



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 07.12.2005
COM(2005) 628 końcowy

KOMUNIKAT KOMISJI

Plan działania w sprawie biomasy

{SEC(2005) 1573}

KOMUNIKAT KOMISJI

Plan działania w sprawie biomasy

1. WPROWADZENIE

Energia odgrywa kluczową rolę w przyczynianiu się do realizacji europejskich celów wzrostu gospodarczego, zwiększenia zatrudnienia i zrównoważonego rozwoju. Wysokie ceny ropy kierują uwagę na coraz większą zależność Europy od energii z importu.

Unia musi zdecydowanie odpowiedzieć na to wyzwanie. Zasadnicze znaczenie polityki energetycznej z punktu widzenia pomocy Europie w sprostaniu wyzwaniom globalizacji podkreślili szefowie państw i rządów państw UE podczas nieformalnego szczytu w Hampton Court w październiku 2005 r.

Mając to na uwadze, Komisja dokonuje gruntownego przeglądu swojej polityki energetycznej. Będzie to przedmiotem Zielonej Księgi planowanej na wiosnę 2006 r., z trzema głównymi celami – konkurencyjnością, trwałością i bezpieczeństwem dostaw.

Zasadnicze elementy tej polityki, w kontekście zwiększonego rozwoju gospodarczego, obejmują: potrzebę zmniejszenia zapotrzebowania na energię¹, zwiększenie uzależnienia od odnawialnych źródeł energii, z uwagi na możliwość ich produkcji w kraju i ich trwałość; zróżnicowanie źródeł energii oraz zwiększenie współpracy międzynarodowej. Elementy te mogą przyczynić się do zmniejszenia uzależnienia Europy od importu energii, zwiększenia trwałości oraz zadziałać jako bodziec do zwiększenia wzrostu gospodarczego i zatrudnienia.

Do sukcesu potrzebne jest spójne zarządzanie tymi celami, w ramach odpowiednich harmonogramów. Proces obejmował będzie mechanizmy mające na celu zaangażowanie Państw Członkowskich, przedstawicieli Parlamentu Europejskiego oraz zainteresowanych stron².

To właśnie w tym szerszym kontekście zintegrowanej i spójnej polityki energetycznej oraz w szczególności promocji odnawialnych źródeł energii, Komisja przedstawia niniejszy plan działania. Jest to jedynie jeden ze środków potrzebnych do osiągnięcia przedstawionych powyżej celów – ale ważny środek, jako że biomasa stanowi obecnie około połowę odnawialnej energii wykorzystywanej w UE³.

W komunikacie w sprawie udziału energii odnawialnej w Unii Europejskiej z 2004 r. Komisja Europejska zobowiązała się do sporządzenia planu działania w sprawie biomasy,

¹ O której mowa w ostatniej Zielonej Księdze w sprawie racjonalizacji zużycia energii, czyli „jak uzyskać więcej mniejszym nakładem środków”, COM (2005) 265

² W skład tych mechanizmów wejdzie Forum energii i transportu, „amsterdamskie” forum odnawialnych źródeł energii, „berlińskie” forum paliw kopalnych, „floreńskie” forum regulacji sektora energii elektrycznej oraz „madryckie” forum regulacji sektora gazu. Ponadto, Komisja postanowiła niedawno powołać grupę wysokiego szczebla ds. konkurencyjności, energii i środowiska.

³ 44 % według „podejścia zastępowania”, 65 % zgodnie z „podejściem klasycznym” – patrz ocena wpływu, sekcja 2.

podkreślającego potrzebę skoordynowanego podejścia do polityki dotyczącej biomasy⁴. Na wiosennym szczycie w 2004 r. Rada stwierdziła, iż zwiększenie wykorzystania energii odnawialnej jest niezbędne z „przyczyn środowiskowych i w związku z konkurencją”⁵, z kolei Parlament Europejski ostatnio zauważył, „że biomasa ma wiele zalet w porównaniu z konwencjonalnymi źródłami energii, jak również niektórymi rodzajami energii odnawialnej, w szczególności stosunkowo niskie koszty, mniejszą zależność od krótkoterminowych zmian klimatycznych, promowanie regionalnych struktur gospodarczych i dostarczanie alternatywnych źródeł dochodu rolnikom”⁶.

Niniejszy plan działania określa środki mające na celu zwiększenie pozyskiwania energii z biomasy pochodzącej z drewna, odpadów i roślin uprawnych poprzez tworzenie rynkowych zachęt do jej wykorzystywania i usuwanie barier dla rozwoju rynku. W ten sposób Europa może ograniczyć swoją zależność od paliw kopalnych, zmniejszyć emisję gazów cieplarnianych do atmosfery oraz pobudzić działalność gospodarczą na obszarach wiejskich. Środki wymieniono w załączniku 1.

Niniejszy plan działania stanowi pierwszy krok koordynujący. Określa on środki mające na celu promowanie biomasy w ogrzewnictwie, energetyce i transporcie oraz związane z nimi środki przekrojowe odnoszące się do zaopatrzenia w biomasę, finansowania oraz badań naukowych w tym zakresie. Towarzyszy mu ogólna ocena wpływu. Jako drugi krok przewidziano przedstawienie poszczególnych środków, w zależności od konkretnej oceny wpływu zgodnie z zasadami Komisji.

1.1. Potencjał biomasy

Obecnie Unia Europejska zaspokaja biomasą 4 % swego zapotrzebowania na energię. Wykorzystując w pełni własny potencjał, zwiększyłaby wykorzystanie biomasy ponad dwukrotnie do roku 2010 (z 69 mtoe⁷ w 2003 r. do około 185 mtoe w 2010 r.) – jednocześnie spełniając wymogi dobrej praktyki rolniczej, zabezpieczając zrównoważoną produkcję biomasy oraz nie wpływając znacząco na krajową produkcję żywności⁸. Po przystąpieniu Bułgarii i Rumunii polepszy się dostępność biomasy⁹, a jeszcze większy potencjał leży w imporcie.

Zdaniem Komisji, środki zawarte w niniejszym planie działania mogłyby zwiększyć wykorzystanie biomasy do około 150 mtoe w 2010 r. lub wkrótce potem¹⁰. Jest to mniej niż całkowity potencjał; jest to w zgodzie z indykatywnymi wartościami docelowymi w zakresie wykorzystania energii odnawialnej¹¹.

⁴ „Udział energii odnawialnej w UE”, COM (2004) 366, sekcja 4.3.1.

⁵ Szczyt Rady Europejskiej w Brukseli, 25 i 26 marca 2004 r., Konkluzje Prezydencji

⁶ Rezolucja w sprawie „Energii odnawialnej w UE”, sesja plenarna w dniu 28 września 2005 r.

