



COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE

Bruxelles, 10.1.2007
COM(2006) 845 final

COMUNICAREA COMISIEI CĂTRE CONSILIU ȘI PARLAMENTUL EUROPEAN

Raport asupra progresului înregistrat în domeniul biocarburanților

**Raport asupra progreselor înregistrate în utilizarea biocarburanților și a altor
carburanți regenerabili în statele membre ale Uniunii Europene**

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

COMUNICAREA COMISIEI CĂTRE CONSILIU ȘI PARLAMENTUL EUROPEAN

Raport asupra progresului înregistrat în domeniul biocarburanților

Raport asupra progreselor înregistrate în utilizarea biocarburanților și a altor carburanți regenerabili în statele membre ale Uniunii Europene

1. INTRODUCERE – BENEFICIILE POTENȚIALE ALE BIOCARBURANȚILOR

Biocarburanții sunt carburanți fabricați din materiale organice folosiți pentru transport. Carburanții cei mai folosiți în prezent sunt biodieselul (fabricat din uleiuri vegetale) și bioetanolul (fabricat din plante cu un conținut bogat de zahăr sau amidon). În prezent au loc cercetări pentru dezvoltarea de tehnici de producție din „a doua generație”, care pot produce biocarburanți din material lemnos, vegetale și unele tipuri de deșeuri.

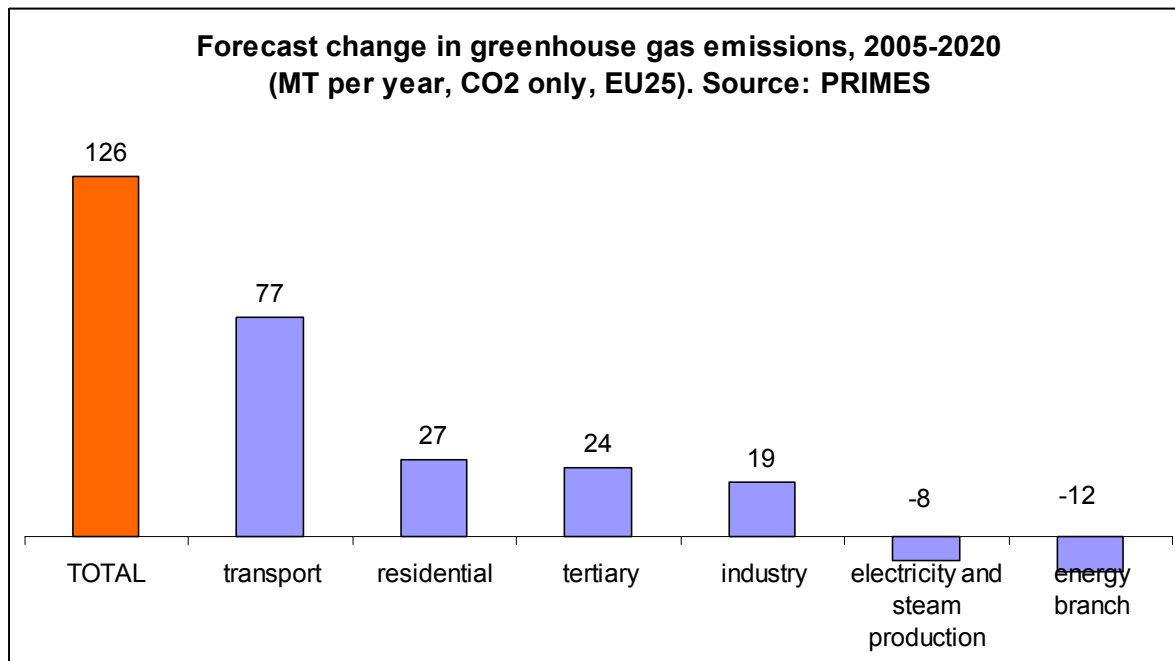
Biocarburanții joacă un rol unic în politica energetică europeană. Aceștia reprezintă în prezent singurul înlocuitor direct pentru produsele petroliere din transporturi, ce pot fi folosiți la scară largă. Alte tehnologii, cum ar fi hidrogenul, au un potențial enorm, însă sunt departe de a atinge o viabilitate la scară largă și necesită schimbări majore privind parcurile auto și la sistemul de distribuție al carburanților. Biocarburanții pot fi folosiți în prezent la autovehiculele cu motoare obișnuite (nemodificate pentru amestecurile cu conținut scăzut de biocarburanți, sau cu modificări care presupun costuri scăzute pentru amestecurile cu conținut ridicat de biocarburanți).

Schimbarea amestecului de carburanți folosiți în transport este importantă, deoarece sistemul de transport al Uniunii Europene depinde aproape în întregime de utilizarea produselor petroliere. O mare parte dintre aceste produse petroliere sunt importate din regiuni ale lumii instabile din punct de vedere politic.¹ Petrolul este sursa de energie care pune Europei problema cea mai serioasă din punct de vedere al securității aprovizionării.

Biocarburanții au un al doilea avantaj major: producerea și utilizarea lor duce la diminuarea emisiilor de gaze cu efect de seră, însă nu este cel mai ieftin mod de a reduce efectul de seră. Însă, pe lângă îmbunătățirea randamentului vehiculelor, este una dintre puținele măsuri care oferă perspectiva practică a reducerii emisiilor de gaz în sectorul transporturilor pe termen mediu. Așa cum arată graficul, reducerea emisiilor de gaze ce afectează stratul de ozon din domeniul transporturilor reprezintă o necesitate importantă, deoarece se așteaptă ca emisiile anuale să crească cu 77 de milioane de tone între 2005 și 2020 – de trei ori mai mult decât în orice alt sector.

¹ În anul 2000, cantitatea de petrol importată de către Europa se ridica la 9 milioane de barili pe zi (mbpz): 2 milioane din Africa, 3 milioane din Orientul Mijlociu și 4 milioane din Rusia și Comunitatea Statelor Independente. Până în 2030, se așteaptă ca importurile să crească la 14 mbpz – din Orientul Mijlociu cu 80%, iar din Rusia/Comunitatea Statelor Independente cu 20% (Agenția Internațională a Energiei (2004): Privire de ansamblu asupra energiei mondiale, 2004). Datele se referă la țările europene din cadrul OCDE .

Astfel, promovarea biocarburanților oferă beneficii atât în ceea ce privește siguranța de furnizare, cât și politica referitoare la schimbările climaterice. Totuși, este important de remarcat că se pot produce biocarburanți prin metode care nu reduc emisiile de gaze cu efect de seră sau care afectează mediul în mod semnificativ – de exemplu, prin reafectarea în acest scop a terenurilor din cadrul natural cu un grad mare de diversificare. Pentru a fi eficientă, politica privind biocarburanții trebuie să asigure evitarea acestor dezavantaje.



