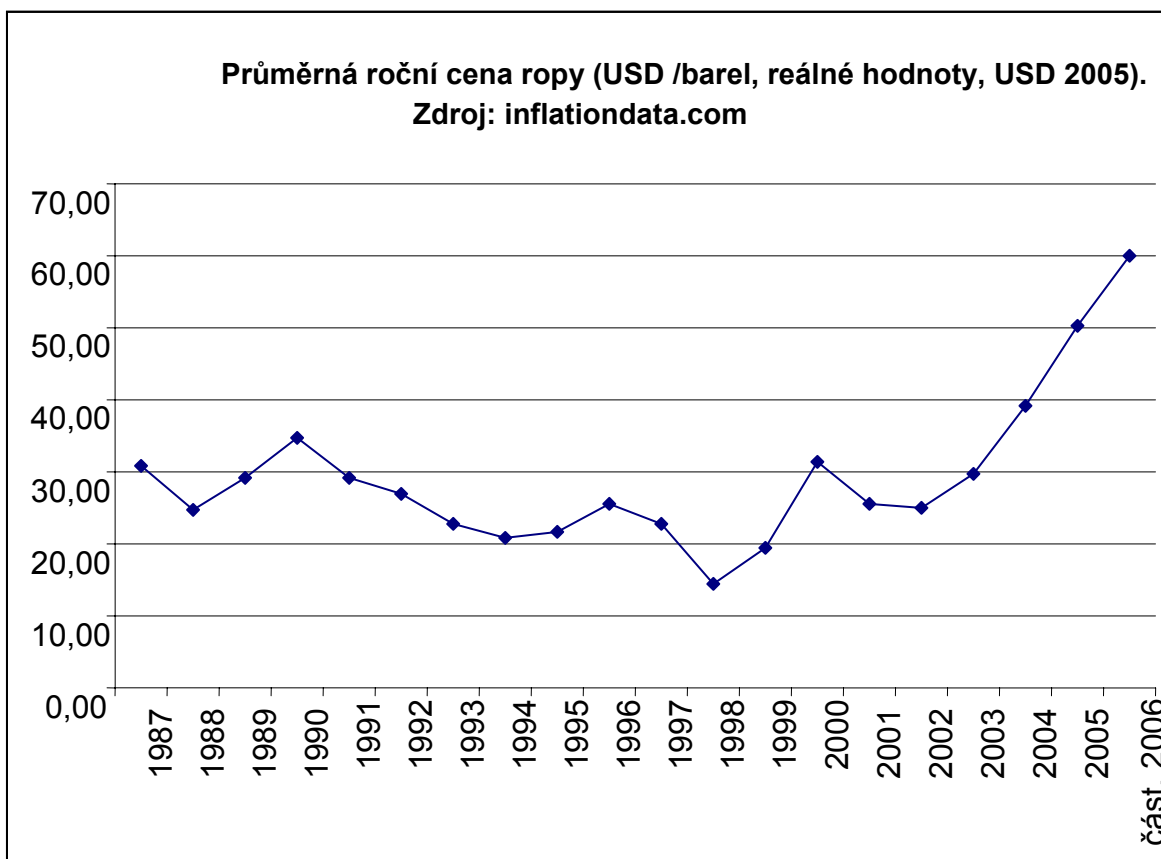
Debata o těchto návrzích se odehrávala za podmínek, které se od dnešních značně lišily.

V té době byla biopaliva okrajovými pohonnými hmotami. V roce 2001 představoval jejich podíl na trhu v rámci EU pouhé 0,3 %. Jen 5 z tehdejších členských států mělo výraznější přímou zkušenost s využíváním biopaliv: pro většinu ostatních to byla velká neznámá. Mezitím, jak je patrné z grafu, reálné ceny ropy již 15 let kolísaly v rozmezí 20-30 USD za barel.

² 2005, na základě energetického obsahu

³ Směrnice 2003/30/ES o podpoře užívání biopaliv nebo jiných obnovitelných pohonných hmot v dopravě, Úř. věst. L 123, 17.5.2003, s. 42.

⁴ Směrnice 2003/96/ES, kterou se mění struktura rámcových předpisů Společenství o zdanění energetických produktů a elektřiny, Úř. věst. L 283/51, 31.10.2003, s. 51.



S ohledem na tyto skutečnosti asi nepřekvapí, že se Unie rozhodla postupovat obezřetně, krok za krokem. Směrnice o biopalivech vyjádřila jasný záměr „podpořit využívání biopaliv ... v každém členském státě se záměrem přispět k dosahování takových cílů, jako je dodržování závazků týkajících se změny klimatu, zajištění bezpečnosti zásobování šetrného k životnímu prostředí a podpora obnovitelných zdrojů energie”⁵. Zatímco však jiné cíle Unie v oblasti obnovitelných energií (týkající se celkového podílu obnovitelných energií a výroby elektřiny) jsou stanoveny až do roku 2010, směrnice o biopalivech obsahuje nejen cíl pro rok 2010 (5,75% podíl na trhu pro benzín a naftu v dopravě), ale také střednědobý cíl pro rok 2005 (2 %). Členským státům bylo uloženo, aby si s ohledem na tuto referenční hodnotu vetyčily orientační cíle pro rok 2005.

⁵ Vedle biopaliv se směrnice vztahuje také na „jiné obnovitelné pohonné hmoty“. V současnosti se plnění vnitrostátních cílů ve vztahu k využívání obnovitelné energie v oblasti pozemní dopravy řeší výhradně prostřednictvím používání biopaliv. Předpokládá se, že tak tomu bude i do budoucna. V této zprávě se pro zjednodušení užívají termíny „biopalivo“ a „směrnice o biopalivech“. Je třeba je chápat tak, že dle situace se vztahují také na další obnovitelná paliva.

