

V Bruselu dne 17.10.2012  
SWD(2012) 344 final

**PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE**

**SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ  
NEPŘÍMÝCH ZMĚN VE VYUŽÍVÁNÍ PŮDY TÝKAJÍCÍCH SE BIOPALIV A  
BIOKAPALIN**

*Průvodní dokument k*

**návrhu  
směrnice Evropského parlamentu a Rady,**

**kterou se mění směrnice 98/70/ES o jakosti benzínu a motorové nafty a směrnice  
2009/28/ES o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů**

{COM(2012) 595 final}

{SWD(2012) 343 final}

## PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

### SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ NEPŘÍMÝCH ZMĚN VE VYUŽÍVÁNÍ PŮDY TÝKAJÍCÍCH SE BIOPALIV A BIOKAPALIN

*Průvodní dokument k*

**návrhu  
směrnice Evropského parlamentu a Rady,**

**kterou se mění směrnice 98/70/ES o jakosti benzínu a motorové nafty a směrnice  
2009/28/ES o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů**

#### 1. ÚVOD

Směrnice o obnovitelných zdrojích energie i směrnice o jakosti pohonných hmot (dále jen směrnice)<sup>1,2</sup> obsahují povinnost přezkoumat dopad nepřímých změn ve využívání půdy na emise skleníkových plynů v souvislosti s biopalivy a případně tento přezkum doplnit návrhem, jak tento dopad minimalizovat. V reakci na to zveřejnila Komise v prosinci 2010 zprávu<sup>3</sup>, která i) označila řadu nejistot a omezení spojených s ekonomickými modely, jež se používají pro odhad nepřímých změn ve využívání půdy; ii) uznala, že dopad nepřímých změn ve využívání půdy může zmenšit úspory emisí skleníkových plynů v souvislosti s biopalivy; iii) uvedla, že pokud bude třeba opatření, nepřímé změny ve využívání půdy by se měly řešit v rámci preventivního přístupu. Tato zpráva rovněž uvedla, že Komise připraví posouzení dopadů založené na čtyřech možnostech, jež v ní byly určeny, a případně k nim připojí legislativní návrh na změnu směrnic.

#### 2. VYMEZENÍ PROBLÉMU

Většina dnešních biopaliv se vyrábí z plodin pěstovaných na zemědělské půdě, jako jsou pšenice a řepka. Pokud se na výrobu biopaliv začne využívat zemědělská půda nebo pastviny dříve určené pro trhy s potravinami, krmivy a vlákny, stále bude třeba uspokojovat poptávku po jiných než palivových produktech. Ačkoli tuto dodatečnou poptávku lze uspokojit intenzifikací původní produkce, je také možné začít k produkci využívat jinou nezemědělskou půdu. V tomto druhém případě dojde ke změně ve využívání půdy *nepřímo* (odtud tedy výraz nepřímé změny ve využívání půdy). Jestliže se této produkce dosahuje využíváním další půdy, mohla by její přeměna v důsledku vést k uvolnění značných emisí skleníkových plynů, pokud jsou dotčeny oblasti s velkou zásobou uhlíku, například lesy.

Odhad dopadu skleníkových plynů v souvislosti s nepřímými změnami ve využívání půdy vyžaduje projekci dopadů do budoucnosti, která je z povahy věci nejistá, neboť budoucí vývoj

<sup>1</sup> Ustanovení čl. 7d odst. 6 směrnice 2009/30/ES a čl. 19 odst. 6 směrnice 2009/28/ES.

<sup>2</sup> Požadavek ve směrnici o obnovitelné energii se vztahuje také na biokapaliny. Odkazy na „biopaliva“ v tomto dokumentu se rozumí rovněž biokapaliny.

<sup>3</sup> KOM(2010) 811.

nemusí nutně sledovat minulé trendy. Navíc odhadované změny ve využívání půdy nelze nikdy potvrdit, neboť nepřímé změny ve využívání půdy představují jev, který nelze přímo pozorovat či změřit. Pro odhad nepřímých změn ve využívání půdy je tudíž nezbytné modelování.