⁷ Milion ton ekwiwalentu ropy

⁸ Europejska Agencja Ochrony Środowiska (EEA), „Ile biomasy może wykorzystać Europa bez działania ze szkodą dla środowiska”, briefing 2/2005; szczegóły przedstawia załącznik 2.

⁹ Przykładowo, zarówno w Bułgarii jak i w Rumunii na jednego mieszkańca przypada 0,7 ha terenów rolniczych, w porównaniu z 0,4 ha w EU-25.

¹⁰ Patrz załącznik 3 i ocena wpływu.

¹¹ Te wielkości docelowe stanowią 12 %-owy udział energii odnawialnej w całości produkowanej energii, 21 %-owy udział w sektorze energetycznym i 5,75 %-owy udział w biopaliwach w roku 2010. Komisja szacuje, że przy zastosowaniu środków przedstawionych w planie działania, założone cele odnośnie do udziału energii odnawialnej powinno udać się zrealizować - w ujęciu całościowym, jeśli nie w 2010 r., to w przeciągu roku lub dwóch od tej daty.

1.2. Koszty i korzyści

Z kilku analiz naukowych i ekonomicznych wynika, że takie zwiększenie wykorzystania biomasy mogłoby przynieść następujące korzyści w 2010 r.:

- dywersyfikacja zaopatrzenia Europy w energię, poprzez zwiększenie udziału energii odnawialnej o 5 % i obniżenie uzależnienia od energii importowanej z 48 % do 42 %;¹²
- obniżenie emisji gazów cieplarnianych o 209 milionów ton CO_{2eq} rocznie;¹³
- bezpośrednie zatrudnienie do 250-300 tysięcy osób, w większości na obszarach wiejskich. Inne analizy podają znacznie odmienne dane;¹⁴
- potencjalny nacisk na obniżenie cen ropy naftowej w wyniku mniejszego zapotrzebowania na ropę

Zakładając ceny paliw kopalnych na poziomie niższym o około 10 % niż dziś, dający się bezpośrednio zmierzyć koszt można oszacować na 9 miliardów EUR rocznie, 6 miliardów EUR na biopaliwa w transporcie i 3 miliardy EUR na biomasa do celów produkcji energii elektrycznej (biomasa w ogrzewnictwie często bywa konkurencyjna pod względem cenowym)¹⁵. Jest to równoważne wzrostowi o około 1,5 centa na litrze benzyny lub oleju napędowego i 0,1 centa na 1 kWh energii elektrycznej¹⁶.

Można również oczekiwać korzyści ze zwiększenia czołowej pozycji technologicznej UE w tych sektorach.

Można oczekiwać, że korzyści te da się uzyskać bez dodatkowej emisji zanieczyszczeń czy innych form szkodenia środowisku¹⁷.

Komisja ocenia udział, jaki mogłaby mieć energia odnawialna wśród różnych źródeł energii do roku 2020. Niniejszy plan działania może przyczynić się do wzrostu udziału energii odnawialnej do roku 2020.

¹² Patrz ocena wpływu, rozdział 5

¹³ Patrz ocena wpływu, rozdział 5

¹⁴ Przy założeniu, że 70-90 % biomasy produkowanej jest w UE. W kategoriach bezpośredniego zatrudnienia, biopaliwa wykazują zazwyczaj 50 do 100-krotnie większą zdolność tworzenia miejsc pracy w UE w porównaniu z paliwami kopalnymi; elektryczność wytwarzana z biomasy powoduje 10 do 20-krotnie większe zatrudnienie; ogrzewanie biomasą podwaja zatrudnienie. Co do skutków pośrednich komentarze są podzielone. Niektóre z nich wskazują na czynniki mnożnikowe lub możliwości eksportu, które mogłyby podwoić skalę efektów pośrednich. Inne zaś stoją na stanowisku, że miejsca pracy związane z bioenergią zastąpią inne miejsca pracy, i końcowy efekt zatrudnienia wyjdzie na zero. (Patrz ocena wpływu rozdział 5).

¹⁵ Patrz ocena wpływu, rozdział 5

¹⁶ Ropa naftowa kosztuje około 60 dolarów za baryłkę, czyli (po dzisiejszym kursie wymiany) 48 EUR za baryłkę. Aby biodiesel mógł być konkurencyjny, baryłka ropy musiałaby kosztować około 75 EUR, natomiast w przypadku bioetanolu cena ta musiałaby wynieść około 95 EUR za baryłkę. Gdyby cena paliw kopalnych odzwierciedlała ich koszty zewnętrzne, więcej rodzajów biomasy mogłoby stanowić konkurencję pod względem cenowym.

¹⁷ Patrz załącznik 4

1.3. Wykorzystanie biomasy w transporcie, energetyce oraz ogrzewnictwie

Ceny ropy potroiły się w ciągu ostatnich czterech lat. Transport stanowi kluczowy sektor gospodarki; niemal cała zużywana w nim energia pochodzi z ropy naftowej. Płynne biopaliwa, jako jedyny bezpośredni zamiennik ropy naftowej w transporcie, zasłużyły status sprawy niezwykle ważnej pod względem politycznym.

Ponadto ciągły rozwój sektora transportowego nie umożliwił jeszcze stabilizacji emisji gazów cieplarnianych, pomimo znacznych wysiłków poczynionych przez tę branżę. Biopaliwa są kosztowym sposobem obniżania emisji gazów cieplarnianych, jednakże w sektorze transportu są one jednym z zaledwie dwóch środków, które mają uzasadnioną szansę osiągnięcia tego celu w znaczącej skali w najbliższej przyszłości (ten drugi środek to umowa producentów samochodów odnośnie do redukcji emisji CO₂ w nowych samochodach - patrz sekcja 4.2).

Na początku 2006 r. Komisja przedstawi specjalny komunikat dotyczący biopaliw.

Podczas gdy biopaliwa wykorzystywane w transporcie pociągają za sobą najwyższą intensyfikację zatrudnienia oraz odznaczają się największym bezpieczeństwem zaopatrzenia w surowce, wykorzystanie biomasy w produkcji energii elektrycznej oznacza największe korzyści w zakresie emisji gazów cieplarnianych, a w ogrzewnictwie biomasa jest najtańszym paliwem. Biomase powinno się promować we wszystkich trzech sektorach. Przynajmniej do roku 2010 nie będzie znaczącej konkurencji, jeśli chodzi o surowce: biopaliwa wytwarzane są głównie z roślin uprawnych, a biomasa dla celów produkcji energii elektrycznej i ogrzewnictwa pochodzi głównie z drewna i odpadów.

2. OGRZEWANIE BIOMASĄ

Technologia wykorzystania biomasy w ogrzewnictwie mieszkaniowym i przemysłowym jest prosta i tania. Istnieje mocno zakorzeniona tradycja wykorzystywania biomasy i właśnie w tym sektorze wykorzystuje się większość biomasy. Istnieją nowe technologie pozwalające na przekształcenie drewna i czystych odpadów w formę znormalizowanych peletów, które są bezpieczne dla środowiska i łatwe w stosowaniu.