Tyto vnitrostátní orientační cíle nejsou po svém přijetí závazné. Představují sice jakýsi morální závazek ze strany jednotlivých členských států, ale nevzniká jim tím žádná právní povinnost dosáhnout stupně využívání biopaliv, jenž si vytkly za cíl. Tento postupný přístup k evropské politice v oblasti biopaliv odráží fakt, že směrnice o biopalivech, na rozdíl od směrnice o využívání obnovitelné energie při výrobě elektřiny⁶, neobsahovala v této počáteční fázi vůči členským státům žádný požadavek „přijmout vhodná opatření“ k dosažení jejich cílů pro rok 2005.

Namísto toho obsahuje směrnice zásadní prvek, kterým je „klauzule o přezkumu“ (článek 4.2). Komisi se ukládá, aby do konce roku 2006 referovala o pokroku dosaženém v oblasti využívání biopaliv. „Komise na základě této zprávy,“ uvádí se dále ve směrnici, „v případě potřeby předloží Evropskému parlamentu a Radě návrhy na úpravu systému cílů ... Pokud zpráva dojde k závěru, že existuje nebezpečí, že orientačních cílů nebude dosaženo z příčin, které nejsou odůvodněny nebo se nezakládají na nových vědeckých důkazech, budou se tyto návrhy týkat vnitrostátních cílů, včetně případných povinných hodnot, ve vhodné podobě.“

Při schvalování směrnice si tak EU uvědomila, že k zajištění dosažení cílů stanovených pro rok 2010 bude možná nutný pevný systém cílů, jejichž plnění může být eventuálně i povinné. Nakonec však raději oddálila rozhodnutí o tom, zda je takový přísný systém potřeba, do té doby, než budou mít instituce EU možnost si prostudovat příslušnou zprávu – tuto zprávu – a zjistit, zda i bez existence takového systému bylo dosaženo 2% střednědobého cíle.

Vzhledem k tomu, že úkolem tohoto dokumentu je podat zprávu o pokroku až do roku 2006, tato zpráva nezahrnuje státy, které přistoupily k Unii v roce 2007 (Rumunsko a Bulharsko). Tyto státy mají podat své první národní zprávy podle směrnice o biopalivech do 1. července 2007. Mají dobrý potenciál pro výrobu bioenergie⁷; jejich přistoupení usnadní rozvoj a realizaci politiky Společenství v oblasti biopaliv.

Zatímco se zpráva zaměřuje na pokrok při naplňování cílů směrnice o biopalivech, je důležité poznamenat, že tyto cíle mají podporu v opatřeních společné zemědělské politiky, a to zejména po její reformě v roce 2003. Přerušením spojovacího článku mezi platbami prováděnými ve prospěch zemědělců a konkrétními plodinami, které pěstují, jim reforma umožnila, aby využili nových příležitostí na trhu, např. příležitostí, které nabízejí právě biopaliva. Kromě toho, když zemědělci nemohou pěstovat potravinové plodiny na rezervních pozemcích, mohou tuto půdu využít pro nepotravinové plodiny včetně biopaliv; pro biopaliva je k dispozici uhlíkový kredit na energetické plodiny, který bude rozšířen v roce 2007 na všechny členské státy. Akční plán pro lesnictví⁸ stanoví opatření ve prospěch energie z dřevní hmoty a nová politika rozvoje venkova zahrnuje opatření na podporu obnovitelných zdrojů energie. Konečně systém „podmíněnosti“ podmiňuje platby zemědělcům respektováním ekologické legislativy Společenství a udržováním zemědělské půdy v dobrém ekologickém stavu. Zajišťuje, aby plodiny používané pro biopaliva i pro potravinářské účely splňovaly normy udržitelnosti životního prostředí.

⁶ Směrnice 2001/77/ES o podpoře elektrické energie vyrobené z obnovitelných zdrojů energie na vnitřním trhu s elektrickou energií, Úř. věst. L 283, 27.10.2001, s. 33.

⁷ Například, každý z těchto států má 0,7 hektaru zemědělské půdy na hlavu ve srovnání s 0,4 ha v EU-25.

⁸ KOM(2006) 302 o akčním plánu EU pro lesnictví

3. POSOUZENÍ DOSAVADNÍHO POKROKU

Od roku 2003 se cena ropy zdvojnásobila. EU si měla možnost několikrát připomenout zranitelnost svých zásob energie, například, účinky hurikánu Katrina na zásoby ropy v srpnu a září 2005 a dočasným výpadkem v dodávkách plynu přes Ukrajinu v lednu 2006. Biopaliva se mezitím osvědčila jako platná alternativa vůči ropě. Ve většině členských států již obsahuje nafta, kterou motoristé kupují, nízkoprocentní příměsi bionafty, velké ropné společnosti již oznámily biopalivové investiční programy v hodnotě stovek milionů eur a výrobci vozů začali na trh uvádět vozy, které jsou schopny jezdit na směsi s vysokým obsahem bioetanolu.

Jak ukazuje tabulka v příloze 1, již v roce 2005 se biopaliva užívala ve všech kromě 4 z 21 členských států, u nichž jsou k dispozici příslušná data. Jejich odhadovaný podíl na trhu dosáhl přibližně 1 %.⁹ Toto číslo představuje pozitivní vývoj – dvojnásobek během dvou let. Je to přeci jen méně než 2% referenční hodnota a méně než 1,4% podíl, jichž by bývalo dosaženo, pokud by členské státy splnily své cíle. Dosažený pokrok byl navíc velmi nerovnoměrný. Pouze Německo (3,8 %) a Švédsko (2,2 %) dosáhly referenční hodnoty. Zatímco bionafta dosáhla podílu na trhu s naftou cca 1,6 %, etanol na trhu s benzínem dosáhl podílu jen 0,4 %.