V souvislosti s požadavkem směrnic, aby biopaliva dosáhla stanovených úspor emisí skleníkových plynů, a s 6% snížením intenzity skleníkových plynů, které vyžaduje směrnice o jakosti pohonných hmot, je klíčovou otázkou tohoto posouzení dopadů, zda by se emise skleníkových plynů související s nepřímými změnami ve využívání půdy měly řešit, a pokud ano, jakým způsobem.

### 3. SUBSIDIARITA

Opatření na evropské úrovni v oblasti biopaliv již bylo odůvodněno při přijetí směrnic o jakosti pohonných hmot a o obnovitelných zdrojích energie, které vytvářejí jednotný trh pro obnovitelnou energii a energii s nižší intenzitou skleníkových plynů v dopravě. Vzhledem k tomu, že jakákoli navrhovaná opatření týkající se nepřímých změn ve využívání půdy budou pravděpodobně vyžadovat změny stávajících směrnic, musí být koordinovány a harmonizovány v rámci celé EU.

### 4. CÍLE POLITIKY

Jak je popsáno v úvodu, toto posouzení dopadů se zaměřuje na konkrétní požadavek směrnic, který se vztahuje k emisím skleníkových plynů z nepřímých změn ve využívání půdy, a nezabývá se žádnými širšími environmentálními a sociálními dopady využívání biopaliv. Obecné cíle uvedené v posouzení dopadů lze v tomto případě převést na tento specifický/operativní cíl:

*Minimalizovat dopady nepřímých změn ve využívání půdy na emise skleníkových plynů z biopaliv, a to v rámci širších politických cílů, podle nichž má být do roku 2020 nejméně 10 % pohonných hmot používaných v dopravě obnovitelných a intenzita skleníkových plynů u pohonných hmot používaných v odvětví silniční dopravy má být ve srovnání s rokem 2010 alespoň o 6 % nižší.*

### 5. MOŽNOSTI POLITIKY

Možnosti politiky zvažované v posouzení dopadů jsou popsány v následující tabulce.

Možnosti / dílčí možnosti a jejich kombinace	Popis
<b>A) Prozatím nepřijímat žádná opatření a pokračovat ve sledování nepřímých změn ve využívání půdy</b>	<p>Tato možnost se vztahuje ke sledování dopadů, včetně nepřímých změn ve využívání půdy, o nichž Komise každé dva roky podává zprávu podle požadavku směrnice o obnovitelných zdrojích energie<sup>4</sup>, přičemž první zpráva se má předložit v roce 2012. Možnost rovněž předpokládá další sledování vědeckého vývoje, pokud jde o odhadování emisí z nepřímých změn ve využívání půdy.</p> <p>Během poslední konzultace dávaly <b>možnosti A</b> přednost ty zúčastněné strany, které se domnívaly, že současný stav vývoje modelů nebyl přiměřený k tomu, aby</p>

<sup>4</sup> Článek 23 směrnice 2009/28/ES.