Niemniej jednak, zwiększenie zastosowania biomasy w ogrzewnictwie przebiega najwolniej.

Poza uważnym monitorowaniem wdrażania prawodawstwa wspólnotowego odnośnie do kogeneracji¹⁸ - istotnego dla celów wykorzystania biomasy – Komisja zajmie się tą kwestią za pomocą następujących środków:

2.1. Prawodawstwo w sprawie wykorzystania energii odnawialnej w ogrzewnictwie

Prawodawstwo obejmuje dyrektywy dotyczące energii elektrycznej i transportu, brakuje jednak prawodawstwa w sprawie wykorzystania energii odnawialnej w ogrzewnictwie. Prace w tym zakresie Komisja podejmie w roku 2006. Konieczne będzie przyjęcie podejścia różniącego się od poprzednich dyrektyw, ponieważ kluczowe problemy tkwią w zaufaniu i postawach rynkowych, a nie w kosztach. Rozważone zostaną między innymi następujące elementy:

¹⁸ Dyrektywa 2004/8/WE w sprawie wspierania kogeneracji z dnia 11.2.2004.

- Nowe, szczególne prawodawstwo dotyczące energii odnawialnej w ogrzewnictwie, w oparciu o uwagi krytyczne odnośnie do potencjalnego udziału:
 - środków służących zapewnieniu, że dostawcy paliwa udostępnią będą paliwa pochodzące z biomasy;
 - ustanowienia kryteriów wydajności dla biomasy i instalacji, w których ma być stosowana;
 - oznakowania urządzeń umożliwiającego zakup wydajnych urządzeń bezpiecznych dla środowiska;
 - innych środków technicznych;
 - stosowności ustalania wartości docelowych;
 - dobrowolnych umów z przemysłem.
- Zmiana dyrektywy dotyczącej charakterystyki energetycznej budynków w celu zwiększenia środków motywacyjnych na rzecz energii odnawialnej;¹⁹
- Badanie nad polepszeniem charakterystyki kotłów na biomasę stosowanych w ogrzewaniu budynków oraz ograniczeniem zanieczyszczenia środowiska²⁰, mające na celu ustalenie wymogów w ramach dyrektywy dotyczącej ekoprojektu dla produktów wykorzystujących energię²¹.

2.2. Odrodzenie kotłowni osiedlowych

Kotłownie osiedlowe (centralne ogrzewanie zbiorowe) łatwiej radzą sobie z wykorzystaniem paliw odnawialnych i spalają więcej rodzajów paliw przy niższym poziomie emisji. Łatwiej jest promować wykorzystywanie biomasy w kotłowniach osiedlowych niż w ogrzewaniu indywidualnym.

56 milionów obywateli Unii Europejskiej obsługują kotłownie, z czego 61 % pochodzi z nowych Państw Członkowskich. Po przystąpieniu Bułgarii i Rumunii ich liczba wzrośnie. Ogrzewanie zbiorowe musi zmierzyć się z konkurencją ze strony ogrzewania indywidualnego. Wiele sieci grzewczych potrzebuje nowoczesnych kotłowni, infrastruktury i zarządzania w celu poprawy wykorzystania paliwa i wydajności jak również wygody użytkownika. Poza tym sieci grzewcze należy najpierw przystosować do spalania biomasy. Komisja wspiera sieci ogrzewania zbiorowego przy dokonywaniu tego rodzaju adaptacji.

¹⁹ Dyrektywa 2002/91/WE w sprawie charakterystyki energetycznej budynków, Dz.U. L 1 z 4.1.2003; patrz załącznik 5.

²⁰ Jeśli biomasa ulega spalaniu bez właściwej kontroli, może stanowić poważne źródło zanieczyszczenia. Może tak się stać w przypadku nielegalnego spalania odpadów, lub w wyniku zastosowania kotłów do spalania biomasy nieposiadających odpowiednich mechanizmów kontrolnych w zakresie spalania i zapobiegania powstawaniu zanieczyszczeń. Nowoczesne kotły przystosowane do spalania peletów oraz nowoczesne kotłownie lokalne powodują o wiele mniej zanieczyszczeń.

²¹ Dyrektywa 2005/32/WE ustanawiająca ogólne zasady ustalania wymogów dotyczących ekoprojektu dla produktów wykorzystujących energię, Dz.U. L 191 z 22.7.2005.

Komisja nalega, aby Rada przyjęła jej wniosek i dokonała wpisu usługi ogrzewania zbiorowego na listę towarów i usług, do których Państwa Członkowskie mogą zastosować obniżoną stawkę podatku VAT²². Następnie Komisja zaleci Państwom Członkowskim, by wobec ogrzewania zbiorowego stosowały obniżoną stawkę VAT, taką jak w przypadku gazu ziemnego lub energii elektrycznej.

Komisja może również przedstawić wniosek legislacyjny odnośnie do kwestii podatkowych dotyczących ogrzewania zbiorowego. Komisja zbada także, czy jednocześnie należy zaproponować inne środki.

3. ENERGIA ELEKTRYCZNA Z BIOMASY

Energię elektryczną można wytwarzać ze wszystkich rodzajów biomasy za pomocą kilku technologii (patrz załącznik 6). Komisja wspiera Państwa Członkowskie w działaniach zmierzających do wykorzystania potencjału wszystkich opłacalnych form pozyskiwania energii elektrycznej z biomasy.

Dyrektywa dotycząca wykorzystania energii odnawialnej w wytwarzaniu energii elektrycznej zapewnia dla produkcji energii elektrycznej z biomasy²³. Państwa Członkowskie zobowiązały się do realizowania określonych wartości docelowych odnośnie do energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych. Ich osiągnięcie wydaje się w większości przypadków niemożliwe bez większego udziału biomasy²⁴. W związku z tym wdrożenie tej dyrektywy ma kluczowe znaczenie dla zwiększenia udziału biomasy w produkcji energii elektrycznej. Komisja w dalszym ciągu będzie zwracać na to szczególną uwagę²⁵.

W elektrociepłowniach z biomasy można jednocześnie uzyskać ciepło i energię elektryczną. Komisja zachęca Państwa Członkowskie do uwzględniania takich podwójnych korzyści za pomocą systemów wsparcia.

4. BIOPALIWA WYKORZYSTYWANE W TRANSPORCIE

4.1. Wdrożenie dyrektywy o biopaliwach

Tak jak w przypadku wytwarzania energii elektrycznej, prawodawstwo wspólnotowe przewidziało odpowiednie podstawy prawne: dyrektywa o biopaliwach²⁶ określa jako

²² COM(2003)397 z 23.7.2003.