Tento nerovnoměrný vývoj se mezi členskými státy postupně eliminuje. Od začátku roku 2005 má 13 členských států¹⁰ schválenou státní pomoc týkající se daňových úlev na biopaliva. Nejméně osm členských států zavedlo do praxe obligatorní závazky ve vztahu k biopalivům, případně oznámilo, že takové kroky plánují.

Jak dokládá příloha 2, 19 členských států již stanovilo své cíle pro rok 2010. Pokud všichni dosáhnou podílů, které si vytkli za cíl, podíl biopaliv v členských státech bude činit 5,45 % - tj. o 0,3 % méně v porovnání s původním cílem. Zkušenosti z roku 2005 naznačují, že schodek bude v praxi spíše větší. Z 21 států, u nichž jsou k dispozici příslušná data, pouze dva členské státy dokázaly v roce 2005 splnit stanovené cíle. Jednotlivé členské státy v průměru splnily svůj cíl pouze na 52 %. I kdyby takový deficit tvořil v roce 2010 pouhou polovinu této hodnoty, Unie by v roce 2010 dosáhla pouze 4,2% podíl biopaliv. Komise je toho názoru, že toto je realistický odhad pravděpodobného výsledku s ohledem na doposud aplikované politiky a opatření. (Odhady, použité v rámci nedávných modelových cvičení, jsou nižší: scénář obvyklého podnikání, který uvažuje model PRIMES, udává pro rok 2010 podíl 3,9 %, zatímco model Green-X udává podíl pouhých 2,4 %.¹¹) Tento odhad je také do značné míry shodný s názory vyjádřenými v rámci veřejné konzultace realizované v souvislosti s přezkumem směrnice o biopalivech: drtivá většina respondentů uvedla, že neočekávají, že by bylo 5,75% podílu dosaženo.¹² Komise tudíž dospěla k závěru, že **cíl směrnice o biopalivech pro rok 2010 nebude pravděpodobně splněn.**

⁹ Z toho přibližně 80 % tvořila bionafta, 20 % bioetanol (asi 15 % ve formě aditiva ETBE).

¹⁰ Rakousko, Belgie, Česká republika, Dánsko, Estonsko, Maďarsko, Irsko, Itálie, Lotyšsko, Litva, Nizozemsko, Švédsko a Spojené království.

¹¹ Informace o těchto modelech jsou obsaženy v posouzení dopadů pro plán postupu u obnovitelné energie, SEK(2006) 1719.

¹² Přehled odpovědí je k nahlédnutí na http://ec.europa.eu/energy/res/legislation/biofuels_consultation_en.htm.

Abychom lépe porozuměli opatřením, která je nutné přijmout v zájmu zdárného prosazování užití biopaliv, je dobré se podívat na dva členské státy, které v této oblasti dosáhly největšího pokroku – Německo a Švédsko. Zatímco úspěšnost Německa spočívá zejména v bionaftě, Švédsko se zaměřuje na bioetanol.¹³ V dalších ohledech se však jejich politika vyznačuje společnými rysy. Obě země jsou v této oblasti aktivní již několik let. Obě prosazují jak směsi s vysokým obsahem biopaliv nebo čistá biopaliva (čímž zviditelňují danou politiku), tak směsi s nižším obsahem biopaliv, jež jsou slučitelné se stávajícími distribučními systémy a motory (čímž se maximalizuje dosah dané politiky). Obě země také udělily biopalivům daňové úlevy bez stanovení limitů na množství, na něž se tato výhoda vztahuje. V obou zemích také dochází ke kombinaci domácí produkce s dovozem (v případě Švédska z Brazílie, u Německa z ostatních členských států). Obě investují do výzkumu a vývoje technologií ve vztahu k biopalivům a biopaliva první generace považují za překlenovací prvek pro přechod na biopaliva druhé generace.

Dlouhodobou formou podpory využívání biopaliv jsou daňové úlevy. V letech 2005 a 2006 ohlásilo několik členských států zavedení nové formy podpory: povinnosti v oblasti biopaliv.¹⁴ Jedná se o právní nástroje ukládající dodavatelům paliv zahrnout dané procento biopaliv do celkového množství paliv, které uvádějí na trh.¹⁵ Některé členské státy uplatňují povinnosti jako doplněk k daňovým úlevám, jiné jako jejich alternativu.

Lze se oprávněně domnívat, že povinnosti v oblasti biopaliv z dlouhodobého hlediska sníží náklady na prosazování biopaliv – částečně i proto, že zajišťují rozmístění ve velkém měřítku – a ukáží na nejefektivnější přístup. Komise jejich uplatňování podporuje.

Francie a Rakousko jsou jedinými členskými státy, které povinnosti v oblasti biopaliv již uplatňují po dobu delší než jen několik měsíců. Ve Francii byla v lednu zavedena povinnost 2% podílu biopaliv. Dodavatelé pohonných hmot však často místo toho volili spíše příplatek na dani, což je alternativa, kterou umožňuje zákon. Tohoto 2% podílu nebylo dosaženo. Rakouská povinnost byla zavedeno v říjnu 2005 a stanovilo 2,5% podíl biopaliv. Toto opatření mělo okamžitý účinek. Podíl biopaliv se v posledním čtvrtletí roku 2005 zvýšil na 3,2 % - ve srovnání s méně než 0,2 % během prvních tří čtvrtletí. Obě zavedené povinnosti mají v příštích letech vést k vyšším úrovním.

O nákladových dopadech nejsou k dispozici žádné údaje.

Komise bude bedlivě sledovat další vývoj povinností v oblasti biopaliv.

¹³ Švédsko rovněž zaujímá v rámci Evropy vedoucí postavení z hlediska využívání bioplynů v dopravě.