	<p>se na něm zakládaly politické přístupy. Mezi ně patřila většina zástupců odvětví, sdružení zemědělců a třetí země produkující biopaliva.</p>
<p><b>B) Zvýšit minimální práh pro snížení emisí skleníkových plynů u biopaliv</b></p>	<p><b>Možnost B</b> má za cíl a) <i>vyrovnat</i> odhadované emise z nepřímých změn ve využívání půdy tím, že se vyžadují vyšší <i>přímé</i> úspory, a tak zlepšit profil spotřebovaných biopaliv z hlediska skleníkových plynů a b) <i>snížit</i> emise z nepřímých změn ve využívání půdy zvýšením prahové hodnoty na takovou úroveň, že řada biopaliv s odhadovanými velkými emisemi z nepřímých změn ve využívání půdy bude vyloučena.</p> <p><b>Možnost B</b> nepreferovala během poslední konzultace žádná konkrétní skupina zúčastněných stran.</p>
<p><b>C) Zavést pro některé kategorie biopaliv další požadavky udržitelnosti</b></p>	<p><b>Možnost C</b> představuje stanovení dalších požadavků udržitelnosti, jejichž cílem je zmírnit riziko emisí z nepřímých změn ve využívání půdy. <b>Možnost C1</b> za tímto účelem zavádí požadavky na snížení odlesňování, které by musely splňovat členské státy i třetí země dodávající biopaliva do EU, jakož i opatření zaměřená na zvýšení dostupnosti surovin udržitelným způsobem; naopak opatření <b>možnosti C2</b> se zaměřují na kritéria pro výrobu biopaliv pomocí postupů s minimálním rizikem, že vzniknou emise z nepřímých změn ve využívání půdy. Kromě toho, že <b>možnosti C1</b> a <b>C2</b> se posuzují odděleně, <b>posuzuje se možnost C2</b> rovněž v <b>kombinaci s možností D</b> (výroba biopaliv musí splňovat požadavky <b>možnosti D</b>, pokud se nevyrábí za podmínek popsanych v <b>možnosti C2</b>).</p> <p>Během poslední konzultace o možnostech politiky podpořila většina zúčastněných stran při řešení emisí z nepřímých změn ve využívání půdy použití mezinárodních opatření, i když ne vždy za stejných podmínek, jaké uvádí <b>možnost C1</b>. Většina nevládních organizací podpořila <b>možnost C2</b> jako možnou výjimku z uplatňování <b>možnosti D</b>.</p>
<p><b>D) Přiřadit biopalivům jisté množství emisí skleníkových plynů odrážející odhadovaný dopad nepřímých změn ve využívání půdy</b></p>	<p><b>Možnost D</b> je možností uvedenou ve směrniciích a znamená, že odhadované hodnoty emisí z nepřímých změn ve využívání půdy se zahrnou do stávající metodiky týkající se skleníkových plynů pro biopaliva. V situacích, které emise z nepřímých změn ve využívání půdy nezpůsobují (tj. v případě surovin, které nevyužívají půdu, jako jsou odpady a řasy, a pokud dochází k přímým změnám ve využívání půdy), se stanoví příslušné výjimky.</p> <p>Tuto možnost během poslední konzultace podpořila většina nevládních organizací a několik zúčastněných stran z oblasti průmyslu. Získala rovněž největší podporu na mezinárodním vědeckém odborném semináři, který v listopadu 2010 uspořádalo Společné výzkumné středisko.</p>
<p><b>E) Omezit příspěvek konvenčních paliv k cílům směrnice o obnovitelných zdrojích energie</b></p>	<p>Cílem <b>možnosti E</b> je minimalizovat dopady nepřímých změn ve využívání půdy u biopaliv omezením množství konvenčních biopaliv, která lze započítat do cílů směrnice o obnovitelných zdrojích energie, na současnou 5% úroveň produkce. Toho se dosáhne prostřednictvím a) omezení spotřeby biopaliv, u kterých hrozí riziko nepřímých změn ve využívání půdy, a b) zvýšením množství moderních biopaliv s nižším rizikem, která jsou potřebná k dosažení 10% cíle v oblasti dopravy směrnice o obnovitelných zdrojích energie.</p> <p>Ačkoli <b>možnost E</b> nebyla při poslední konzultaci Komisí zařazena mezi vybrané možnosti, nevládní organizace a některé zúčastněné strany z oblasti průmyslu dávaly možnostem, jejichž cílem je omezit objem konvenčních biopaliv a zvýšit pobídky pro biopaliva moderní, přednost.</p>

## 6. POSOUZENÍ MOŽNOSTÍ POLITIKY

Na základě analýzy uvedené v tomto posouzení dopadů je možné vyvodit řadu závěrů:

- 1) odhadované emise z nepřímých změn ve využívání půdy jsou i přes lepší porozumění a nedávná zlepšení v oblasti vědy problematické vzhledem k závislosti na rámci modelování a daných předpokladech;
- 2) používání biopaliv v EU šetří emise, a to i při zahrnutí odhadovaných emisí z nepřímých změn ve využívání půdy. Kromě toho modely ukazují na hierarchii druhů biopaliv podle dopadů nepřímých změn ve využívání půdy, které jsou výrazně vyšší u typických surovin pro výrobu bionafty (olejniny) než u surovin pro výrobu bioethanolu (obiloviny a plodiny na výrobu cukru);
- 3) vzhledem k silné závislosti předpokládaných objemů biopaliv do roku 2020 na konvenční bionaftě a v menší míře na konvenčním bioethanolu existuje vysoké riziko, že odhadované emise z nepřímých změn ve využívání půdy výrazně sníží očekávané úspory plynoucí z politiky, jestliže nebudou přijata opatření na zmírnění emisí z nepřímých změn ve využívání půdy, a
- 4) vývoj moderních biopaliv s využitím zdrojů nízké hodnoty, jako je sláma, dřevo a odpady z lesního hospodářství, je pomalejší, než se očekávalo, jelikož náklady související s výrobou těchto paliv jsou vyšší než u alternativních biopaliv konvenčních.

