

V Bruseli 17. 10. 2012
SWD(2012) 344 final

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

**ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU
NEPRIAMEJ ZMENY VYUŽÍVANIA PÔDY, POKIAĽ IDE O BIOPALIVÁ A
BIOKvapaliny**

Sprievodný dokument

**Návrh
Smernica Európskeho parlamentu a Rady,**

**ktorou sa mení a dopĺňa smernica 98/70/ES týkajúca sa kvality benzínu a naftových
palív a ktorou sa mení a dopĺňa smernica 2009/28/ES o podpore využívania energie z
obnoviteľných zdrojov energie**

{COM(2012) 595 final}
{SWD(2012) 343 final}

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU NEPRIAMEJ ZMENY VYUŽÍVANIA PÔDY, POKIAĽ IDE O BIOPALIVÁ A BIOKVAPALINY

Sprievodný dokument

Návrh

Smernica Európskeho parlamentu a Rady,

ktorou sa mení a dopĺňa smernica 98/70/ES týkajúca sa kvality benzínu a naftových palív a ktorou sa mení a dopĺňa smernica 2009/28/ES o podpore využívania energie z obnoviteľných zdrojov energie

1. ÚVOD

Smernica o obnoviteľných zdrojoch energie i smernica o kvalite palív (ďalej len „smernice“)¹ obsahujú povinnosť preskúmať vplyv nepriamej zmeny využívania pôdy na emisie skleníkových plynov v súvislosti s biopalivami a prípadne pripojiť k tomuto preskúmaniu návrh, ako tento vplyv minimalizovať. V reakcii na to Komisia uverejnila v decembri 2010 správu³, v ktorej sa i) určuje niekoľko neistôt a obmedzení súvisiacich s ekonomickými modelmi používanými na odhad nepriamej zmeny využívania pôdy; ii) uznáva, že vplyv nepriamej zmeny využívania pôdy môže znížiť úspory emisií skleníkových plynov spojené s biopalivami; a iii) ukazuje, že ak sú potrebné opatrenia, mala by sa nepriama zmena využívania pôdy riešiť prostredníctvom preventívneho prístupu. V správe sa tiež uvádza, že Komisia pripraví posúdenie vplyvu založené na štyroch možnostiach, ktoré boli v správe určené, a prípadne k nemu pripojí legislatívny návrh na zmeny a doplnenia smerníc.

2. VYMEDZENIE PROBLÉMU

Väčšina súčasných biopalív sa vyrába z plodín pestovaných na poľnohospodárskej pôde, ako je pšenica a repkové semeno. Keď sa poľnohospodárska pôda alebo pastviny určené predtým pre trhy s potravinami, krmivom a vláknami preorientuje na produkciu biopalív, bude stále potrebné uspokojiť dopyt po iných ako palivových produktoch. Tento dodatočný dopyt síce možno uspokojiť intenzifikáciou pôvodnej produkcie, ale je možné aj zúrodnenie nepoľnohospodárskej pôdy na inom mieste. V tomto druhom prípade dochádza k zmene využívania pôdy *nepriamo* (preto sa používa termín nepriama zmena využívania pôdy). Ak sa táto produkcia realizuje využívaním ďalšej pôdy, jej premena by mohla viesť k značným emisiám uvoľňovaných skleníkových plynov, pokiaľ sa to v konečnom dôsledku dotkne oblastí s veľkými zásobami uhlíka, napr. lesov.

¹ Článok 7 ods. 6 smernice 2009/30/ES a článok 19 ods. 6 smernice 2009/28/ES.

² Požiadavka v smernici o obnoviteľnej energii sa vzťahuje tiež na biokvapaliny. Odkazy na „biopalivá“ v tomto dokumente by sa mali považovať za vzťahujúce sa aj na biokvapaliny.

³ KOM(2010) 811.

Na odhad vplyvu skleníkových plynov v súvislosti s nepriamou zmenou využívania pôdy je potrebná projekcia vplyvov do budúcnosti, ktorá je vo svojej podstate neistá, keďže budúci vývoj nemusí nutne sledovať trendy z minulosti. Navyše platnosť odhadnutej zmeny využívania pôdy sa nedá nikdy potvrdiť, pretože nepriama zmena využívania pôdy je fenomén, ktorý sa nedá priamo pozorovať a merať. Preto je na odhad nepriamej zmeny využívania pôdy potrebné modelovanie.