¹⁴ Ve Francii a Rakousku byly tyto povinnosti zavedeny do praxe v roce 2005, ve Slovinsku pak v roce 2006. Česká republika, Německo a Nizozemsko oznámily zavedení těchto povinností v roce 2007, Spojené království v roce 2008.

¹⁵ Předpisy pro biopaliva, na jejichž základě musí každý litr prodávaného paliva obsahovat dané procento biosložek, nejsou kompatibilní se směrnicí EU o kvalitě pohonných hmot (směrnice 2003/17/ES, kterou se mění směrnice 98/70/ES o jakosti benzínu a motorové nafty, Úř. věst. L 76, 22.3.2003, s. 10).

4. VYSLÁNÍ SIGNÁLU O TOM, ŽE UNIE JE ODHODLÁNA SNIŽOVAT ZÁVISLOST NA VYUŽÍVÁNÍ ROPY V DOPRAVĚ

S ohledem na trvale vysoké ceny ropy a prokazatelný fakt, že biopaliva nabízejí spolehlivou palivovou alternativu pro oblast dopravy, je v tomto bodě vhodné přezkoumat právní rámec politiky Unie v oblasti biopaliv. **Vyvstává naléhavá potřeba, aby Unie vyslala jasný signál o svém odhodlání snižovat svou závislost na využívání ropy v dopravě.** Biopaliva jsou jediným praktickým prostředkem, jak toho v současnosti dosáhnout ruku v ruce s vyzdvižením významu energetické účinnosti a změny paradigmatu v dopravě. Závazek vůči prosazování biopaliv je prostředkem, jak se pojistit proti vysokým cenám ropy a minimalizovat důsledky narušení zásobování. Je to rovněž jeden ze způsobů, jak snížit pravděpodobnost toho, že ceny ropy zůstanou na svých stávajících vysokých hodnotách, kdy se aktérům ropného trhu ukáže, že země patřící mezi spotřebitele ropy mají vůli vytvořit reálnou alternativu.

Legislativní kroky ve prospěch biopaliv poskytnou podporu celostátním, regionálním a místním orgánům pracujícím na dosažení cíle snížení závislosti na používání ropy v dopravě, dodá jistotu podnikům, investorům a vědcům, kteří usilují o nalezení účinnějších způsobů, jak toho dosáhnout, a zkříží plány těm, kdo se domnívají, že evropští spotřebitelé navždy zůstanou rukojmími cen ropy, bez ohledu na jejich výši.

Signál ve formě právně závazných cílů je silnější než čistě dobrovolný závazek.

Je pravděpodobnější, že signál ve formě přijetí nového legislativního rámce ze strany EU jako celku, se svým trhem o ročním objemu přesahujícím 300 milionů tun ropy využitě na dopravu, bude lépe vyslyšen, respektován a následován než signály vyslané samostatně jednotlivými členskými státy.

Společné úsilí 27 členských států o vytvoření biopalivových technologií a trhů má větší šanci na úspěch a na snížení nákladů než snahy vyvíjené samostatně jednotlivými členskými státy.

Komise učinila první kroky k vyslání takového signálu v akčním plánu pro biomasu z prosince 2005, strategii využití biopaliv z února 2006 a Zelené knize o energii z března 2006. Rada a Evropský parlament ve své reakci na tyto dokumenty obecně podpořily tento navrhovaný přístup.

S ohledem na vyslání jasného signálu ze strany Unie o jejím odhodlání snižovat její závislost na využívání ropy v dopravě by dalším krokem mělo být stanovení minimálních cílů pro budoucí podíl biopaliv. Dle údajů v plánu postupu pro využívání obnovitelných zdrojů energie¹⁶ by tento podíl měl v roce 2020 činit 10 %.

¹⁶ KOM(2006) 848

5. POTŘEBA ÚČINNOSTI PŘI REALIZACI POLITIKY V OBLASTI BIOPALIV

S nárůstem spotřeby biopaliv **je zapotřebí zajistit, aby politika v oblasti biopaliv fungovala na vysokém stupni účinnosti.** Znamená to:

- vytvářet rámec, který dodá investorům nezbytnou jistotu k tomu, aby investovali do lepších, kapitálově intenzivních forem výroby biopaliv, a výrobcům automobilů poskytne informace o pohonných hmotách, pro něž by měly být vozy konstruovány (proto je nezbytné stanovit minimální biopalivové cíle pro rok 2015 a 2020);
- minimalizovat správní zátěž pro všechny strany;
- podporovat produkci biopaliv takovými způsoby, které v maximální míře přispívají k plnění cílů směrnice ve vztahu k snižování emisí skleníkových plynů a zabezpečení zásobování šetrného k životnímu prostředí.

Komise si je vědoma, že před uskutečněním dalšího kroku v rámci prosazování biopaliv si jednotlivé členské státy a Evropský parlament přejí mít jistotu, že toto prosazování biopaliv je skutečně žádoucím cílem. Vede využívání biopaliv opravdu ke snižování emisí skleníkových plynů? Budou vůbec biopaliva někdy komerčně životaschopná? Slučuje se prosazování biopaliv s ochranou životního prostředí včetně biologické rozmanitosti, zachování půdy, jakosti vody a jakosti ovzduší?

Ustanovení o přezkumu obsažená ve směrnici o biopalivech vyžadují, aby se tato hodnotící zpráva těmito otázkami zabývala. Reakce získané v rámci veřejné konzultace realizované v souvislosti s přezkumem směrnice tuto potřebu ještě podtrhují. Právě o těchto otázkách je pojednáno v dalším oddíle této zprávy. Podrobnější informace vztahující se ke všem odborným otázkám definovaným v článku 4.2 směrnice o biopalivech jsou obsaženy v doprovodném pracovním dokumentu.