Existují rozumné důvody domnívat se, že emise z nepřímých změn ve využívání půdy by mohly částečně narušit úspory emisí skleníkových plynů, které plynou z využití biopaliv. Při uplatnění zásady předběžné opatrnosti se proto možnost A zamítá.

Zvažovaly se rovněž možnosti, které stanoví pro některé kategorie biopaliv dodatečné požadavky udržitelnosti, včetně některých opatření, která by bylo možné provádět jak na úrovni států, tak na úrovni projektů. Pokud jde o celostátní kritéria udržitelnosti, posouzení ukázalo, že tato možnost by se musela provést globálně, aby byla plně účinná. V případě opatření na úrovni projektů z posouzení dopadů vyplynulo, že ačkoliv biopaliva vyrobená za těchto podmínek by se mohla účinně podporovat tím, že by se považovala za výjimky z uplatňování faktorů nepřímých změn ve využití půdy, tato kritéria nejsou v současné době rozvinutá natolik, aby mohla být obsažena v legislativním návrhu, protože v současnosti neexistuje žádný systém certifikace. Vzhledem k tomu musí být možnost C rovněž zamítnuta.

Pokud jde o zvýšení prahové hodnoty popsané v možnosti B, zdá se, že tato možnost zřejmě bude při omezování nepřímých změn ve využívání půdy účinná, pokud povede k nahrazení biopaliv s odhadovanými vysokými emisemi z nepřímých změn ve využívání půdy (tj. rostlinných olejů) biopalivy s odhadovanými nízkými emisemi (tzn. obilovinami, cukrodárnými plodinami a moderními biopalivy). Účinnost zvýšení prahu na 60 % (tj. snížení emisí z nepřímých změn ve využívání půdy o 70 %, ze 46 Mt ekvivalentu CO<sub>2</sub>/rok na 14 Mt ekvivalentu CO<sub>2</sub>/rok v roce 2020) by se však snížila o dvě třetiny, pokud bude možné dosáhnout dalších zlepšení bilance skleníkových plynů u hlavních plodin produkujících rostlinné oleje na úroveň, které se zdají být technicky proveditelné. Z toho důvodu by kolem účinnosti tohoto přístupu i nadále panovala značná nejistota, pokud by se nepoužily mnohem vyšší prahové hodnoty ve všech případech, což by znevýhodnilo biopaliva s nízkými odhadovanými emisemi z nepřímých změn ve využívání půdy. Tato možnost sama o sobě byla proto zamítnuta.

Možnost D se týká zavedení faktorů k prokázání souladu s kritérii udržitelnosti, jakož i vykazování emisí skleníkových plynů v rámci cílů snižování emisí. To se jeví jako zřejmě

nejúčinnější způsob snížení emisí z nepřímých změn ve využívání půdy (tj. snížení emisí z nepřímých změn ve využívání půdy o 85 %, z 46 Mt ekvivalentu CO<sub>2</sub>/rok na 8 Mt ekvivalentu CO<sub>2</sub>/rok v roce 2020). Nicméně použití této možnosti samotné by vyžadovalo značné přizpůsobení průmyslu, které se v období do roku 2020 nezdá být dosažitelné. Vyžadovalo by totiž a) vyloučení veškeré bionafty z rostlinných olejů, která dnes představuje valnou většinu trhu; b) nerealistické úrovně bioethanolu vzhledem k současným limitům pro přimíchávání; c) nerealistické úrovně moderních biopaliv na trhu. Kromě toho by zavedení faktorů u kritérií udržitelnosti nezohlednilo omezení modelů používaných při tvorbě politiky. Vzhledem k tomu byla tato možnost sama o sobě zamítnuta.