²³ Dyrektywa 2001/77/WE z dnia 27 września 2001 r. w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych, Dz.U. L 283 z 27.10.2001.

²⁴ W ubiegłorocznym komunikacie odnośnie do udziału energii odnawialnej Komisja zwróciła uwagę, że spośród trzech głównych źródeł energii odnawialnej wykorzystywanej przy produkcji energii elektrycznej, udział energii wodnej pozostaje niemal bez zmian, udział biomasy wzrasta powoli, a udział energii wiatru rośnie szybko. Nie uda się zrealizować celów zawartych w dyrektywie, jeśli wykorzystanie biomasy nie zacznie szybciej rosnać.

²⁵ Patrz odrębny komunikat w sprawie wsparcia dla energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii (COM(2005)627).

²⁶ Dyrektywa 2003/30/WE z dnia 8 maja 2003 r. w sprawie wspierania użycia w transporcie biopaliw lub innych paliw odnawialnych, Dz.U. L 123 z 17.5.2003.

wartości odniesienia następujący procentowy udział biopaliw w rynku: 2 % w roku 2005 oraz 5,75 % w roku 2010²⁷.

Nie uda się zrealizować wartości odniesienia określonej na rok 2005. Poszczególne Państwa Członkowskie wykazują bardzo zróżnicowane wyniki²⁸; nawet jeśli wszystkie Państwa Członkowskie osiągną zamierzone cele, biopaliwa stanowiąc będą łącznie zaledwie 1,4 % udziału w rynku.

Aby wdrożyć tę dyrektywę, wiele Państw Członkowskich opiera się na zwolnieniach podatkowych dotyczących paliwa²⁹. Podlegają one kontroli w ramach pomocy państwa. Zgodnie z wytycznymi w sprawie pomocy państwa na cele ochrony środowiska, Komisja stosuje zasadniczo przychylne podejście do otrzymanych zgłoszeń. Pojawiło się jednakże kilka problemów praktycznych. Kilka Państw Członkowskich wprowadziło ostatecznie zobowiązania dotyczące biopaliw i zobligowało firmy zajmujące się dostarczaniem paliwa do zawarcia określonej ilości procentowej biopaliw w paliwie wprowadzanym do obrotu. Więcej szczegółów odnośnie do tych dwóch podejść znajduje się w załączniku 9. Zobowiązania do wprowadzania biopaliw wydają się być obiecującym sposobem przewyciężenia trudności w związku ze zwolnieniami podatkowymi i zapewnienia skutecznej i opłacalnej realizacji celów. Ułatwiają one także przychylniejsze traktowanie biopaliw drugiej generacji; co popiera Komisja.

Zgodnie z dyrektywą o biopaliwach w roku 2006 Komisja wystosuje sprawozdanie dotyczące wdrożenia tej dyrektywy, w celu jej ewentualnego przeglądu. W raporcie tym zostaną zawarte następujące zagadnienia:

- wielkości docelowe ustanowione przez poszczególne państwa odnośnie do procentowego udziału biopaliw w rynku;
- stosowanie zobowiązań w odniesieniu do biopaliw;
- wprowadzenie wymogu za pomocą systemu certyfikatów, dzięki któremu do wielkości docelowych zaliczane będą tylko biopaliwa wytwarzane z upraw, które spełniają minimalne normy zrównoważonego rozwoju³⁰.

System certyfikatów musiałby zastosować niedyskryminacyjne zasady dla biopaliw produkowanych w kraju oraz importowanych.

4.2. Rynek pojazdów

Komisja wkrótce wystąpi z wnioskiem legislacyjnym mającym na celu zachęcanie, by w ramach zamówień publicznych zakupywano pojazdy przyjazne środowisku, do których

²⁷ Patrz załącznik 7.

²⁸ Patrz załącznik 8.

²⁹ Ułatwia to dyrektywa 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej, Dz. U. L 283 z 31.10.2003.

³⁰ Komisja rozważy również, w jaki sposób można zastosować minimalne normy zrównoważonego rozwoju w stosunku do biomasy wykorzystywanej dla innych celów energetycznych.

mogłyby się również zaliczać pojazdy wykorzystujące mieszanki z wysoką zawartością biopaliw³¹.

W ramach przeglądu sposobów osiągnięcia celu Wspólnoty zakładającego średnie emisje w wysokości 120 g/km, Komisja bada obecnie w jakim zakresie wykorzystanie alternatywnych paliw, w tym biopaliw, przyczynia się do realizacji wartości docelowych ograniczenia emisji CO₂ lekkich pojazdów samochodowych. Przyszła strategia, która zostanie przedłożona w roku 2006, oparta będzie na „zintegrowanym podejściu”. Oznacza to, że oprócz starań ze strony producentów samochodów od strony technologicznej, rozważane będą inne środki, takie jak wykorzystanie biopaliw, zachęty podatkowe, informacje dla konsumentów oraz unikanie ograniczeń. Strategia ta uwzględni strategię w sprawie przyszłości przemysłu samochodowego, która zostanie przedstawiona również w 2006 r.

4.3. Równoważenie produkcji krajowej i importu

Biopaliwa oraz surowce do ich produkcji są przedmiotem obrotu na rynkach światowych. Podejście oparte na idei samowystarczalności gospodarczej w obliczu realizacji potrzeb Unii Europejskiej nie jest ani możliwe, ani pożądane. Jednakże Unii przysługuje pewien zakres uprawnień, które pozwalają na określenie, jak dalece wspierać produkcję krajową lub import. Załącznik 10 opisuje obecną sytuację w zakresie handlu bioetanołem. W załączniku 11 oceniono trzy sposoby osiągnięcia 5,75 %-ego udziału biopaliw w rynku:

- minimalny udział importu
- maksymalny udział importu
- zrównoważone podejście.

Komisja preferuje podejście zrównoważone. Tym samym:

- wniesie poprawkę do normy EN14214 w celu umożliwienia zastosowania szerszej gamy olejów roślinnych przy produkcji biodiesla, w zakresie możliwym do realizacji bez znaczących skutków ujemnych dla jakości paliwa;
- zajmie się sprawą zmiany dyrektywy o biopaliwach, aby do wielkości docelowych zaliczane były tylko biopaliwa wytwarzane z upraw, które spełniają minimalne normy zrównoważonego rozwoju;
- będzie utrzymywać warunki dostępu do rynku importowanego bioetanolu, które są nie mniej korzystne niż warunki oferowane przez obecnie obowiązujące umowy handlowe;
- będzie stosować racjonalne podejście w toczących się negocjacjach w sprawie umów o wolnym handlu z krajami/regionami produkującymi etanol. UE musi szanować interesy krajowych producentów oraz partnerów handlowych UE, w kontekście rosnącego popytu na biopaliwa;
- będzie wspierać kraje rozwijające się, które pragną produkować biopaliwa i rozwijać dla nich rynki wewnętrzne. Ma to szczególne znaczenie w kontekście reform sektora cukru³².