6. EKONOMICKÝ A EKOLOGICKÝ DOPAD PROSAZOVÁNÍ BIOPALIV

O dopadu biopaliv na ekonomiku a životní prostředí kolují nepřesné informace.

Během 90. let 20. století převládala tendence hodnotit dopad produkce biopaliv na skleníkové plyny čistě z hlediska emisí oxidu uhličitého. Emise oxidu dusného způsobované používáním hnojiv a kultivací půdy nebyly brány v úvahu. Potenciál globálního oteplování oxidu dusného je při porovnání hmotností asi třistakrát větší, než je tomu u oxidu uhličitého. Přehlížení těchto emisí proto často vedlo ke zveličování výhod biopaliv ve vztahu ke skleníkovým plynům.

Příkladem z poslední doby je hojně rozšířený názor, že spotřeba bionafty v Evropě způsobuje likvidaci lesů a ničení přirozeného prostředí v Indonésii a Malajsii v zájmu uvolnění cesty pro výrobu palmového oleje. Pravda je taková, že při výrobě bionafty se nevyužívá nijak významné množství palmového oleje – v roce 2005 to bylo přibližně 30 000 tun.¹⁷ Naproti tomu celosvětová produkce palmového oleje vzrostla mezi roky 2001–2002 a 2005–2006 o téměř 10 milionů tun. Tento nárůst je však vyvoláván poptávkou potravinářského trhu, nikoli trhu s biopalivy.

Přesto, že se nezdá, že minulé rozšiřování biopaliv přispělo k odlesnění v těchto dvou regionech, je očividně nezbytné koncipovat politiky na prosazování biopaliv, které by nadále v budoucnu posilovaly udržitelnost, zejména má-li se využívání biopaliv zvýšit řádově nad dnešní úroveň.

Pro účely této zprávy se proto Komise snažila vypracovat vyvážený popis ekonomického a ekologického dopadu využívání biopaliv. Jeho podrobné znění je obsahem doprovodného pracovního dokumentu. Při sestavování této zprávy je v souvislosti s ekonomickým a ekologickým dopadem prosazování biopaliv možné formulovat následující závěry:

Náklady

- Vícenáklady na používání biopaliv se odvíjejí od cen ropy, podílu na dovozu a konkurenceschopnosti zemědělských trhů. Při ceně ropy 48 USD za barel v roce 2020, tato hodnota odpovídá výchozí úrovni Komise, se přímé vícenáklady na dosažení 14% tržního podílu biopaliv (v porovnání s náklady na tradiční pohonné hmoty) odhadují na 11,5 až 17,2 miliardy eur v roce 2020. Při ceně ropy 70 USD za barel by se toto číslo snížilo na přibližně na 5,2 až 11,4 miliard EUR. Avšak i za použití nejmodernějších technologií mohou vysoké náklady na biopaliva vyrobená v EU snížit, alespoň v krátkodobém až střednědobém výhledu, jejich konkurenční vyhlídky vůči fosilním palivům. Podle Strategie EU v oblasti biopaliv KOM(2006) 34 se s technologiemi, které jsou v současné době dostupné, dá v EU vyrobit konkurenceschopná bionafta dokonce při ceně nafty kolem 60 EUR za barel, zatímco bioetanol se stává konkurenceschopným při ceně nafty kolem 90 EUR za barel. Podle pracovního dokumentu útvarů komise přijatého spolu se sdělením a založeného na analýze celého palivového cyklu (od zdroje ke kolu) se práh výnosnosti u bionafty pohybuje v rozmezí 69 až 76 EUR a u bioetanolu v rozmezí 63 až 85 EUR.
- Biopaliva druhé generace ještě nejsou komerčně dostupná (jejich komerční využití se očekává mezi rokem 2010 a 2015) a ve srovnání s biopalivy první generace budou pravděpodobně finančně náročnější. Očekává se, že náklady na ně do roku 2020 klesnou; v té době lze očekávat, že se na trhu objeví biopaliva první i druhé generace.

¹⁷ Stéphane Delodder (Rabobank), Zvýšená poptávka po řepkovém oleji z EU, příspěvek na konferenci Agra Informa, Brusel 24. - 25. října 2006

Zabezpečení dodávek

- Biopaliva přispívají ke krátkodobému zabezpečení dodávek energií tím, že snižují potřebu vytvářet zásoby ropy pro případ vzniku krizových situací. Hodnota, kterou to představuje, se dá přibližně vyčíslit na 1 miliardu EUR ročně (za předpokladu 14% podílu biopaliv).
- Nejlepším způsobem, jak dlouhodobě napomáhat zabezpečení dodávek, je diverzifikace energetických zdrojů. V dopravě není energetická rozmanitost příliš velká. Biopaliva přispívají k rozmanitosti energií tím, že rozšiřují spektrum jednotlivých typů paliv a regionů, z nichž tato paliva pocházejí. Není zřejmé, jak tento přínos vyjádřit pomocí peněžní hodnoty.
- Biopaliva se dají vyrábět z mnoha surovin. K dosažení co největšího zabezpečení dodávek je třeba mít k dispozici co nejširší spektrum surovin. Sortiment produktů zahrnující biopaliva tuzemské provenience stejně jako dovoz z celé řady regionů bude v tomto směru větším přínosem, než ten, který je zcela závislý na producentech s nejnižšími výrobními náklady (Brazílie u cukrové třtiny, Malajsie a Indonésie u palmového oleje). Je rovněž žádoucí, aby byla na trh uvedena biopaliva druhé generace a mohla se tak využívat ještě pestřejší škála primárních surovin.