Legendă: „Forecast change in greenhouse gas emissions, 2005-2020 (MT per year, CO2 only). Source: PRIMES” = Previțiuni privind modificarea emisiilor de gaze cu efect de seră, 2005-2020 (în milioane de tone pe an, doar pentru CO₂, UE-25). Sursa : PRIMES

“TOTAL” = TOTAL

“transport” = transport

“residential” = rezidențial

“tertiary” = terțiar

“industry” = industrie

“electricity and steam production” = producerea de electricitate și de vapori

“energy branch” = ramura energetică

2. DEZVOLTAREA POLITICII UNIUNII EUROPENE PRIVIND BIOCARBURANȚII; PREVEDERILE DIRECTIVEI PRIVIND BIOCARBURANȚII

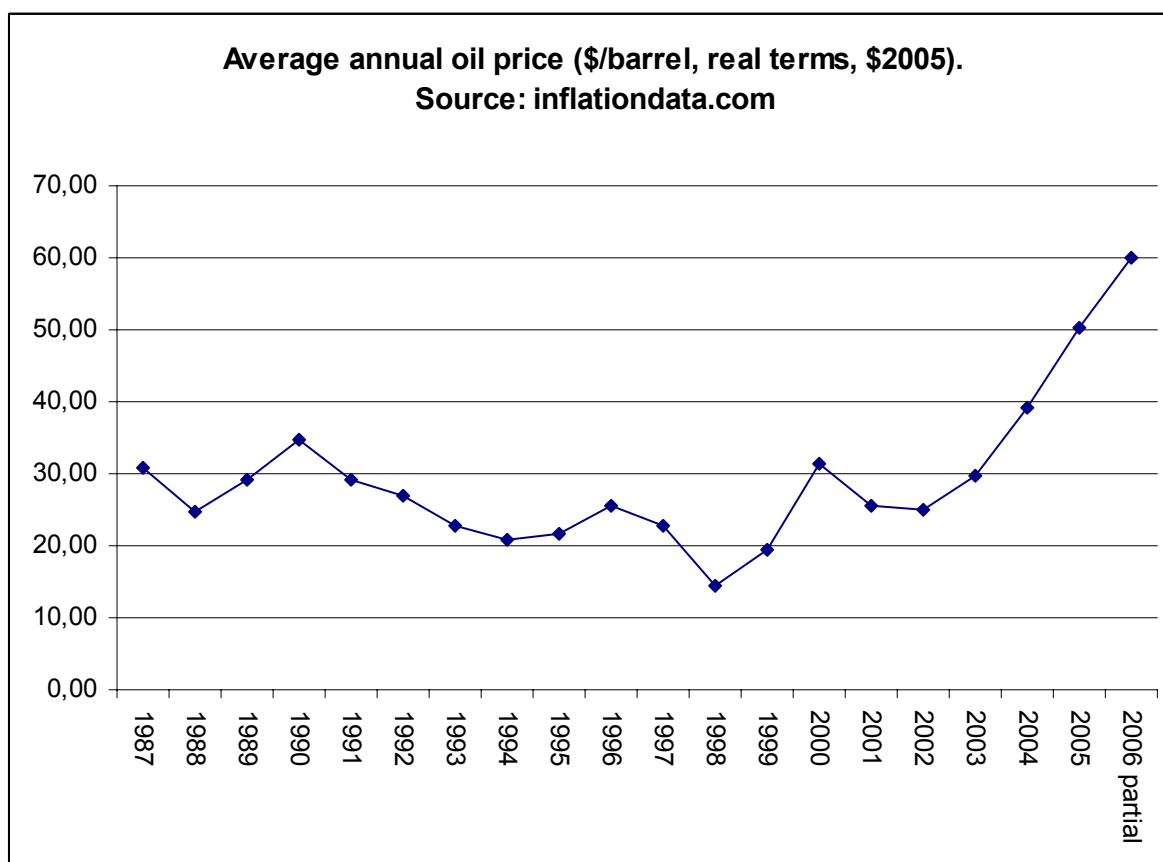
Biocarburanții există de multă vreme. De fapt, modelul Ford Ta fost proiectat inițial pentru a folosi bioetanol. Însă carburanții pe bază de petrol au câștigat un rol dominant în transportul terestru în anii 1930. Această situație a rămas aceeași în lume până în momentul în care, cu sprijin guvernamental, bioetanolul a început să fie folosit în Brazilia în anii 1970, reprezentând în prezent 11% din piața carburanților folosiți în transporturi.²

² 2005, după proporția de energie

În Europa, unele țări au început să-și manifeste interesul pentru utilizarea biocarburanților în anii 1990. UE a început să acorde o atenție specială acestui subiect în 2001, când Comisia a făcut propuneri legislative adoptate în anul 2003 sub forma directivei privind biocarburanții³ și a articolului 16 din directiva privind impozitele la energie⁴.

Aceste propuneri au fost dezbătute într-un context diferit de cel actual.

În acea perioadă, biocarburanții erau considerați carburanți marginali. Ponderea lor pe piața europeană era doar de 0,3%. Doar 5 dintre statele membre de atunci aveau experiențe semnificative în utilizarea biocarburanților, pentru restul statelor reprezentau o categorie inexistentă. Între timp, așa cum arată graficul, prețurile petrolului au fluctuat între 20-30 \$/baril timp de peste 15 de ani.



Legendă: „Average annual oil price (\$-barrel, real terms, \$2005). Source: inflationdata.com” = Prețul mediu anual al petrolului (\$/baril, condiții reale, \$2005). Sursă: inflationdata.com
„partial” = parțial

³ Directiva 2003/30/CE de promovare a utilizării biocarburanților și a altor carburanți regenerabili pentru transport, JO L 123, 17.5.2003, p. 42.

⁴ Directiva 2003/96/CE privind restructurarea cadrului comunitar de impozitare a produselor energetice și a electricității. JO L 283/51, 31.10.2003, p. 51.

În lumina acestor date, nu este surprinzător faptul că Uniunea Europeană a hotărât să acționeze cu prudență, pas cu pas. Directiva privind biocarburanții a exprimat intenția clară a Uniunii Europene de a „promova utilizarea biocarburanților ... în toate statele membre pentru a contribui la îndeplinirea obiectivelor propuse, precum: cele legate de schimbările climatice, de siguranța surselor de energie inofensive pentru mediu și de promovarea surselor de energie regenerabilă”⁵. Totuși, în timp ce celelalte obiective ale Uniunii legate de energia regenerabilă (privind ponderea generală a folosirii energiei regenerabile și producerea de energie) sunt prevăzute pentru 2010, directiva privind biocarburanții stabilește obiective nu numai pentru 2010 (atingerea unei ponderi de 5,75% pe piața de petrol și diesel utilizate în transporturi), dar și un obiectiv intermediar pentru 2005 (2%). Li s-a cerut statelor membre să-și stabilească obiective orientative pentru 2005, ținând seama de această valoare de referință.