V súvislosti s požiadavkou smerníc, aby biopalivá dosiahli stanovené úspory skleníkových plynov a 6 % zníženie intenzity skleníkových plynov požadované smernicou o kvalite palív, kľúčovým problémom riešeným v tomto posúdení vplyvu je to, či by sa emisie skleníkových plynov spojené s nepriamou zmenou využívania pôdy mali riešiť, a ak áno, tak akým spôsobom.

3. SUBSIDIARITA

Opatrenia na európskej úrovni v oblasti biopalív už boli odôvodnené pri prijatí smerníc o kvalite palív a o obnoviteľných zdrojoch energie, ktorými sa vytvára jednotný trh obnoviteľnej energie a energie s nižšou intenzitou skleníkových plynov pre dopravu. Všetky navrhované opatrenia na riešenie nepriamej zmeny využívania pôdy si pravdepodobne vyžadujú úpravu existujúcich smerníc, a preto sa musia koordinovať a harmonizovať v rámci celej EÚ.

4. CIELE POLITIKY

Ako je opísané v úvode, posúdenie vplyvu sa zameriava na špecifickú požiadavku v smerniciach týkajúcu sa emisií skleníkových plynov vyplývajúcich z nepriamej zmeny využívania pôdy a nezohľadňuje žiadne širšie environmentálne a sociálne dopady spojené s používaním biopalív. Všeobecné ciele uvedené v posúdení vplyvu sa tak môžu previesť na tento špecifický/operatívny cieľ:

minimalizovať vplyv nepriamej zmeny využívania pôdy na emisie skleníkových plynov z biopalív v rámci širších politických cieľov so zámerom, aby do roku 2020 bolo najmenej 10 % palív používaných v doprave obnoviteľných a aby sa intenzita skleníkových plynov v palivách používaných v cestnej doprave znížila minimálne o 6 % v porovnaní s rokom 2010.

5. MOŽNOSTI POLITIKY

Možnosti politiky zvažované v posúdení vplyvu sú opísané v tejto tabuľke.

Možnosti/čiastkové možnosti a ich kombinácia	Opis
A) Neprijímať zatiaľ žiadne opatrenia a pokračovať v monitorovaní nepriamej zmeny	Táto možnosť sa vzťahuje na monitorovanie vplyvov vykonávané Komisiou a podávanie správ o nich každé dva roky, a to vrátane nepriamej zmeny využívania pôdy, podľa požiadaviek smernice o obnoviteľných zdrojoch energie ⁴ , pričom prvá správa sa má predložiť v roku 2012. Táto možnosť zahŕňa trvalé monitorovanie vedeckého rozvoja týkajúceho sa odhadov emisií vyplývajúcich z nepriamej zmeny

⁴ Článok 23 smernice 2009/28/ES.