Další ekonomické dopady

- Dosažení 14% podílu biopaliv do roku 2020, a to primárně prostřednictvím tuzemské produkce, by vedlo k zaměstnanosti v EU vyšší až o 144 000 míst a ke zvýšení HDP v rámci EU až o 0,23 % ve srovnání se stavem, kdy by tohoto podílu dosaženo nebylo.¹⁸
- Evropská poptávka po dovozu biopaliv může přispět k zlepšení obchodních vztahů s obchodními partnery EU a poskytnout nové příležitosti rozvojovým zemím, které mají potenciál k výrobě a vývozu biopaliv za konkurenceschopné ceny.
- Opatření obchodní politiky k usnadnění přístupu na rostoucí trh EU s biopalivy by mohla přispět k nalezení úspěšného vyřešení probíhajících jednání o volném obchodování.

EU podržuje značnou ochranu dovozu u některých druhů biopaliv, zejména u ethanolu, kde úroveň celní ochrany činí kolem 45 % valorického cla. Dovození cla u ostatních biopaliv – bionafty a rostlinných olejů – jsou daleko nižší (mezi 0 a 5 %). V této fázi není jasné, zda v blízké budoucnosti dojde k celosvětové liberalizaci, kterou se tato ochrana sníží, neboť existují nejistoty kolem kola vyjednávání Světové

¹⁸ Zvýšení zaměstnanosti v zemědělství o 190 000 pracovních míst, ve výrobě a odbytu biopaliv o 46 000 a v potravinářském průmyslu o 14 000 by bylo vyváženo jejím snížením o 35 000 ve službách, o 21 000 v odvětví konvenčních paliv, o 16 000 v dopravě, o 14 000 v odvětví energetiky a o 22 000 v jiných průmyslových odvětvích. Tyto odhady závisejí na předpokladech týkajících se vývozu technologií a fungování trhu s ropou. Pokud bude však objem vývozu technologií EU v oblasti biopaliv nezávislý na objemu spotřeby biopaliv v EU, tyto údaje o zaměstnanosti by poklesly na 77 000 resp. 111 000. Pokud by se cena ropy v důsledku změn v poptávce po ní nezměnila, poklesly by na 13 000 resp. minus 32 000. (Uvedené hodnoty předpokládají, že snížená poptávka po ropě by vedla k poklesu její ceny o 1,5 % resp. 3 %.)

obchodní organizace z Dohá. Souběžně probíhají jednání o oblasti volného obchodu, mimo jiné s organizací Mercosur, kde se jedná o otázce zvýšeného přístupu na naše trhy pro některé konkurenceschopné výrobce ethanolu. Státy AKT (africké, karibské a tichomořské oblasti) a nejméně vyvinuté země, jakož i země využívající systémů všeobecných celních preferencí "GSP+"¹⁹ již na evropský trh neomezený bezcelní přístup mají. Pokud by se ukázalo, že zásobování EU trvalými biopalivy je nedostatečné, měla by být EU připravena prověřit, zda další otevření trhu by bylo možností, jak napomoci rozvoji trhu.²⁰

- Vývoj biopaliv druhé generace prostřednictvím výzkumu a vývoje technologií ve vztahu k biopalivům včetně dalších opatření by mohl napomoci urychlení inovací a udržení konkurenceschopného postavení Evropy v sektoru obnovitelných energií.

Emise skleníkových plynů

- Biopaliva první generace, jež se v Evropě vyrábějí prostřednictvím těch ekonomicky nejatraktivnějších metod, mají v celém palivovém cyklu²¹ za následek o 35–50 % nižší emise skleníkových plynů, než je tomu u tradičních paliv, místo nichž se používají. Jiné výrobní metody vedou k větší či menší redukci emisí skleníkových plynů. Odhaduje se, že u jednoho způsobu výroby biopaliva (produkce etanolu v tepelných elektrárnách na uhlí s vedlejšími produkty užívanými jako krmivo) dochází k uvolňování vyšších emisí skleníkových plynů než v případě tradičních paliv, jež má nahrazovat.
- Výroba etanolu z cukrové třtiny v Brazílii vede k redukci emisí skleníkových plynů o přibližně 90 %. Výroba bionafty z palmového oleje vede k redukci emisí skleníkových plynů o přibližně 50 %, u sóji je to pak 30 %.
- Procesy výroby biopaliv druhé generace poté, co budou připraveny ke vstupu na trh, přinesou snížení těchto emisí – řádově 90 %.
- Vysoušení mokřin za účelem výroby libovolného typu biopaliva by znamenalo uvolnění takového množství uloženého uhlíku, jehož kompenzace prostřednictvím roční redukce emisí skleníkových plynů v důsledku užívání biopaliv by trvala stovky let.
- Dosáhnou-li biopaliva 14% podílu na trhu, je možné očekávat snížení emisí skleníkových plynů v objemu 101-103 milionů tun ekvivalentu CO₂ ročně ve srovnání s množstvím, o něž jsou tyto emise nižší v důsledku užívání biopaliv dnes.

¹⁹ GSP: Všeobecný systém preferencí.

²⁰ V každém případě klíčovým úkolem pro obchodní politiku EU je na již způsoby k prosazení uvedeného mezinárodního vývozu biopaliv, který přispívá ke snížení emisí skleníkových plynů a zabraňuje ničení deštných pralesů. V tomto ohledu by cestu vpřed mohly představovat programy osvědčování vypracované spolu s obchodními partnery ve vývozu nebo s výrobci a popsané v bodu 4) oddílu 7. To však vyžaduje další zkoumání a diskusi.

²¹ Výpočty pro celý palivový cyklus ("od zdroje ke kolu" / "well-to-wheel") u paliv v dopravě se podobají analýze životního cyklu, ale vylučují emise ze stavby výrobních závodů a zařízení. Tyto emise jsou v praxi zanedbatelné.