³¹ Zamówienia publiczne mają też do odegrania ważną rolę w promowaniu innych rodzajów biomasy, w szczególności dla celów ogrzewnictwa.

Komisja podejmie te zadania w trakcie negocjacji dwustronnych (np. z Mercosurem) i negocjacji wielostronnych (np. w czasie rundy WTO w Doha i dyskusji nad handlem towarami związanymi z ochroną środowiska).

4.4. Normy

Dyrektywa odnosząca się do jakości benzyny i olejów napędowych³³ ustanawia limity zawartości w benzynie etanolu, eteru i innych związków tlenowych. Ogranicza ona ciśnienie par benzyny. Norma EN590 stanowi, iż olej napędowy nie może zawierać więcej niż 5 % biodiesla w kategoriach objętości (4,6 % w kategoriach energetycznych). Z uwagi na te limity trudno będzie osiągnąć zwiększone wykorzystanie biopaliw.

Komisja jest w trakcie rewizji dyrektywy odnoszącej się do jakości benzyny i olejów napędowych. Dokona ona oceny wpływu różnych możliwych rozwiązań w odniesieniu do powyższych kwestii. Komisja rozważa szereg czynników, z uwzględnieniem kosztów i korzyści sektorów, na które zmiany takie wpływają. Podczas rewizji tych rozwiązań Komisja weźmie pod uwagę między innymi:

- wpływ na zdrowie i środowisko (w tym emisję zanieczyszczeń i gazów cieplarnianych);
- wpływ na realizację zadań ujętych w dyrektywie o biopaliwach oraz koszt ich realizacji.

4.5. Zniesienie barier technicznych

Istnieją bariery techniczne przy wprowadzaniu biopaliw. Przykładowo, ze strony przedstawicieli przemysłu padają argumenty, iż:

- benzyny mieszanej z etanolem nie można transportować w rurociągach naftowych;
- udostępnianie bazy do produkcji benzyny, która miałaby obniżone ciśnienie par i nadawałaby się do bezpośredniego mieszania z etanolem nie jest praktykowane.

Komisja zwróci się do odpowiednich branż przemysłowych z prośbą o wyjaśnienie technicznego uzasadnienia takich barier, a także postara się poznać opinie innych zainteresowanych stron. Będzie też śledzić zachowanie właściwych sektorów, by zyskać pewność, że nie ma miejsca dyskryminacja biopaliw.

4.6. Zastosowanie etanolu w celu zmniejszenia popytu na olej napędowy

W Europie występuje przychylne nastawienie do wykorzystywania pojazdów napędzanych olejem napędowym. Jednakże Europa ma większe możliwości produkcji bioetanolu niż biodiesla, przy wykorzystaniu mniejszych przestrzeni i większych możliwościach ograniczenia kosztów dzięki efektowi korzyści skali. Istnieją również możliwości zwiększenia importu etanolu z państw trzecich.

³² Aspekt ten zostanie szerzej omówiony w mającym się wkrótce ukazać komunikacie dotyczącym biopaliw.

³³ Dyrektywa 98/70/WE z dnia 13 października 1998 r. odnosząca się do jakości benzyny i olejów napędowych (Dz.U. L 350 z 28.12.1998), zmieniona dyrektywą 2003/17/WE z dnia 3 marca 2003 r. (Dz.U. L 76 z 22.3.2003).

Komisja będzie wspierać wykorzystywanie etanolu w celu zmniejszenia popytu na olej napędowy, włączając w to zastosowanie 95 % etanolu w zmodyfikowanych silnikach diesla. W ramach ponownej analizy normy EN14214, Komisja zaproponuje też ocenę zmiany, która pozwoli na zastąpienie metanolu etanolem przy produkcji biodiesla.

5. ZAGADNIENIA PRZEKROJOWE

5.1. Zaopatrzenie w biomasę

Opisane powyżej środki uzależnione są od dostępności odpowiedniego zaopatrzenia w biomasę. W niniejszym rozdziale przedstawiono kroki podejmowane w celu jego promowania.

Wspólna Polityka Rolna (WPR)

W wyniku przeprowadzonej w roku 2003 reformy Wspólnej Polityki Rolnej dopłaty bezpośrednie dla rolników nie są już powiązane z produkcją rolną. W związku z powyższym rolnicy mogą swobodnie odpowiadać na wzrastające zapotrzebowanie na uprawy energetyczne. Reforma ta wprowadziła także specjalną pomoc na uprawy energetyczne³⁴ i utrzymała możliwość wykorzystania gruntów obowiązkowo odłogowanych do prowadzenia upraw nieżywnościowych (w tym upraw energetycznych). W roku 2006 Komisja przedłoży Radzie sprawozdanie z wdrożenia pomocy w odniesieniu do upraw energetycznych, któremu, jeśli będzie to właściwe, towarzyszyć będą wnioski uwzględniające cele Unii Europejskiej odnośnie do biopaliw.

W przeszłości tylko ograniczony zakres upraw energetycznych objęty był wsparciem w ramach systemu odłogowania. Reforma utorowała rolnikom drogę w kierunku zwiększenia ilości upraw energetycznych, włączając plantacje odroślowe o krótkim cyklu i inne uprawy wieloletnie. Decyzje w sprawie właściwych upraw energetycznych najlepiej podejmuje się na szczeblu regionalnym lub lokalnym. Komisja będzie finansować kampanię informacyjną na temat właściwości takich upraw oraz korzyści, jakie one oferują³⁵. Odmiennego podejścia potrzebują w szczególności plantacje szybko rosnących drzew, ponieważ rolnicy muszą zablokować areał na okres kilkunastu lat, a do czasu pierwszych zbiorów muszą upłynąć co najmniej 4 lata.

Leśnictwo

Okolo 35 % produkcji drzewnej z lasów UE pozostaje niewykorzystane³⁶. W wielu krajach jest niewielu odbiorców „gałęziówki” – małych rozmiarów gałęzek pozostałych po pozyskaniu drewna, które nadają się do produkcji ciepła i energii elektrycznej. Większość niewykorzystanych zasobów znajduje się w małych, prywatnych gospodarstwach, co utrudnia ich uruchomienie. W niektórych krajach poradzono sobie z tym problemem, ustanawiając łańcuchy dostaw połączone z istniejącymi zakładami i wspierając organizację systemów logistycznych oraz współpracę z właścicielami lasów i transportu. Komisja podejmie starania

³⁴ „Dopłaty do upraw energetycznych”, w ramach których dostępna jest dopłata w wysokości 45 EUR za hektar, przy zagwarantowanym areale 1,5 miliona hektarów pułapu budżetowego dla produkcji upraw energetycznych.

³⁵ Akcja obejmie również leśnictwo.