Aceste obiective naționale orientative, odată adoptate, nu sunt obligatorii. Ele reprezintă un angajament moral din partea statelor membre și nu o obligație legală de a atinge nivelul propus de folosire a biocarburanților. Caracterul progresiv al politicii europene privind biocarburanții se manifestă prin faptul că, spre deosebire de directiva privind electricitatea produsă din surse de energie regenerabilă⁶, aceasta nu conține, în stadiul inițial, cererea expresă ca statele membre „să ia măsurile necesare” pentru a-și îndeplini obiectivele fixate pentru 2005.

În schimb, există un alt aspect de importanță crucială: directiva conține o „clauză de revizuire” (articolul 4.2). Până la sfârșitul anului 2006, Comisia trebuie să întocmească un raport privind progresele efectuate în utilizarea biocarburanților. „În baza acestui raport”, se menționează în directivă, „Comisia prezintă, atunci când este cazul, Parlamentului European și Consiliului adaptarea sistemului de obiective Dacă acest raport concluzionează că obiectivele orientative nu pot fi atinse din cauze care nu sunt justificate și/sau nu au legătură cu noile dovezi științifice, se va propune modificarea obiectivelor naționale și, eventual, stabilirea unor obiective obligatorii, într-o manieră adecvată.”

Astfel, prin adoptarea directivei, UE a recunoscut că este nevoie de un sistem de obiective stricte, poate chiar de unele obiective cu caracter obligatoriu, pentru a atinge ținta stabilită pentru 2010. Însă UE a preferat să amâne decizia privind acest sistem până la analizarea prezentului raport, care stabilește dacă, fără un astfel de sistem, obiectivul intermediar de 2% a fost totuși atins .

Cum funcția acestui raport este de a prezenta progresele realizate până în anul 2006, el nu va acoperi statele care s-au integrat în Uniunea Europeană în 2007 (România și Bulgaria). Aceste state trebuie să elaboreze primele rapoarte naționale în conformitate cu directiva privind biocarburanții până la 1 iulie 2007. Acestea au un potențial ridicat pentru producerea de

⁵ Directiva se referă atât la biocarburanți, cât și la “alți carburanți regenerabili”. În prezent, obiectivele naționale pentru utilizarea energiei regenerabile pentru transportul terestru sunt îndeplinite doar prin utilizarea biocarburanților. Se presupune că această situație va continua în viitor. Pentru a simplifica lucrurile, în acest raport se folosesc termenii “biocarburanți” și “directiva privind biocarburanții”; în unele cazuri, acești termeni se referă și la alți carburanți regenerabili.

⁶ Directiva 2001/77/EC privind promovarea electricității produse din surse de energie regenerabile pe piața internă a electricității, JO L 283, 27.10.2001, p. 33.

bioenergie⁷; integrarea lor va facilita dezvoltarea și punerea în aplicare a politicii Comunității privind biocarburanții.

În timp ce raportul se axează pe progresele realizate în vederea îndeplinirii obiectivelor stabilite în directiva privind biocarburanții, este important de remarcat că aceste obiective sunt susținute prin măsuri inițiate în cadrul Politicii Agricole Comune, în special după reforma din 2003. Prin ruperea legăturii dintre plățile acordate fermierilor și recoltele pe care aceștia le produc, reforma le-a permis să profite de noile posibilități apărute pe piață, cum ar fi cele oferite de biocarburanți. În plus, cum fermierii nu pot produce culturi în scop alimentar pe terenuri izolate, ei pot folosi aceste terenuri pentru culturi fără scop alimentar, inclusiv pentru biocarburanți. Este disponibil în acest moment un credit pentru culturile folosite pentru producerea biocarburanților, urmând a fi extins în 2007 în toate statele membre; planul de acțiune privind pădurile⁸ stabilește măsuri în favoarea energiei produse din masa lemnoasă, iar noua politică pentru dezvoltare rurală include măsuri care susțin energiile regenerabile. În cele din urmă, prin sistemul de „eco-condiționalitate”, fermierii primesc fonduri cu condiția respectării legislației comunitare în domeniul mediului și a păstrării terenului agricol în bune condiții din punct de vedere ecologic. Se asigură astfel faptul că atât recoltele folosite pentru fabricarea biocarburanților, cât și cele folosite în alimentație îndeplinesc standardele de viabilitate în domeniul mediului .

3. EVALUAREA PROGRESSELOR

Din 2003, prețul petrolului s-a dublat. UE a constatat în multiple rânduri că sursele sale de energie nu sunt sigure – de exemplu, efectele uraganului Katrina asupra furnizorilor de petrol în august/septembrie 2005 și întreruperea temporară a furnizării gazelor naturale pe teritoriul Ucrainei în ianuarie 2006. În acest timp, biocarburanții s-au dovedit a fi o alternativă viabilă pentru petrol. În majoritatea statelor membre, motorina cumpărată conține deja biodiesel în cantitate scăzută; marile companii petroliere au anunțat deja programe de investiții în biocarburanți de sute de milioane de euro; la rândul lor, companiile producătoare de autovehicule au început să comercializeze mașini care pot funcționa pe bază de carburanți cu un conținut ridicat de etanol.

Așa cum se arată în tabelul din Anexa 1, biocarburanții erau folosiți în 2005 în toate cele 21 țări membre care au pus la dispoziție date (cu patru excepții). Ponderea pe piață a acestui tip de carburanți a ajuns la 1%.⁹ Această cifră reprezintă o rată de progres destul de bună - o dublare în doi ani. Totuși, proporția menționată este mai mică decât valoarea de referință de 2%, și decât cea de 1,4%, care ar fi fost atinsă dacă toate statele membre și-ar fi îndeplinit obiectivele. În plus, progresul înregistrat este foarte neuniform. Doar Germania (3,8%) și Suedia (2,2%) au atins valoarea de referință. Biodieselul a atins o pondere de aproximativ 1,6% din piața de diesel, în timp ce etanolul a ajuns la o pondere de doar 0,4% din piața de petrol.

⁷ De exemplu, ambele state au 0,7 hectare de teren agricol pe cap de locuitor, comparativ cu valoarea de 0,4 înregistrată în UE-25.

⁸ COM(2006) 302 : Un Plan de Acțiune privind pădurile din UE

⁹ Biodieselul reprezintă aproximativ 80% din această cifră, iar bioetanolul 20% (aproximativ 15% sub formă de aditivi ETBE)

Gradul de neuniformitate dintre statele membre se diminuează. De la începutul anului 2005, 13 state membre¹⁰ au primit aprobarea de ajutoare de stat pentru noi exonerări fiscale privind biocarburanții. Cel puțin 8 state membre au adoptat obligații sau planuri în acest sens.