využívania pôdy	<p>využívania pôdy.</p> <p>Počas posledných konzultácií uprednostňovali možnosť A tie zainteresované strany, ktoré sú presvedčené, že súčasný stav vývoja modelov nie je vhodný na to, aby z neho vychádzali politické prístupy. Patrila sem väčšina zástupcov priemyslu, zväzov samostatne hospodáriacich roľníkov a tretích krajín, ktoré vyrábajú biopalivá.</p>
B) Zvýšiť minimálny emisný limit úspory skleníkových plynov pre biopalivá	<p>Možnosť B má za cieľ a) <i>kompenzovať</i> odhadované emisie vyplývajúce z nepriamej zmeny využívania pôdy požadovaním vyšších <i>priamych</i> úspor a tým zlepšiť výkonnosť spotrebovaných biopalív z hľadiska emisie skleníkových plynov a; b) <i>znižovať</i> emisie vyplývajúce z nepriamej zmeny využívania pôdy zvýšením emisného limitu na takú úroveň, aby boli vylúčené mnohé palivá s odhadovanými veľkými emisiami vyplývajúcimi z nepriamej zmeny využívania pôdy.</p> <p>V priebehu posledných konzultácií žiadna konkrétna skupina zainteresovaných strán nedávala prednosť možnosti B.</p>
C) Zaviesť ďalšie požiadavky udržateľnosti na niektoré kategórie biopalív	<p>Možnosť C pozostáva zo zavedenia ďalších požiadaviek udržateľnosti zameraných na zmiernenie rizika emisií vyplývajúcich z nepriamej zmeny využívania pôdy. Cieľom možnosti C1 je dosiahnuť tento cieľ zavedením požiadaviek na zníženie odlesňovania, ktoré by museli splniť členské štáty a tretie krajiny dodávajúce biopalivá do EÚ, ako aj opatrení zameraných na zvýšenie dostupnosti východiskových surovín udržateľným spôsobom; opatrenia možnosti C2 sa namiesto toho sústreďujú na kritéria pre výrobu biopalív za pomoci postupov s minimálnym rizikom, že vzniknú emisie vyplývajúce zo zmeny využívania pôdy. Možnosti C1 a C2 sa posudzujú jednak izolovane, a možnosť C2 sa posudzuje aj v kombinácii s možnosťou D (kde výroba biopaliva musí spĺňať požiadavky uvedené v možnosti D, pokiaľ sa biopalivo nevyrába za podmienok opísaných v možnosti C2).</p> <p>Počas posledných konzultácií o možnostiach politiky väčšina zainteresovaných strán podporila použitie medzinárodných opatrení na riešenie emisií vyplývajúcich z nepriamej zmeny využívania pôdy, aj keď nie nevyhnutne za rovnakých podmienok, aké sú uvedené v možnosti C1. Väčšina mimovládnych organizácií podporila možnosť C2 ako prípadnú výnimku z uplatnenia možnosti D.</p>
D) Priradiť biopalivám určité množstvo emisií skleníkových plynov zohľadňujúce odhadovaný vplyv nepriamej zmeny využívania pôdy	<p>Možnosť D je možnosť uvedená v smernici a zahŕňa začlenenie odhadnutých hodnôt emisií vyplývajúcich z nepriameho využívania pôdy do existujúcej metodiky skleníkových plynov pre biopalivá. Príslušné výnimky sa udeľujú v situáciách, ktoré nespôsobujú emisie vyplývajúce z nepriamej zmeny využívania pôdy (t. j. východiskové suroviny, ktoré nevyužívajú pôdu, napr. odpad a riasy, a keď dochádza k priamej zmene využívania pôdy).</p> <p>Väčšina mimovládnych organizácií a časť zainteresovaných strán z iných priemyselných odvetví ako biopalivá túto možnosť počas posledných konzultácií podporila. Bola to tiež najviac podporovaná možnosť v priebehu medzinárodného vedeckého odborného seminára, ktorý v novembri 2010 usporiadalo Spoločné výskumné centrum.</p>
E) Obmedziť podiel konvenčných biopalív na cieľoch smernice o obnoviteľných zdrojoch energie.	<p>Cieľom možnosti E je minimalizovať vplyvy biopalív na nepriamu zmenu využívania pôdy obmedzením množstva konvenčných biopalív, ktoré sa môže zarátať do cieľov smernice o obnoviteľných zdrojoch energie, na súčasnú úroveň výroby vo výške 5 %. Dosiahne sa to a) obmedzením spotreby biopalív, pri ktorých existuje riziko nepriamej zmeny využívania pôdy, a b) zvýšením množstva moderných biopalív s nižším rizikom; potrebného na to, aby sa v oblasti dopravy dosiahol 10 % cieľ smernice o obnoviteľných zdrojoch energie.</p> <p>Aj keď Komisia v posledných konzultáciách nezaradila možnosť E do užšieho</p>

	výberu možností, mimovládne organizácie a niektoré zainteresované strany z priemyselných odvetví preferovali možnosti zamerané na obmedzenie množstva konvenčných biopalív a súčasné zvýšenie stimulov pre moderné biopalivá.
--	---

6. POSÚDENIE MOŽNOSTÍ POLITIKY

Na základe analytickej práce predloženej v tomto posúdení vplyvu možno vyvodit' niekoľko záverov:

- (1) odhadnuté emisie vyplývajúce z nepriamej zmeny využívania pôdy sú napriek lepšiemu chápaniu a posledným zlepšeniam vo vede problematické vo vzťahu k modelovaciemu rámcu a vysloveným predpokladom;
- (2) používanie biopalív v EU šetrí emisie, a to aj keď sa zahrnú odhadnuté emisie vyplývajúce z nepriamej zmeny využívania pôdy. Okrem toho modely ukazujú hierarchiu druhov biopalív podľa ich vplyvov na nepriamu zmenu využívania pôdy, ktoré sú oveľa väčšie v prípade typických východiskových surovín bionafty (olejniny) než v prípade východiskových surovín bioetanolu (obilniny a plodiny na výrobu cukru);
- (3) vzhľadom na to, že plánované objemy biopalív do roku 2020 sa značne spoliehajú na konvenčnú bionaftu a v menšom rozsahu na bioetanol, je veľké riziko, že odhadované emisie vyplývajúce z nepriamej zmeny využívania pôdy podstatne znížia úspory očakávané pri tejto politike, ak sa neprijmú žiadne opatrenia na zmiernenie emisií vyplývajúcich z nepriamej zmeny využívania pôdy; a
- (4) vývoj moderných biopalív, ktoré využívajú zdroje s nízkou hodnotou, ako je slama, drevo a zvyšky z lesného hospodárstva, je pomalší, než sa očakávalo, lebo náklady spojené s výrobou týchto palív sú vyššie než v prípade alternatívnych konvenčných biopalív.