³⁶ (Nie licząc lasów na obszarach chronionych takich jak obszary Natura 2000).

celem rozpowszechnienia wiedzy zdobytej na podstawie tych doświadczeń i będzie wspierać podobne inicjatywy w innych krajach.

Komisja jest w trakcie przygotowywania planu działania w sprawie leśnictwa, który ma zostać przyjęty w roku 2006; zajmie się on kwestią wykorzystania drewna dla celów energetycznych.

Komisja sprawdzi wpływ zastosowania energetycznego drewna i resztek drewnianych na leśnictwo i branżę z nim powiązane.

Odpady

Odpady to ciągle mało wykorzystywane źródło energii. Komisja jest w trakcie opracowywania strategii przedmiotowej dotyczącej zapobiegania i ponownego przetwarzania odpadów oraz przygotowania wniosku w sprawie rewizji ramowych aktów prawnych dotyczących odpadów. Między innymi rozważane są następujące opcje:

- promowanie technik gospodarowania odpadami, które zmniejszają oddziaływanie na środowisko przy wykorzystywaniu odpadów jako paliwa;
- zastosowanie podejścia rynkowego w działalności związanej z recyklingiem i odzyskiem;
- opracowanie norm technicznych, które umożliwiłyby uznawanie materiałów odzyskanych za towary (przez co łatwiej można by je wykorzystać do celów energetycznych);
- wspieranie inwestycji w technologie zapewniające energetyczną wydajność przy zastosowaniu odpadów jako paliwa.

Zwierzęce produkty uboczne

Zwierzęce produkty uboczne nieprzeznaczone do spożycia przez ludzi coraz częściej wykorzystywane są do celów energetycznych, w szczególności pozyskiwania biogazu i biodiesla. Postęp technologiczny i naukowy ustawicznie prowadzi do opracowywania nowych procesów produkcyjnych. Komisja podda przeglądowi ramy prawne pod kątem zezwolenia na tego rodzaju procesy, aby można było wykorzystywać nowe źródła energii, jednocześnie utrzymując wysoki poziom ochrony zdrowia ludzi oraz zwierząt.

Normy

Potrzebne są normy europejskie dotyczące jakości paliw stałych produkowanych z biomasy w celu ułatwienia handlu takimi paliwami, rozwijania dla nich rynków i zwiększania zaufania konsumentów. Pracuje nad nimi Europejski Komitet Normalizacyjny (CEN). Komisja będzie nakłaniać go do potraktowania tych prac w sposób priorytetowy.

Doskonalenie łańcucha dostaw

Europejską platformę dla celów handlu peletami i wiórami zapoczątkowano z pomocą programu UE „Inteligentna Energia dla Europy”, jednak osiąga się niskie obroty handlowe. Komisja sprawdzi, jak można poprawić wyniki funkcjonowania tego systemu w kontekście tworzenia systemu handlowego obejmującego cały obszar UE (w miarę możliwości technicznych i ekonomicznych).

Krajowe plany działania w sprawie biomasy

Krajowe plany działania w sprawie biomasy mogą zmniejszyć niepewność inwestora poprzez dokonanie oceny fizycznej i ekonomicznej dostępności biomasy różnego rodzaju, w tym drewna i resztek drewnianych, jak również odpadów i roślin uprawnych, określanie priorytetów dla znajdujących zastosowanie typów biomasy i wskazywanie środków, które należy przyjąć na szczeblu krajowym, by wypromować wykorzystywanie biomasy. Plany te można również powiązać z kampaniami informacyjnymi dla konsumentów odnośnie do korzyści z biomasy. Te same działania mogą z powodzeniem podjąć regiony. Komisja wspiera opracowywanie krajowych planów działania w sprawie biomasy.

5.2 Finansowe wsparcie UE dla energii z biomasy

Wiele regionów uzyskujących wsparcie w ramach funduszy strukturalnych i funduszu spójności dysponuje wielkim potencjałem w zakresie rozwoju gospodarczego oraz tworzenia miejsc pracy i stabilizacji zatrudnienia dzięki wykorzystaniu biomasy. Odnosi się to w szczególności do obszarów wiejskich w Europie Środkowej i Wschodniej. Niskie koszty pracy i wysoka dostępność zasobów mogą dać tym regionom stosunkową przewagę w produkcji biomasy. W związku z tym, wsparcie dla rozwijania odnawialnych i alternatywnych źródeł energii takich jak produkcja biomasy stanowi ważny cel dla funduszy strukturalnych i funduszu spójności, jak określono we wniosku Komisji dotyczącym strategicznych wytycznych Wspólnoty w zakresie polityki spójności³⁷. Dzięki tym funduszom można sfinansować przekwalifikowanie rolników i zaopatrzenie producentów biomasy w sprzęt oraz zainwestować w urządzenia do produkcji biopaliw i innych materiałów; a także wspomagać producentów energii elektrycznej oraz lokalne kotłownie w przestawianiu się na biomasę.

Komisja wzywa Państwa Członkowskie oraz regiony do tego, by przy opracowywaniu Krajowych Strategicznych Ram Odniesienia oraz programów operacyjnych, upewniły się, że dokładnie uwzględniono potencjalne korzyści z zastosowania biomasy.

Inwestycje na terenie gospodarstw lub w ich pobliżu, na przykład w przetwórstwo biopaliw, również mogą uzyskać wsparcie w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich, tak jak uruchomienie niewykorzystanej biomasy przez posiadaczy lasów. Komisja przedstawiła propozycję strategicznych wytycznych Wspólnoty w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, które podkreślają znaczenie energii odnawialnej w ogóle, a w szczególności łańcuchów dostaw biomasy³⁸. Komisja wspiera Państwa Członkowskie w podejmowaniu możliwości rozwoju i dywersyfikacji gospodarki na obszarach wiejskich w ramach krajowych programów rozwoju obszarów wiejskich. Komisja proponuje utworzenie w ramach tych programów specjalnej grupy ad hoc, która zajęłaby się analizowaniem możliwości rozwoju związanych z biomasą.

5.3 Pomoc państwa

Oficjalne wsparcie udzielane na rzecz produkcji i wykorzystania biomasy musi być zgodne z polityką Wspólnoty odnośnie do pomocy państwa. Komisja może zezwolić na udzielenie pomocy inwestycyjnej i pomocy operacyjnej na podstawie wspólnotowych wytycznych dotyczących pomocy państwa na rzecz ochrony środowiska naturalnego³⁹. Zasady zawarte w

³⁷ COM (2005) 299 z 5.7.2005

³⁸ COM (2005) 304.

³⁹ Dz.U. C 37 z 3.2.2001 str. 3

tych wytycznych uwzględniają korzystne skutki, jakie może posiadać energia produkowana z biomasy w porównaniu z produkcją energii w oparciu o paliwa kopalne. Pomoc inwestycyjna na obszarach objętych pomocą może być zgodna z zasadami wspólnego rynku w myśl wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej⁴⁰. Nie powinno dochodzić do niepotrzebnych zakłóceń konkurencji. Patrz również załącznik 9.