Așa cum se arată în Anexa 2, 19 state membre și-au stabilit deja obiective pentru 2010. Dacă toate statele membre ating obiectivele pe care și le-au propus, nivelul de utilizare al biocarburanților în statele membre va ajunge la 5,45% - doar cu 0,3% mai puțin decât obiectivele stabilite. Experiența din 2005 sugerează că, în practică, diferența va fi mai mare. În anul 2005, dintre cele 21 de state membre pentru care sunt disponibile informații, doar două state și-au îndeplinit obiectivele propuse. În medie, statele membre au îndeplinit doar 52% din acest obiectiv. Chiar dacă diferența va fi doar de jumătate din această cifră în 2010, Uniunea va atinge un nivel de folosire al biocarburanților de doar 4,2% în 2010. Comisia consideră că aceasta este o estimare rezonabilă a rezultatului previzibil al politicilor și măsurile existente. (Estimările folosite în simulările recente sunt mai mici: scenariul evoluției normale al modelului PRIMES arată o pondere pe piață de 3,9% în 2010, în timp ce modelul Green-X arată o pondere pe piață de doar 2,4%.¹¹). Aceste cifre sunt în concordanță cu opinia exprimată în cadrul consultării publice pe marginea revizuirii directivei privind biocarburanții: marea majoritate a respondenților au afirmat că nu se așteaptă ca proporția de 5,75% să fie atinsă¹². De aceea, Comisia a concluzionat că **este puțin probabil ca obiectivul stabilit de directiva privind biocarburanții pentru 2010 să fie atins**.

Pentru a înțelege ce măsuri trebuie luate pentru a accelera utilizarea biocarburanților, trebuie să analizăm situația celor două state membre care au făcut cele mai mari progrese în acest sens – Germania și Suedia. În timp ce succesul Germaniei a constat mai ales în utilizarea biodieselului, Suedia s-a concentrat asupra bioetanolului.¹³ În alte privințe însă politicile aplicate de către cele două state au mai multe elemente comune. Ambele țări au acționat în acest domeniu de mai mulți ani. Ele promovează atât amestecurile cu conținut ridicat de biocarburanți sau biocarburanții puri (pentru a asigura vizibilitatea politicii carburanților), dar și amestecurile cu un conținut scăzut de biocarburanți, compatibile cu condițiile de distribuție și cu motoarele existente (pentru a extinde pe cât de mult posibil ținta politicii). Ambele state au introdus exonerări fiscale pentru biocarburanți, fără limitarea cantității pentru care se pot obține beneficii, combinând produse interne cu produse din import (din Brazilia în cazul Suediei și din alte state membre în cazul Germaniei). Cele două state investesc în cercetarea și dezvoltarea biocarburanților și au considerat biocarburanții din prima generație ca o etapă în crearea biocarburanților din a doua generație.

Exonerarea fiscală este o formă de susținere pe termen lung a biocarburanților. În 2005 și 2006, mai multe state membre au anunțat introducerea unei noi forme de susținere: obligațiile privind biocarburanții¹⁴. Aceste obligații reprezintă instrumente juridice pentru a impune furnizorilor de carburanți să includă un anumit procentaj de biocarburanți în cantitatea totală

¹⁰ Austria, Belgia, Republica Cehă, Danemarca, Estonia, Ungaria, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Țările de Jos, Suedia și Marea Britanie.

¹¹ Pentru mai multe informații despre aceste modele, a se vedea evaluarea impactului pentru foaia de parcurs a energiei regenerabile. SEC (2006) 1719.

¹² Un rezumat al răspunsurilor poate fi consultat la adresa

http://ec.europa.eu/energy/res/legislation/biofuels_consultation_en.htm.

¹³ Suedia este și liderul european pentru utilizarea biogazului în transporturi.

¹⁴ Obligațiile impuse de Franța și Austria au intrat în vigoare în 2005, iar pentru Slovenia, în 2006. Republica Cehă, Germania și Țările de Jos au anunțat introducerea obligativității în 2007, iar Marea Britanie în 2008.

pe care o scot pe piață¹⁵. Unele state membre folosesc acest tip de obligații pe lângă exonerarea fiscală, iar altele ca o alternativă pentru exonerare.

Există motive să credem că, pe termen lung, obligațiile privind biocarburanții vor diminua costurile de promovare a acestora – în parte deoarece asigură o desfășurare la scară largă - și se vor dovedi a fi metoda cea mai eficientă. Comisia încurajează utilizarea acestora.

Franța și Austria sunt singurele state membre care experimentat regimul obligațiilor privind biocarburanții pentru mai mult de câteva luni. Obligațiile impuse de Franța în ianuarie 2005 stabileau ponderea biocarburanților la 2%. Totuși, furnizorii de combustibili au ales să plătească taxe suplimentare în schimb – opțiune prevăzută de lege ; proporția de 2% nu a fost atinsă. Obligativitatea a fost introdusă de Austria în octombrie 2005, impunând o cotă a biocarburanților de 2,5% și înregistrând un efect imediat. Ponderea biocarburanților a crescut la 3,2% în ultimul trimestru al anului 2005, comparativ cu valoarea de mai puțin de 0,2% în primele trei trimestre. În ambele cazuri, este prevăzut ca obligațiile să ajungă la nivele mai mari în anii următori.

Nu sunt disponibile date privind impactul costurilor.

Comisia va urmări îndeaproape progresele făcute cu privire la aceste obligații.

4. SEMNALELE UNIUNII EUROPENE PRIVIND HOTĂRÂREA DE A REDUCE DEPENDENȚA DE UTILIZAREA PRODUSELOR PEROLIÈRE ÎN TRANSPORTURI

În lumina menținerii constante a prețurilor mari la petrol și a dovezilor că biocarburanții reprezintă o alternativă viabilă pentru transport, considerăm că este un moment adecvat să revizuiim cadrul legal al politicii Uniunii privind biocarburanții. **Există o nevoie presantă ca Uniunea Europeană să trimită un semnal clar al hotărârii sale de a reduce dependența de utilizarea produselor petroliere în transporturi.** Biocarburanții reprezintă singura modalitate practică de a realiza acest lucru astăzi, și constituie o completare necesară pentru eficiența energetică și schimbarea modelului în sectorul transporturilor. Angajamentul de a promova biocarburanții este o modalitate de a reduce efectul creșterii prețurilor la petrol și al întreruperii furnizării acestuia, dar și de a micșora probabilitatea ca prețurile petrolului să rămână la nivelul ridicat actual, demonstrând actorilor de pe piața petrolului că țările consumatoare de petrol doresc să dezvolte o alternativă reală.