Zbývající možnost E, tj. omezení objemu konvenčních biopaliv, který se započítává do cílů směrnice o obnovitelných zdrojích energie v oblasti dopravy, na současné úrovni produkce, by rovněž byla při snižování emisí z nepřímých změn ve využívání půdy účinná (tj. snížení emisí z nepřímých změn ve využívání půdy o 55 %, ze 46 Mt ekvivalentu CO<sub>2</sub>/rok na 21 Mt ekvivalentu CO<sub>2</sub>/rok v roce 2020). Kromě toho by tato možnost vyžadovala mírné přizpůsobení průmyslu, neboť by v období do roku 2020 vyloučila pouze rostlinné oleje přesahující současnou úroveň produkce a nemusela by nutně představovat technické problémy týkající se limitů pro přimíchávání, a současně by představovala významnou pobídku pro zvýšení podílu moderních biopaliv. Pobídky pro výrobu moderních biopaliv by byly výrazné, neboť by se musel značně zvýšit objem dvakrát započítávaných moderních biopaliv<sup>5</sup>. Možnost E se tedy jeví jako základ vhodného postupu.

Z tohoto posouzení dopadů vyplývá, že vyvážený přístup založený na možnosti E spolu s doplňujícími prvky možností B a D a dalšími pobídkami pro moderní biopaliva by představoval nejlepší způsob, jak minimalizovat odhadované emise z nepřímých změn ve využívání půdy. Je tomu tak z těchto důvodů:

- 1) možnost E vyloučí, že by v období do roku 2020 vznikly jakékoli další dopady nepřímých změn ve využívání půdy, jelikož omezuje používání konvenčních biopaliv na současné úrovni produkce, a cíle pro obnovitelné zdroje energie směrnice o obnovitelných zdrojích energie přesto zůstanou dosažitelné;
- 2) chrání stávající investice, přičemž dává jasný signál, že po roce 2020 budou podporována pouze moderní biopaliva. To představuje potřebnou jistotu pro nové investice v tomto odvětví, protože do roku 2020 by nedošlo k žádným dalším změnám;
- 3) rozlišuje mezi surovinami podle odhadovaných dopadů nepřímých změn ve využívání půdy, které by vykazovaly, čímž zvyšuje transparentnost;
- 4) udržitelnost biopaliv zůstává nadále otázkou ověřitelných a měřitelných přímých emisí;
- 5) lepší pobídky a započítávání moderních biopaliv, která nevyužívají půdu, až čtyřnásobně oproti podílu biopaliv konvenčních bude stimulem rozvoje

<sup>5</sup> Bylo by třeba přibližně 2–3 % z 10% cíle dvakrát započítávaných moderních biopaliv. To odpovídá 6 až 9 Mtoe. Pro srovnání, v USA požaduje RFS2 do roku 2022 36 miliard galonů, z nichž nejméně 16 musí tvořit moderní biopaliva z celulóзовého materiálu. 16 miliard galonů ethanolu se rovná přibližně 30 Mtoe, tj. energetickému množství podobnému tomu, jaké je třeba k dosažení 10% cíle v oblasti dopravy směrnice o obnovitelných zdrojích energie.

takových biopaliv, která mají nulové riziko emisí z nepřímých změn ve využívání půdy, protože pro jejich výrobu se žádná půda nevyužívá.

Přestože v rámci stávající metodiky nebylo možné účinnost tohoto balíčku opatření posoudit, očekává se, že emise z nepřímých změn ve využívání půdy výrazně sníží. Balíček opatření sníží emise z nepřímých změn ve využívání půdy minimálně jako samotná možnost E (do roku 2020 o 55 %). Očekává se však, že přidané pobídky pro moderní biopaliva povedou k dalšímu odklonu od biopaliv s velkými odhadovanými emisemi z nepřímých změn ve využívání půdy.

Závěrem lze říci, že tato kombinace by minimalizovala riziko emisí z nepřímých změn ve využívání půdy a rovněž ochránila stávající investice, přičemž by při navrhování politiky zároveň uznávala a brala v úvahu omezení používaných modelů.