6. BADANIA

Wniosek Komisji dotyczący siódmego programu ramowego traktuje badania nad biomasą w sposób priorytetowy. Zawiera kilka działań odnoszących się do biomasy:

- „Biomasa dla celów produkcji paliw, energii elektrycznej, ogrzewania i chłodzenia”, którego celem jest opracowanie i zademonstrowanie zestawu technologii;
- „Inteligentne sieci energetyczne”, w tym włączenie instalacji wykorzystujących biomasę do sieci energetycznych oraz dostarczanie biogazu i gazu syntetycznego do sieci przesyłowych gazu ziemnego;
- „Nauki o życiu i biotechnologia na rzecz zrównoważonych produktów i procesów niespożywczych” w tym zastosowanie biotechnologii w celu poprawy wydajności, trwałości i składu surowców energetycznych z biomasy oraz opracowania nowych bioprocessów.

Do najważniejszych obszarów działania należeć będą:

- opracowanie „Platformy technologicznej biopaliw” z udziałem odpowiednich branż;
- koncepcja „bio-rafinerii”, znajdowanie cennych zastosowań dla wszystkich części roślin;
- badania nad biopaliwami drugiej generacji, gdzie przewiduje się znaczący wzrost finansowania ze strony Wspólnoty.

Komisja zastanowi się, w jaki sposób należy poprowadzić badania w zakresie optymalizacji upraw rolnych i drzewnych dla celów energetycznych oraz w zakresie procesów przetwarzania.

W ramach programu „Inteligentna energia dla Europy”, Komisja będzie wspierać rozpowszechnianie technik potwierdzonych badaniami.

Więcej szczegółów podano w załączniku 12.

7. WNIOSKI

Europa musi położyć kres uzależnieniu od paliw kopalnych. Biomasa stanowi jedno z głównych rozwiązań. Na szczeblu europejskim należy opracować opłacalne środki na rzecz wykorzystywania biomasy, by:

⁴⁰ Dz.U. C 74 z 10.3.1998, str. 9

- osiągnąć jak najwięcej korzyści z innowacji na szczeblu krajowym i lokalnym;
- wyznaczyć jasno sprecyzowany kierunek rozwoju dla ważniejszych branż przemysłowych, zorganizowanych na skalę europejską;
- sprawiedliwie dzielić się obciążeniami.

Niniejszy komunikat określa skoordynowany program działań Wspólnoty, w tym środki mające na celu zwiększenie zapotrzebowania na biomasę; poprawę zaopatrzenia, przewyciężenie barier technicznych oraz rozwój badań.

Niniejszy plan działania opracowywano przez blisko rok. Opiera się on na szerokich konsultacjach z zainteresowanymi stronami⁴¹. Ich reakcje na koncepcję stanowczego podejścia Wspólnoty do tej kwestii były w większości, a często zdecydowanie, pozytywne. Następnym krokiem jest zastosowanie planu w praktyce. Zielona Księga w sprawie spójnej europejskiej polityki energetycznej, która ukaże się wiosną przyszłego roku, zajmie się kwestią postępu i dalszych zmian.

⁴¹ Patrz załącznik 13.

ANNEX 1 – Biomass action plan: summary of measures

Biomass for heating and electricity

The Commission will:

- work towards a proposal for Community legislation in 2006 to encourage the use of renewable energy, including biomass, for heating and cooling;
- examine how the directive on energy performance of buildings could be amended to increase incentives for the use of renewable energy;
- study how to improve the performance of household biomass boilers and reduce pollution, with a view to setting requirements in the framework of the eco-design directive;
- encourage district heating scheme owners to modernise them and convert them to biomass fuel;
- encourage Member States that apply a reduced VAT rate to gas and electricity to apply such a rate to district heating too;
- pay close attention to the implementation of the directive on electricity from renewable energy sources;
- encourage Member States to harness the potential of all cost-effective forms of biomass electricity generation;
- encourage Member States to take into account, in their support systems, the fact that, in combined heat and power plants, biomass can provide heat and electricity at the same time.

Transport biofuels

The Commission will:

- Bring forward a report in 2006 in view of a possible revision of the biofuels directive. This report will address the issues of:
 - setting national targets for the share of biofuels;
 - using biofuels obligations on fuel suppliers;
 - ensuring, through certification schemes, that the biofuels used to meet the targets satisfy minimum sustainability requirements.
- Encourage Member States to give favourable treatment to second-generation biofuels in biofuels obligations.
- Bring forward a legislative proposal promoting public procurement of clean and efficient vehicles, including those using high blends of biofuels.

- Examine how biofuel use can count towards the CO₂ emission reduction targets for car fleets.
- Pursue a balanced approach in ongoing free trade agreement negotiations with ethanol-producing countries/regions. The EU must respect the interests of domestic producers and EU trading partners, within the context of rising demand for biofuels.
- Propose amendments to the “biodiesel standard” to facilitate the use of a wider range of oils, including imported oils, to produce biodiesel, and allow ethanol to replace methanol in biodiesel production.
- Assess the impact of options to address the issues of limits on the content of ethanol, ether and other oxygenates in petrol; limits on the vapour content of petrol; and limits on the biodiesel content of diesel.
- Ask the relevant industries to explain the technical justification for practices that act as barriers to the introduction of biofuels and monitor the behaviour of these industries to ensure that there is no discrimination against biofuels.
- Support developing countries by helping them to produce biofuels and by maintaining market access conditions that are no less favourable than those provided by the trade agreements currently in force.
- Bring forward a communication dealing specifically with biofuels early in 2006.

Cross-cutting issues

The Commission will:

- Assess the implementation of the energy crop scheme.
- Finance a campaign to inform farmers and forest holders about the properties of energy crops and the opportunities they offer.
- Bring forward a forestry action plan in which energy use of forest material will play an important part.
- Review the impact of the energy use of wood and wood residues on forest based industries.
- Consider how the waste framework legislation could be amended to facilitate the use of clean wastes as fuel.
- Review how the animal by-products legislation could be amended in order to facilitate the authorisation and approval of alternative processes for the production of biogas and other biofuels
- Encourage the European Committee for Standardisation to speed up work on standards for the quality of biomass fuels.
- Explore how to develop a European spot market in pellets and chips.

- Encourage Member States to establish national biomass action plans.

Encourage Member States and regions to ensure that the benefits of biomass are taken into account when preparing their national reference frameworks and operational plans under the cohesion policy and the rural development policy.