Další dopady na životní prostředí

- Pokud bude pěstování primárních surovin na výrobu biopaliv probíhat na plochách, které jsou pro takový účel vhodné, bude ekologický dopad (kromě skleníkových plynů) při 14% podílu biopaliv zvládnutelný.
- Pokud bude v důsledku rostoucího využívání biopaliv docházet k pěstování primárních surovin na plochách, které nejsou pro tento účel vhodné, např. v deštných pralesích a jiných prostředích s vysokou přírodní hodnotou, bude to znamenat závažnou újmu pro životní prostředí. K dosažení 14% podílu biopaliv není zapotřebí tato území využívat.
- Normy týkající se vysoké jakosti pohonných hmot a automobilových emisí, jež jsou v rámci EU uplatňovány, znamenají, že změny v objemu využívání biopaliv mají výrazný dopad na emise škodlivin.
- Je třeba provést revizi směrnice EU o kvalitě pohonných hmot a stanovit, jak do roku 2020 postupně dosáhnout toho, aby se v běžných automobilových motorech využívaly palivové směsi s výrazně vyšším obsahem biosložek.

7. CESTA VPŘED

Z tohoto přehledu průkazných skutečností vyplývají následující závěry:

- 1) S odvoláním na způsob ověřování definovaný v článku 4.2 směrnice o biopalivech nelze příčiny toho, že cíle směrnice o biopalivech pro rok 2010 nebudou pravděpodobně splněny, charakterizovat jako „odůvodněné“ či jako „založené na nových vědeckých důkazech“.
- 2) Rada a Parlament mohou mít jistotu, že nárůst ve využívání biopaliv přinese významné zabezpečení dodávek a pozitivní přínos v oblasti emisí skleníkových plynů. Navýšení využívání biopaliv je v současnosti jediným dostupným prostředkem ke snížení téměř úplné závislosti odvětví dopravy na ropě a jedním z mála způsobů, jak výrazně zasáhnout do emisí skleníkových plynů, kterých je sektor dopravy původcem.
- 3) Unie musí v rámci svých politik na podporu využívání biopaliv vykročit novým směrem a vyslat tak jasný signál o svých plánech na snížení své závislosti na využití ropy v dopravě.
- 4) Pozitivní přínos biopalivové politiky z hlediska skleníkových plynů je možné dále prohlubovat a minimalizovat tak ekologická rizika, a to prostřednictvím jednoduchého systému pobídek / podpory, jehož cílem bude například odrazovat od přeměny půdy s vysokou biologickou rozmanitostí za účelem pěstování surovin pro výrobu biopaliv, odrazovat od používání nežádoucích systémů výroby biopaliv, a naopak prosazovat uplatňování výrobních procesů druhé generace. Systém je třeba navrhnout tak, aby se zabránilo jakékoli diskriminaci mezi tuzemskou produkcí a dovozem a aby nepůsobil jako obchodní překážka. Jeho dopad by se měl hodnotit a jeho fungování by mělo být monitorováno s tím, že do budoucna by mohl být dále zdokonalován.

- 5) Tento systém by měl být navržen způsobem, jenž by neoslaboval pozitivní aspekty zabezpečení dodávek, které plynou z rozmanitosti energetických zdrojů, typů biomasy a oblastí dovozu. Systém by proto neměl favorizovat jeden typ biopaliva nebo plodiny na úkor ostatních. Místo toho by měl podporovat ekologicky únosnou praxi produkce biopaliv napříč všemi typy biopaliv a plodin, z nichž se vyrábějí, a to i ve třetích zemích.

K posunu od stávajícího 1% podílu biopaliv na 10% podíl bude zapotřebí realizovat následující kroky:

- Provést odstupňované úpravy směrnice o kvalitě pohonných hmot a naftové normy²² při zvažování technologického vývoje při současném respektování cílů kvality ovzduší umožňující běžné používání biopalivových směsí s výrazně vyšším obsahem biosložek než v současnosti;
- Provést (finančně nenáročnou²³) úpravy u nových motorů tak, aby byly schopny provozu při použití těchto směsí s vyšším obsahem biosložek;
- Zajistit, aby průmysl zpracování ropy uvedl do prodeje výchozí suroviny pro výrobu benzínu s nízkým tlakem par – případně prosazení úpravy směrnice o kvalitě pohonných hmot, kterou by se zohledňovaly změny v tlaku par způsobené přimícháváním etanolu do benzínu;
- Zajistit dostupnost biopaliv druhé generace (bude-li u vozového parku v rámci EU pokračovat přechod od benzínu k naftě, na důležitosti získá zejména komerční uplatnění technologií přeměny biomasy na tekutá paliva – BTL);
- Zavádět pěstování dřeva a další rozvoj pěstování řepky olejné v rámci zemí EU a u jejich východních sousedů;
- Přijmout opatření k zajištění ekologického kreditu biopaliv včetně snah o eliminaci využívání biopaliv, jež jsou zdrojem většího množství emisí skleníkových plynů, než jakému zabraňují, nebo které vedou k významné ztrátě biodiverzity; Komise musí pravidelně monitorovat a podávat zprávy o ekologickém dopadu produkce a používání biopaliv s přihlédnutím k celému palivovému cyklu.
- Pokračovat v dodržování vyváženého přístupu k mezinárodnímu obchodu s bioetanolem tak, aby vyvázející země i tuzemští výrobci mohli s důvěrou investovat do příležitostí vytvořených rostoucím evropským trhem.

²² Norma EN590

²³ Např. auta která mohou jezdit na směsi etanolu tvořící až 85 %, se ve Švédsku prodávají za srovnatelné ceny jako běžné vozy. Auta, která mohou jezdit na směsi etanolu mezi 0 a 100 %, se prodávají v Brazílii za podobné nebo stejné ceny jako běžné vozy s tím, že jejich podíl v roce 2006 na místním trhu byl asi 80 %.