Legislația favorabilă biocarburanților va sprijini autoritățile naționale, regionale și locale în atingerea obiectivului de a reduce dependența de produsele petroliere în transporturi; va da încredere companiilor, investitorilor și oamenilor de știință care caută modalități cât mai eficiente de îndeplinire a acestui obiectiv; va contrazice pe cei care cred că, indiferent de preț, consumatorii europeni vor rămâne mereu prizonierii prețurilor petrolului.

Un semnal sub forma unor obiective obligatorii, impuse prin lege este mult mai puternic decât angajamentul voluntar.

¹⁵ Dispozițiile privind biocarburanții, care stabilesc proporția de biocarburanți conținută în fiecare litru de carburant vândut, nu sunt compatibile cu directiva UE privind calitatea carburanților (Directiva 2003/17/CE de modificare a Directivei 98/70/CE privind calitatea benzinelor și a motorinelor. JO L 76, 22.03.2003, p.10).

Un semnal transmis prin intermediul adoptării unui nou cadru legislativ în întreaga Uniune Europeană, cu o piață anuală de peste 300 de milioane de tone de petrol utilizat pentru transporturi, are mai multe șanse de a fi auzit, crezut și luat în considerare decât semnalele trimise individual de către statele membre.

Efortul colectiv făcut de cele 27 de state membre pentru a dezvolta tehnologiile și piața în domeniul biocarburanților are mai multe șanse de succes și de reducere a costurilor decât eforturile individuale ale statelor membre.

Comisia a luat primele măsuri pentru transmiterea acestui semnal prin planul de acțiune privind biomasa din decembrie 2005, strategia referitoare la biocarburanți din februarie 2006 și Cartea Verde privind Energia din martie 2006. Consiliul și Parlamentul European au adoptat în general abordările propuse în aceste documente.

Pentru a trimite un semnal clar privind hotărârea Uniunii Europene de a-și reduce dependența de utilizarea produselor petroliere în transporturi, următoarea etapă va fi stabilirea de obiective minime pentru ponderea viitoare a biocarburanților. Astfel cum a fost stabilit în foaia de parcurs privind energia regenerabilă¹⁶, o pondere adecvată ar fi de 10% în 2020.

5. NECESITATEA EFICIENȚEI ÎN POLITICA PRIVIND BIOCARBURANȚII

Deoarece consumul de biocarburanți este în creștere, **este necesar ca politica privind biocarburanții să atingă un nivel înalt de eficiență.** Aceasta presupune:

- crearea unui cadru care dă încredere investitorilor pentru a investi în producerea mai eficientă și mai intensă de biocarburanți, și informează producătorii de autovehicule asupra carburanților pentru care trebuie proiectate autovehiculele (de aceea este necesară stabilirea de obiective minime privind biocarburanții pentru 2015 și 2020);
- păstrarea la nivel minim a obligațiilor administrative ale tuturor părților implicate;
- încurajarea producției de biocarburanți în modalități care să contribuie în mare măsură la îndeplinirea obiectivelor directivei referitoare la reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră și la asigurarea unor surse de carburanți care să nu afecteze mediul înconjurător.

Comisia este conștientă de faptul că, înainte de a trece la următoarea etapă în promovarea biocarburanților, statele membre și membrii Parlamentului European vor dori să se asigure că promovarea biocarburanților este într-adevăr un obiectiv dezirabil. Duce într-adevăr utilizarea biocarburanților la reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră? Vor deveni biocarburanții viabili din punct de vedere comercial? Este compatibilă promovarea biocarburanților cu protecția mediului, inclusiv biodiversitatea, conservarea solului, calitatea apei și a aerului?

Clauza de revizuire inclusă în directiva privind biocarburanții cere ca raportul asupra progreselor făcute să abordeze aceste probleme. Răspunsurile primite în cadrul consultării publice pe marginea revizuirii directivei subliniază de asemenea necesitatea abordării lor. Aceste întrebări sunt analizate în următoarea secțiune a raportului. Mai multe informații,

¹⁶ COM(2006) 848

privind toate aspectele tehnice menționate în articolul 4.2 din directiva privind biocarburanții, se găsesc în documentul de lucru al personalului Comisiei, care însoțește acest raport.

6. IMPACTUL ECONOMIC ȘI DE MEDIU AL PROMOVĂRII BIOCARBURANȚILOR

De-a lungul timpului, au circulat informații incorecte privind impactul economic și de mediu al biocarburanților.

De exemplu, în anii 1990, exista tendința de a evalua impactul gazelor cu efect de seră al producerii de biocarburanți doar din punctul de vedere al emisiilor de dioxid de carbon. Emisiile de protoxid de azot cauzate de utilizarea îngrășămintelor și de cultivarea pământului nu au fost luate în calcul. Efectul potențial al protoxidului de azot asupra încălzirii globale, calculat cantitativ, este de circa 300 de ori mai mare decât cel al dioxidului de carbon. Prin neluarea în considerare a acestor emisii, s-a ajuns la exagerarea beneficiilor utilizării biocarburanților asupra reducerii emisiilor de gaze cu efect de seră.

Un exemplu mai recent îl constituie afirmația larg răspândită conform căreia consumul de biodiesel al Europei a dus la defrișări și la distrugerea habitatelor naturale din Indonezia și Malaiezia pentru producerea de ulei de palmier. De fapt, pentru fabricarea biodieselului s-au folosit cantități nesemnificative de ulei de palmier – aproximativ 30 000 de tone în 2005.¹⁷ Prin contrast, producția globală de ulei de palmier a crescut cu aproape 10 milioane de tone între 2001/02 și 2005/06. Această creștere a fost determinată de piața produselor alimentare și nu de fabricarea biocarburanților.

Nu există dovezi că dezvoltările trecute din domeniul biocarburanților au contribuit la defrișările efectuate în aceste două regiuni, însă este esențială formularea unor politici de promovare a biocarburanților care să contribuie la dezvoltarea durabilă în viitor, mai ales dacă utilizarea biocarburanților va crește semnificativ în comparație cu nivelurile actuale.