Existujú oprávnené dôvody domnievať sa, že emisie vyplývajúce z nepriamej zmeny využívania pôdy by mohli čiastočne znížiť úspory skleníkových plynov, ktoré prináša používanie biopalív. Z dôvodu použitia zásady predbežnej opatrnosti sa preto možnosť A) vylučuje.

Pozornosť bola venovaná aj možnostiam zavedenia dodatočných požiadaviek udržateľnosti na niektoré kategórie biopalív vrátane určitých opatrení, ktoré by sa mohli zaviesť na úrovni krajín, ako aj na úrovni projektov. Pokiaľ ide o kritéria udržateľnosti pre celú krajinu, posúdenie ukázalo, že táto možnosť by sa musela vykonávať globálne, aby bola plne efektívna. Pokiaľ ide o opatrenia na úrovni projektov, posúdenie vplyvu ukázalo, že aj keď biopalivá vyrábané za týchto podmienok by sa mohli účinne podporovať tým, že by sa považovali za výnimku z uplatňovania faktorov nepriamej zmeny využívania pôdy, tieto kritéria nie sú v súčasnej dobe dostatočne rozvinuté na to, aby sa mohli zahrnúť do legislatívneho návrhu, pretože v súčasnosti neexistuje žiadny systém certifikácie. Možnosť C) ako taká sa preto musí tiež vylúčiť.

Pokiaľ ide o zvýšenie emisného limitu tak, ako je to opísané v prípade možnosti B), zdá sa, že táto možnosť by mohla účinne znížiť nepriamej zmeny využívania pôdy, pretože vedie k nahradeniu biopalív s odhadovanými vysokými emisiami vyplývajúcimi z nepriamej zmeny

využívania pôdy (t. j. rastlinných olejov) biopalivami s odhadovanými nízkymi emisiami (t. j. obilninami, cukrami a modernými biopalivami). Účinnosť zvýšenia emisného limitu na 60 % (t. j. zníženie emisií vyplývajúcich z nepriamej zmeny využívania pôdy o 70 %, zo 46 Mt ekv. CO₂/rok na 14 Mt ekv. CO₂/rok v roku 2020) by sa však znížila o dve tretiny, ak by sa mohli dosiahnuť ďalšie zlepšenia v bilancii skleníkových plynov hlavných plodín na výrobu rastlinného oleja na úrovne, ktoré sa zdajú byť technologicky uskutočniteľné. Neistota týkajúca sa efektívnosti tohto prístupu by zostala vždy vysoká, pokiaľ by sa oveľa vyššie emisné limity nepoužili plošne, čo by diskriminovalo biopalivá s nízkymi odhadovanými emisiami vyplývajúcimi z nepriamej zmeny využívania pôdy. Táto možnosť sa ako izolovaná preto vylučuje.

Možnosť D sa týka zavedenia faktorov s cieľom preukázať súlad s kritériami udržateľnosti, ako aj podávania správ o emisiách skleníkových plynov, ktoré sa podieľajú na cieľoch zníženia emisií. Táto možnosť sa javí ako najefektívnejšia pri znižovaní emisií vyplývajúcich z nepriamej zmeny využívania pôdy (t. j. zníženie emisií vyplývajúcich z nepriamej zmeny využívania pôdy o 85 %, zo 46 Mt ekv. CO₂/rok na 8 Mt ekv. CO₂/rok v roku 2020). Ale uplatnenie tejto možnosti izolovane by si vyžadovalo veľké prispôsobenie priemyslu, ktoré sa do roku 2020 nezdá dosiahnuteľné. Dôvodom je, že by si to vyžadovalo a) vylúčenie všetkej bionafty z rastlinných olejov, ktorá v súčasnosti predstavuje prevažnú väčšinu trhu; b) nerealistické úrovne bioetanolu s ohľadom na platné limity prímiesí; a c) nerealistické úrovne moderných biopalív uvádzaných na trh. Okrem toho zavedenie faktorov do kritérií udržateľnosti by nezohľadňovalo obmedzenia použitých modelov pri navrhovaní politiky. Použitie tejto možnosti ako izolovanej sa vylúčilo.