Jak je uvedeno v posouzení dopadů pro plán postupu u obnovitelných zdrojů energie, 10% podílu biopaliv v roce 2020 lze dosáhnout s omezeným spoléháním na biopaliva druhé generace. Rozvoj biopaliv druhé generace však sníží dopad skleníkových plynů,lepší zabezpečení dodávek na dosažení tohoto podílu a usnadní dosažení podílů ještě vyšších. Kromě podpory od programů Společenství a národních programů výzkumu a vývoje technologií rozvoj biopaliv druhé generace také potřebuje pobídky vycházející ze situace na trhu a vytvoření střednědobého rámce pro podporu biopaliv.

Samotná změna směrnice o biopalivech tyto věci do života neuvede. Bude k tomu zapotřebí neutuchajícího úsilí ze strany průmyslu, zemědělství a členských států, stejně jako EU. Avšak bez příslušného rámce, který by úprava směrnice vytvořila, by pravděpodobnost uskutečnění takových kroků byla malá, případně nulová.

8. NÁVRH NA REVIZI SMĚRNICE O BIOPALIVECH

Je zapotřebí, aby EU provedla revizi směrnice o biopalivech a:

- vyslala tak signál o svém odhodlání snížit svou závislost na využívání ropy v dopravě a přejít k nízkouhlíkovému hospodářství;
- stanovila tak minimální standardy pro podíl biopaliv v roce 2020 (10 %);
- zajistila tak, aby se pokud možno eliminovalo používání biopaliv, která se neosvědčují, a naopak prosazovalo používání biopaliv, která se osvědčují ve vztahu k životnímu prostředí a zabezpečení dodávek.

Komise předloží návrh konkrétní realizace v průběhu roku 2007.

Příloha 1: Dosavadní pokrok ve využívání biopaliv v členských státech, 2003-2005

Členský stát	Podíl biopaliv 2003 (%)	Podíl biopaliv 2004 (%)	Podíl biopaliv 2005 (%)	Vnitrostátní orientační cíl 2005 (%)
Rakousko	0,06	0,06	0,93	2,50
Belgie	0,00	0,00	0,00	2,00
Kypr	0,00	0,00	0,00	1,00
Česká republika	1,09	1,00	0,05	3,70 ²⁴
Dánsko	0,00	0,00	data nejsou k dispozici	0,10
Estonsko	0,00	0,00	0,00	2,00
Finsko	0,11	0,11	data nejsou k dispozici	0,10
Francie	0,67	0,67	0,97	2,00
Německo	1,21	1,72	3,75	2,00
Řecko	0,00	0,00	data nejsou k dispozici	0,70
Maďarsko	0,00	0,00	0,07	0,60
Irsko	0,00	0,00	0,05	0,06
Itálie	0,50	0,50	0,51	1,00
Lotyšsko	0,22	0,07	0,33	2,00
Litva	0,00	0,02	0,72	2,00
Lucembursko	0,00	0,00	0,02	0,00
Malta	0,02	0,10	0,52	0,30
Nizozemsko	0,03	0,01	0,02	2,00 ²⁵
Polsko	0,49	0,30	0,48	0,50
Portugalsko	0,00	0,00	0,00	2,00
Slovensko	0,14	0,15	data nejsou k dispozici	2,00
Slovinsko	0,00	0,06	0,35	0,65
Španělsko	0,35	0,38	0,44	2,00
Švédsko	1,32	2,28	2,23	3,00
UK	0,026 ²⁶	0,04	0,18	0,19 ²⁷
EU25	0,5 %	0,7 %	1,0 % (odhad)	1,4 %

Zdroj: Zprávy jednotlivých států dle směrnice o biopalivech.

²⁴ 2006.

²⁵ 2006.

²⁶ 0,03 % objemových, rovnající se 0,26 % energetického obsahu; předpokládá se, že bionafta tvoří 100 %

²⁷ 0,3 % objemových, rovnající se 0,19 % energetického obsahu; předpokládá se dělení 50:50 mezi bionaftu a bioetanol

Příloha 2: Vnitrostátní orientační cíle pro podíl biopaliv, 2006-2010

%	2006	2007	2008	2009	2010
Rakousko	2,50	4,30	5,75	5,75	5,75
Belgie	2,75	3,50	4,25	5,00	5,75
Kypr					
Česká republika	1,78	1,63	2,45	2,71	3,27
Dánsko	0,10				
Estonsko	2,00				5,75
Finsko					
Francie			5,75		7,00
Německo	2,00				5,75
Řecko	2,50	3,00	4,00	5,00	5,75
Maďarsko					5,75
Irsko	1,14	1,75	2,24		
Itálie	2,00	2,00	3,00	4,00	5,00
Lotyšsko	2,75	3,50	4,25	5,00	5,75
Litva					5,75
Lucembursko	2,75				5,75
Malta					
Nizozemsko	2,00	2,00			5,75
Polsko	1,50	2,30	²⁸	²⁹	5,75
Portugalsko	2,00	3,00	5,75	5,75	5,75
Slovensko	2,50	3,20	4,00	4,90	5,75
Slovinsko	1,20	2,00	3,00	4,00	5,00
Španělsko					
Švédsko					5,75
UK			2,00 ³⁰	2,80 ³¹	3,50 ³²
EU					5,45³³

Zdroj: Zprávy jednotlivých států dle směrnice o biopalivech s výjimkou Francie: reakce na veřejnou konzultaci v rámci přezkumu směrnice o biopalivech.

²⁸ Bude stanoveno do 17. června 2007.

²⁹ Bude stanoveno do 17. června 2007.

³⁰ 2,5 % objemových; předpokládá se, že bionafta tvoří 100 %

³¹ 3,75 % objemových; předpokládá se, že bionafta tvoří 66 % z celkového prodeje biopaliv

³² 5% objemových

³³ Podíl u členských států, které nahlásily cíl pro rok 2010.