În scopul întocmirii acestui raport, Comisia a considerat utilă elaborarea unei descrieri a impactului economic și de mediu al folosirii biocarburanților. Această descriere este realizată în detaliu în documentul de lucru al personalului Comisiei, care însoțește acest raport. Pe baza acestui document, se pot trage următoarele concluzii privind impactul economic și de mediu al promovării biocarburanților:

Costuri

- Costul suplimentar pentru utilizarea biocarburanților depinde de prețul petrolului, de ponderea importurilor și de competitivitatea piețelor agricole. La un preț al petrolului de 48\$/baril, ceea ce reprezintă prețul de referință folosit de către Comisie, costul suplimentar direct pentru atingerea unei ponderi pe piață a biocarburanților de 14% (în comparație cu prețul carburanților convenționali) a fost estimat la 11,5-17,2 miliarde de euro în 2020. Dacă prețul petrolului va fi de 70\$/baril, această cifră ar scădea la 5,2 – 11,4 miliarde de euro. Cu toate acestea, chiar folosind cele mai moderne tehnologii, costul biocarburanților produși în UE va determina o situație dificilă pentru aceștia, în sensul de a concura cu combustibilii fosili, cel puțin pe termen scurt și mediu. Astfel cum rezultă din Strategia UE privind biocarburanții COM(2006) 34, cu tehnologiile disponibile în prezent, biodieselul produs în UE poate intra în competiție cu petrolul la un preț aproximativ de 60 euro/baril, în timp

¹⁷ Stéphane Delodder (Rabobank), Creșterea cererii de semințe de rapiță în UE, prezentare la conferința Agra Informa, Bruxelles 24-25 Octombrie 2006

ce bioetanolul devine competitiv la un preț al petrolului de aproximativ 90 euro/baril. Conform documentului de lucru al personalului Comisiei, adoptat împreună cu această Comunicare, care are la bază analiza JRC Well to Wheel, pragurile de rentabilitate pentru biodiesel și bioetanol sunt de 69-76 euro și respectiv de 63-85 euro.

- Biocarburanții din a doua generație nu sunt încă disponibili pe piață (comercializarea lor este anticipată pentru 2010 – 2015) și este posibil să fie mai scumpi decât cei din prima generație. Se așteaptă ca prețurile acestora să scadă până în 2020. În acel an, atât biocarburanții din prima generație, cât și cei din a doua generație vor fi disponibili pe piață.

Siguranța furnizării

- Biocarburanții asigură furnizarea energiei pe termen scurt prin reducerea necesității de a păstra rezerve de petrol necesare pentru a face față întreruperilor. Valoarea acestuia este estimată la 1 miliard de euro pe an (în cazul unei proporții de folosire a biocarburanților de 14%).
- Cea mai bună modalitate de a asigura energia pe termen lung este diversificarea surselor de energie. În transporturi, sursele de energie sunt puțin diversificate. Biocarburanții contribuie la diversificarea surselor de energie prin îmbogățirea gamei de carburanți și prin sporirea numărului de regiuni în care se pot produce aceștia. Nu s-a identificat încă modalitatea de acordare a unei valori monetare acestui beneficiu.
- Biocarburanții se pot produce dintr-o gamă largă de materii prime. Pentru a asigura furnizarea energiei, este recomandabilă menținerea diversității acestei game. Un amestec care include atât biocarburanți produși la nivel intern, precum și biocarburanți importați dintr-o varietate de regiuni este mai benefic decât un produs care se bazează doar pe materialele ce pot fi procurate la preț mic (trestie de zahăr din Brazilia, ulei de palmier din Malaezia și Indonezia). Este de asemenea de dorit scoaterea pe piață a biocarburanților din a doua generație, astfel încât să existe o și mai mare diversitate de materii prime.

Alte efecte economice

- Atingerea unei ponderi de 14% a biocarburanților prin producția internă va duce la creșterea numărului de angajați în UE de până la 144 000 de persoane, și a produsului intern brut cu 0,23% față de normal¹⁸.

¹⁸ O creștere în ocuparea forței de muncă cu 190 000 de persoane în agricultură, cu 46 000 de persoane în sectorul producției și distribuției de biocarburanți și cu 14 000 de persoane în industria alimentară ar fi compensată de scăderi cu 35 000 de persoane în servicii, 21 000 de persoane în sectorul carburanților convenționali, 16 000 de persoane în sectorul transporturilor, 14 000 de persoane în sectorul energiei și 22 000 de persoane în alte sectoare industriale. Aceste estimări depind de anticipări ale exportului de tehnologie și ale funcționării pieței petrolului. În schimb, dacă volumul de exporturi de tehnologie din UE, legate de biocarburanți, ar fi independent de volumul consumului de biocarburanți în UE, cifrele privind ocuparea forței de muncă ar scădea la 77 000 și, respective, 11 000. Dacă prețul petrolului nu ar fi afectat de modificarea cererii de petrol, cifrele ar scădea la 13 000 și, respectiv la minus 32 000 (Cifrele citate implică presupunerea că reducerea cererii de petrol ar duce la scăderea prețului acestuia cu 1,5% și, respectiv 3%).

- Cererea europeană de importuri de biocarburanți poate contribui la îmbunătățirea relațiilor comerciale cu partenerii comerciali ai Uniunii Europene, și poate oferi noi oportunități țărilor în curs de dezvoltare care au potențialul de a produce și de a exporta biocarburanți la prețuri competitive.
- Măsurile politicii comerciale menite să faciliteze accesul la piața biocarburanților din UE, aflată în continuă creștere, pot contribui la încheierea cu succes a negocierilor comerciale desfășurate în prezent.
- UE menține o importantă protecție privind importul pentru anumite tipuri de biocarburanți, în special bioetanol pentru care există un nivel de protecție tarifară de aproximativ 45% ad valorem. Taxele de import pentru alți biocarburanți- biodiesel și uleiuri vegetale-sunt cu mult mai scăzute (între 0-5%). Este încă neclar, în acest moment, datorită nesiguranțelor ce caracterizează Runda Doha în cadrul Organizației Mondiale a Comerțului, dacă va avea loc în viitorul apropiat o liberalizare mondială, care să reducă această protecție. În paralel, au loc negocieri privind Zona liberului schimb, inter alia cu Mercosur, cu care se negociază în prezent chestiunea unui acces crescut la piețele noastre pentru anumiți producători de etanol competitivi. Țările ACP (Africa, Caraibe și Pacific) și țările cele mai puțin dezvoltate, precum și țările care beneficiază de scheme „SGP+” din partea UE¹⁹ au deja acces duty-free nelimitat pe piața europeană. În cazul în care s-ar observa că distribuția de biocarburanți viabili către UE suferă anumite restricții, UE este gata să examineze dacă extinderea accesului pe piață ar putea fi o opțiune pentru dezvoltarea pieței.²⁰
- Dezvoltarea biocarburanților din a doua generație, prin cercetare și dezvoltare și alte măsuri, ar ajuta la creșterea inovațiilor și la menținerea poziției competitive a Europei în sectorul energiei regenerabile.

Emisiile de gaze cu efect de seră

- Biocarburanții de primă generație produși în Europa pe baza metodei de fabricare cea mai atractivă din punct de vedere economic duc, după estimările „well-to-wheel”²¹, la emisii de gaze cu efect de seră cu 35-50% mai mici decât carburanții convenționali pe care îi înlocuiesc. Alte metode de fabricare duc la reduceri mai mici sau mai mari ale emisiilor. Una dintre metode (producerea etanolului în centralele pe bază de cărbune, produsele secundare fiind folosite ca hrană pentru animale) duce la emisii de gaze cu efect de seră mai ridicate decât carburanții convenționali pe care îi înlocuiește.