Zostávajúca možnosť E, t. j. obmedzenie množstva konvenčných biopalív, ktoré sa započítavajú do cieľov smernice o obnoviteľných zdrojoch energie v oblasti dopravy, na súčasnú úroveň výroby, by bola tiež efektívna pri znižovaní nepriamej zmeny využívania pôdy (t. j. zníženie emisií vyplývajúcich z nepriamej zmeny využívania pôdy o 55 %, zo 46 Mt ekv. CO₂/rok na 21 Mt ekv. CO₂/rok v roku 2020). Okrem toho by si táto možnosť vyžadovala menšie prispôsobenie priemyslu, lebo by do roku 2020 vylučovala iba bionaftu z rastlinných olejov presahujúcu súčasnú úroveň výroby a nekládla by nevyhnutne technické nároky z hľadiska limitu prímiesí, pričom by poskytla silný stimul pre zvýšenie podielu moderných biopalív. Stimuly pre výrobu moderných biopalív by boli silné, pretože množstvo dvakrát započítavaných moderných biopalív by sa muselo výrazne zvýšiť⁵. Zdá sa teda, že možnosť E poskytuje základ pre vhodný postup.

Toto posúdenie vplyvu ukazuje, že vyvážený prístup založený na možnosti E sprevádzanej doplnujúcimi prvkami možností B a D a dodatočnými stimulmi pre moderné biopalivá by bol najlepším spôsobom, ako minimalizovať emisie vyplývajúce z nepriamej zmeny využívania pôdy. Má to viac dôvodov:

- (1) možnosť E zamedzuje, aby v období do roku 2020 došlo k akýmkoľvek dodatočným vplyvom nepriamej zmeny využívania pôdy, lebo obmedzuje používanie konvenčných biopalív na súčasnú úroveň výroby a ciele vytýčené pre obnoviteľnú energiu v smernici o obnoviteľných zdrojoch energie pritom zostávajú dosiahnuteľné;

⁵ Boli by potrebné asi 2 – 3 % z 10% cieľa dvakrát započítavaných moderných biopalív. To zodpovedá 6 až 9 Mtoe. Pre porovnanie, americká norma US RFS2 vyžaduje do roku 2022 36 miliárd galónov, z ktorých najmenej 16 miliárd galónov musia tvoriť moderné biopalivá z celulózového materiálu. 16 miliárd galónov etanolu zodpovedá približne 30 Mtoe, t. j. podobné množstvo energie, aké sa vyžaduje na dosiahnutie 10% cieľa smernice o obnoviteľnej energii v oblasti dopravy.

- (2) ochraňuje súčasné investície a zároveň dáva jasný signál, že po roku 2020 sa budú podporovať iba moderné biopalivá. To poskytuje potrebnú istotu pre nové investície v danom odvetví, lebo do roku 2020 by už nedošlo k žiadnym ďalším zmenám;
- (3) rozlišuje medzi východiskovými surovinami podľa odhadnutých vplyvov na nepriamu zmenu využívania pôdy, o ktorých by sa podávala správa, a tým zvyšuje transparentnosť.
- (4) udržateľnosť biopalív ostáva otázkou overiteľných a merateľných priamych emisií;
- (5) zvýšené stimuly a započítavanie moderných biopalív nevyužívajúcich pôdu až štvornásobne oproti podielu konvenčných biopalív dajú podnet na vývoj biopalív s nulovým rizikom emisií vyplývajúcich z nepriamej zmeny využívania pôdy, lebo na ich výrobu sa nevyužíva žiadna pôda.

Aj keď na základe platnej metodiky nebolo možné posúdiť efektívnosť tohto balíka opatrení, očakáva sa, že podstatne zníži emisie vyplývajúce z nepriamej zmeny využívania pôdy. Tento balík opatrení minimálne zníži emisie vyplývajúce z nepriamej zmeny využívania pôdy ako izolovaná možnosť E (55 % do roku 2020). Očakáva sa však, že ďalšie stimuly pre moderné biopalivá povedú k ďalšiemu odklonu od biopalív s vysokými odhadovanými emisiami vyplývajúcimi z nepriamej zmeny využívania pôdy.

A napokon táto kombinácia by minimalizovala riziká emisií vyplývajúcich z nepriamej zmeny využívania pôdy a zároveň by chránila súčasné investície, pričom by uznávala a zohľadňovala obmedzenia použitých modelov v navrhovaní politiky.