¹⁹ SGP: Sistemul generalizat de preferințe

²⁰ În orice caz, provocarea principală pentru politica comercială a UE este de a găsi căi de promovare a acelor exporturi internaționale de biocarburanți care contribuie în mod clar la reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră și evită distrugerea pădurilor tropicale. În acest sens, complementarea stimulilor/sistemului de sprijin descris la punctul 4 al secțiunii &, schemele de certificare elaborate împreună cu partenerii comerciali care exportă, ar putea reprezenta o cale de evoluție. Dar acest lucru presupune continuarea studierii și discuțiilor privind această chestiune.

²¹ Estimarea “well-to-wheel” pentru carburanții folosiți în transport se aseamănă cu analiza ciclului de viață, dar exclude emisiile din construirea fabricilor de producție și a echipamentelor. În practică, acestea sunt neglijabile.

- Fabricarea etanolului din trestie de zahăr cultivată în Brazilia duce la reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră cu aproape 90%. Producerea de biodiesel din ulei de palmier și soia reduce aceste emisii cu 50% și respectiv 30%.
- Atunci când procesele de fabricare a biocarburanților din a doua generație vor fi gata să intre pe piață ar trebui să determine reduceri importante, de circa 90%.
- Drenarea zonelor umede pentru a produce orice tip de biocarburanți va duce la pierderea cărbunelui stocat, a cărui formare ar dura sute de ani, prin reducerea emisiilor anuale de gaze cu efect de seră.
- Dacă biocarburanții ating o proporție de folosire de 14%, se așteaptă reducerea emisiilor gazelor cu efect de seră cu 101-103 de milioane de tone de CO_{2eq} pe an în comparație cu emisiile înregistrate biocarburanții utilizați în prezent.

Alte efecte asupra mediului

- În cazul în care cultivarea materiilor prime pentru fabricarea biocarburanților este realizată pe un teren adecvat, impactul asupra mediului (în afară de gazele cu efect de seră) al ponderii pe piață de 14% va fi ușor de abordat.
- Dacă, din cauza creșterii folosirii biocarburanților, se vor cultiva materii prime pe terenuri neadecvate – cum ar fi pădurile tropicale și alte habitate cu o mare valoare naturală – se va ajunge la daune substanțiale pentru mediu. Nu este necesară utilizarea acestor terenuri pentru a ajunge la o proporție de folosire a biocarburanților de 14%.
- Standardele privind calitatea carburanților și emisiile de gaze de la autovehicule, aflate în vigoare în UE, confirmă faptul că modificarea volumului de biocarburanți folosiți nu va avea o influență semnificativă asupra emisiilor de gaze poluante.
- Directiva privind calitatea carburanților în UE trebuie revizuită pentru a realiza un progres gradat către utilizarea în cantitate mai mare a biocarburanților la vehiculele cu motoare obișnuite până în 2020 .

7. CALEA SPRE PROGRES

După analizarea tuturor acestor aspecte, s-a ajuns la următoarele concluzii:

- 1) Referitor la testul menționat în articolul 4.2 din directiva privind biocarburanții, motivele pentru care este probabil ca obiectivele stabilite de către directivă pentru 2010 să nu fie îndeplinite nu pot fi considerate ca „justificate” sau ca „legate de noile descoperiri științifice”.
- 2) Consiliul și Parlamentul trebuie să fie încrezători că, prin utilizarea crescută a biocarburanților, se va ajunge la o siguranță mai mare a surselor de energie și la reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră. Creșterea consumului de biocarburanți este singura modalitate în prezent pentru a reduce dependența aproape completă de petrol în domeniul transporturilor și una din puținele metode de a reduce semnificativ emisiile de gaze cu efect de seră din domeniul transporturilor.

- 3) Pentru a trimite un semnal clar privind planurile sale de a reduce dependența de produsele petroliere în transporturi, Uniunea trebuie să treacă la o nouă etapă în elaborarea politicilor sale de promovare a biocarburanților.
- 4) Beneficiile referitoare la reducerea cantității de gaze cu efect de seră ale politicii privind biocarburanții pot crește, iar riscurile pentru mediu pot scădea printr-un sistem simplu de stimuli/sprijin care, de exemplu, să descurajeze transformarea solului cu o valoare de biodiversitate ridicată în scopul cultivării de materii prime pentru biocarburanți, să împiedice utilizarea de sisteme de proastă calitate pentru producerea biocarburanților și să încurajeze utilizarea de procese de fabricare din a doua generație. Acest sistem trebuie astfel proiectat încât să se evite discriminarea între producția internă și importuri, și să nu reprezinte o barieră în calea comerțului. Efectele acestui sistem trebuie evaluate și funcționarea sa trebuie monitorizată pentru a permite perfecționarea sa în viitor.
- 5) Acest sistem trebuie proiectat astfel încât să nu se diminueze siguranța furnizării de energie. Beneficiile decurg din diversitatea surselor de energie, a tipurilor de biomasă și a regiunilor din care se face importul. De aceea, sistemul nu trebuie să favorizeze un anumit tip de biocarburant sau anumite materii prime, ci să încurajeze practici de producere a biocarburanților de toate tipurile, dintre cele inofensive pentru mediu, inclusiv în țările terțe.

Pentru a trece de la ponderea actuală de utilizare a biocarburanților de 1% la o pondere de 10%, trebuie luate următoarele măsuri:

- Modificarea gradată a directivei privind calitatea carburanților și a standardului pentru motorină²², luând în calcul progresul tehnologic și respectând în același timp obiectivele privind calitatea aerului, pentru a permite utilizarea curentă a biocarburanților în amestec la un nivel mult mai ridicat decât în prezent;
- Adaptarea (cu fonduri reduse) a noilor vehicule²³ pentru a putea funcționa pe baza acestor amestecuri ce au în compoziție o cantitate mare de biocarburanți;
- Scoaterea pe piață de către industria petrolieră a unui stoc de petrol cu presiune de evaporare scăzută sau modificarea directivei privind calitatea carburanților pentru a ține seama de presiunea de evaporare cauzată de amestecul petrolului cu etanol în cantități mici;
- Disponibilitatea biocarburanților din a doua generație (dacă din ce în ce mai multe mașini din UE vor funcționa cu motorină, comercializarea combustibililor fabricați pe bază de biomasă va căpăta o importanță deosebită).
- Introducerea exploatării pădurilor și dezvoltarea culturilor de rapiță în UE și în țările ce se învecinează la est cu UE;

²² Standard EN590

²³ De exemplu, în Suedia, mașinile capabile să funcționeze pe bază de amestecuri conținând etanol în proporție de 85% sunt vândute la prețuri comparabile cu cele ale mașinilor obișnuite. Mașinile capabile să funcționeze pe bază de amestecuri conținând etanol între 0% și 100% sunt vândute în Brazilia la prețuri similare sau identice cu cele ale mașinilor obișnuite și reprezintă aproximativ 80% din mașinile noi vândute în 2006 în această țară.

- Luarea de măsuri în scopul asigurării beneficiilor pentru mediu, antrenate de utilizarea biocarburanților, inclusiv descurajarea folosirii biocarburanților care duc la emisii de gaze cu efect de seră ridicat sau care afectează de o manieră importantă biodiversitatea; monitorizarea și raportarea constantă, de către Comisie, a impactului de mediu well-to wheel al producerii și utilizării de biocarburanți.
- Punerea în aplicare continuă a unei abordări echilibrate privind comerțul internațional cu biocarburanți, astfel încât atât țările exportatoare, cât și producătorii interni să poată investi cu încredere în oportunitățile create de către piața europeană aflată în continuă dezvoltare.

Așa cum s-a arătat în evaluarea impactului pentru foaia de parcurs pentru energia regenerabilă, o pondere de 10% de biocarburanți poate fi atinsă în 2020, cu utilizarea limitată a biocarburanților din a doua generație. Dezvoltarea biocarburanților din a doua generație va duce totuși la reducerea emisiilor de gaze de seră și la siguranța de furnizare prin atingerea acestei ponderi; astfel, va fi mai ușoară atingerea unor ponderi chiar mai mari. Dezvoltarea biocarburanților din a doua generație are nevoie, pe lângă sprijinul din partea Comunității și a programelor naționale de cercetare și dezvoltare, de stimulente pe piață și de stabilirea unui cadru pe termen mediu pentru promovarea biocarburanților.

Modificarea directivei privind biocarburanții nu va duce automat la îndeplinirea tuturor acestor cerințe, ci vor fi necesare eforturi susținute în domeniul industriei și al agriculturii, atât din partea statelor membre, cât și din partea UE. Însă, fără cadrul creat de modificarea directivei, este puțin probabil că aceste măsuri vor fi luate.

8. PROPUNERE PENTRU REVIZUIREA DIRECTIVEI PRIVIND BIOCARBURANȚII

UE trebuie să revizuiască directiva privind biocarburanții pentru:

- a trimită un semnal privind hotărârea sa de a-și reduce dependența de produse petroliere în transporturi și pentru a trece la o economie cu nivel scăzut de carbon;
- a stabili standarde minime pentru ponderea biocarburanților în 2020 (10%) ;
- a descuraja utilizarea biocarburanților cu performanțe scăzute și a încuraja utilizarea biocarburanților benefici pentru mediu și care oferă siguranță de furnizare.

Comisia va face o propunere în acest sens în cursul anului 2007.

Anexa 1: Progresele înregistrate în utilizarea biocarburanților în statele membre, 2003-2005

Stat membru	Ponderea biocarburanților 2003 (%)	Ponderea biocarburanților 2004 (%)	Ponderea biocarburanților 2005 (%)	Obiectivul național orientativ 2005 (%)
Austria	0.06	0.06	0,93	2.50
Belgia	0.00	0.00	0,00	2.00
Cipru	0.00	0.00	0.00	1.00
Republica Cehă	1.09	1.00	0.05	3.70 ²⁴
Danemarca	0.00	0.00	lipsă date	0.10
Estonia	0.00	0.00	0.00	2.00
Finlanda	0.11	0.11	lipsă date	0.10
Franța	0.67	0.67	0,97	2.00
Germania	1.21	1.72	3.75	2.00
Grecia	0.00	0.00	lipsă date	0.70
Ungaria	0.00	0.00	0.07	0.60
Irlanda	0.00	0.00	0.05	0.06
Italia	0.50	0.50	0.51	1.00
Letonia	0.22	0.07	0.33	2.00
Lituania	0.00	0.02	0.72	2.00
Luxemburg	0.00	0.02	0.02	0.00
Malta	0.02	0.10	0.52	0.30
Țările de Jos	0.03	0.01	0.02	2.00 ²⁵
Polonia	0.49	0.30	0.48	0.50
Portugalia	0.00	0.00	0.00	2.00
Slovacia	0.14	0.15	lipsă date	2.00
Slovenia	0.00	0.06	0.35	0.65
Spania	0.35	0.38	0.44	2.00
Suedia	1.32	2.28	2.23	3.00
Regatul Unit	0.026 ²⁶	0.04	0.18	0.19 ²⁷
UE25	0.5%	0.7%	1.0% (estimare)	1.4%

Sursă: rapoartele naționale întocmite conform directivei privind biocarburanții.

²⁴ 2006

²⁵ 2006

²⁶ 0.03% ca volum, reprezentând 0.26% în conținut energie, cu 100% biodiesel

²⁷ 0.3% ca volum, reprezentând 0.19% în conținut energie, cu 50:50 biodiesel și bioetanol

Anexa 2: Obiective naționale orientative pentru ponderea biocarburanților, 2006-2010

%	2006	2007	2008	2009	2010
Austria	2.50	4.30	5.75	5.75	5.75
Belgia	2.75	3.50	4.25	5.00	5.75
Cipru					
Republica Cehă	1.78	1.63	2.45	2.71	3.27
Danemarca	0.10				
Estonia	2.00				5.75
Finlanda					
Franța			5.75		7.00
Germania	2.00				5.75
Grecia	2.50	3.00	4.00	5.00	5.75
Ungaria					5.75
Irlanda	1.14	1.75	2.24		
Italia	2.00	2.00	3.00	4.00	5.00
Letonia	2.75	3.50	4.25	5.00	5.75
Lituania					5.75
Luxemburg	2.75				5.75
Malta					
Țările de Jos	2.00	2.00			5.75
Polonia	1.50	2.30	²⁸	²⁹	5.75
Portugalia	2.00	3.00	5.75	5.75	5.75
Slovacia	2.50	3.20	4.00	4.90	5.75
Slovenia	1.20	2.00	3.00	4.00	5.00
Spania					
Suedia					5.75
Regatul Unit			2.00 ³⁰	2.80 ³¹	3.50 ³²
UE					5.45³³

Sursa: rapoartele naționale întocmite conform directivei privind biocarburanții, cu excepția Franței: răspuns la consultarea publică pe marginea directivei privind biocarburanții.

²⁸ Va fi stabilit până la data de 17 iunie 2007

²⁹ Va fi stabilit până la data de 17 iunie 2007

³⁰ 2,5% ca volum, cu 100% biodiesel

³¹ 3,75% ca volum, cu 66% biodiesel din cantitatea totală de biocarburanți vândută

³² 5% ca volum

³³ Ponderea pentru statele membre care și-au anunțat obiectivele pentru 2010.