Research

The Commission will:

- Continue to encourage the development of an industry-led “Biofuel technology platform”.
- Consider how best to take forward research into the optimisation of agricultural and woody crops for energy purposes, and biomass to energy conversion processes.
- Give a high priority to research into the “bio-refinery” concept, finding valuable uses for all parts of the plant.
- Give a high priority to research into second-generation biofuels, with an aim of improving their efficiency and cost-effectiveness; a substantial increase in Community funding is expected.

ANNEX 2 – EU biomass production potential

The table assesses the EU’s potential to produce biomass for energy use. These estimates are conservative because they are based on the following assumptions:

- no effect on domestic food production for domestic use;
- no increase in pressure on farmland and forest biodiversity;
- no increase in environmental pressure on soil and water resources;
- no ploughing of previously unploughed permanent grassland;
- a shift towards more environmentally friendly farming, with some areas set aside as ecological stepping stones;
- the rate of biomass extraction from forests adapted to local soil nutrient balance and erosion risks.

The first column of the table shows the quantities of EU-produced biomass used for energy purposes today. The following columns show the potential contribution in 2010, 2020 and 2030. The potential for 2010 is 2½ times the contribution today. The potential for 2020 is 3 to 3½ times the contribution today, and the potential for 2030 is 3½ to 4½ times that of today. Forests, wastes and agriculture all make a big contribution to this potential for growth. The increase from forestry comes from an increase both in fellings and in the use of residues. The increase from agriculture is driven by the reform of the common agricultural policy.

EU biomass production potential⁴²

| <i>Mtoe</i> | Biomass consumption, 2003 | Potential, 2010 | Potential, 2020 | Potential, 2030 |
|--|----------------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| Wood direct from forest (increment and residues) | 67 ⁴³ | 43 | 39-45 | 39-72 |
| Organic wastes, wood industry residues, agricultural and food processing residues, manure | | 100 | 100 | 102 |
| Energy crops from agriculture | 2 | 43-46 | 76-94 | 102-142 |
| TOTAL | 69 | 186-189 | 215-239 | 243-316 |

⁴² Sources: 2003 data from Eurostat; projections for 2010, 2020 and 2030 from European Environmental Agency, “How much biomass can Europe use without harming the environment”, briefing 2/2005

⁴³ This figure includes 59 Mtoe of wood and wood wastes; 3 Mtoe of biogas; and 5 Mtoe of municipal solid waste.

It should be underlined that due to lack of data, this table only covers the EU25. It does not include the contribution of Bulgaria and Romania. These countries will be EU members by 2010, and have high biomass production potential. Nor does the table include imports. Most regions of the world have higher potential to produce biomass, relative to their energy consumption, than the EU. Potential EU consumption is therefore significantly higher than these figures would suggest.

ANNEX 3 – A scenario to increase biomass energy using current technologies

| <i>mtoe</i> | Current (2003) | Future (2010) | Difference |
|--------------------|-----------------------|----------------------|-------------------|
| Electricity | 20 | 55 | 35 |
| Heat | 48 | 75 | 27 |
| Transport | 1 | 19 | 18 |
| TOTAL | 69 | 149 | 80 |

This scenario is drawn from the 2004 communication “The share of renewable energy”, expanded to the EU25. It is compatible with achievement of the Community’s targets of: a 12% overall share of renewable energy; a 21% share of renewable energy in electricity generation; and a 5.75% market share for biofuels.

The Commission believes this scenario can be achieved in the three sectors sectors – electricity, heat and transport – through the measures in this action plan – if not in 2010, the year for which these targets were set, then within a year or two of that date.

This is the scenario that serves as the basis for the impact assessment on this communication.

ANNEX 4 – Environmental impacts

Biomass has three main environmental impacts:

- Avoidance of greenhouse gas emissions

The Commission estimates that the scenario in Annex 3, if achieved, would reduce greenhouse gas emissions by 209 million tonnes of CO₂-eq per year.

- Environmental impact of the production of raw materials

Agriculture can have significant effects on the environment, positive and negative. In general, the level of harmful effects varies with the intensity of the agriculture. This is true whether crops are used for food or energy purposes. It can be particularly harmful to bring previously uncultivated land (permanent grassland) into agricultural use.

On the other hand, using grass cuttings from such land for biomass production can help to prevent the decline of biodiversity on species-rich grasslands due to land abandonment.

Energy crop cultivation can help to improve the overall profitability of the farm business, contributing to the maintenance of farming in areas where this may be useful from an environmental (or wider sustainable development) perspective. This is important in a number of regions to improve soil stability and prevent irreversible landslide damage. Another potential positive aspect of energy crop production is its contribution to the establishment of new crop rotation systems that are more advantageous from a wider environmental point of view (for example, alternatives to the monoculture of maize).

If energy crops are grown on agricultural land that was previously used for food production, the change in environmental pressure depends on which biomass crops are cultivated.

The plantation of tree crops to enhance soil cover on degraded land can also have a globally positive impact. However this should not take place on steppe or mountain habitats that have a high biodiversity value.

The use of wastes and residues for energy purposes often gives an environmental bonus compared with other means of disposal. For forest residues, the environmental impact depends on the local soil nutrient balance and the risk of erosion, which may require a certain amount of the residues (especially foliage) to be left on site. In some regions, however, their extraction help to reduce the risk of fire.

- Environmental impact of the use of biomass

Like fossil fuels, biomass emits pollutants. Advanced emission control equipment can virtually eliminate this, however. Such equipment is already standard in transport and, increasingly, in electricity generation. The situation is less favourable with heating, particularly home heating.

This analysis points to two priorities:

- the need to guarantee that site-specific environmental requirements are observed when producing biomass – this will be addressed in the Commission’s 2006 report on the implementation of the biofuels directive
- improving the pollution performance of household biomass burning – this will be addressed as part of the measures proposed in this action plan to develop biomass heating.

The Commission will also take steps to improve understanding of the costs and environmental impacts of all transport fuels, including conventional biofuels.

ANNEX 5 – Renewable energy and the directive on the energy performance of buildings

The directive on the energy performance of buildings⁴⁴ requires Member States, when calculating the energy performance of buildings, to take into account the positive influence of "heating and electricity systems based on renewable energy sources". The relative importance attached to different kinds of renewable energy will be decided by the Member States in their transposition of the directive, allowing them, in principle, to attach substantial premia to the use of biomass in their calculation methods.

Moreover, for new buildings larger than 1000 square meters, Member States are required to carry out technical, environmental and economic feasibility studies on the use of decentralised energy supply systems based on renewable energy, on CHP and on district or block heating or cooling. This also gives Member States considerable leeway to promote biomass. In many Member States, biomass heating is one of the most practical and cost-effective options.

During 2006, taking into account comments received on the energy efficiency Green Paper⁴⁵, the Commission will decide how it thinks the directive should be further developed. The possibilities it will consider could include:

- amending the annex to the directive to ensure that calculation procedures allow greater weight and more active promotion to be given to biomass heating and other forms of renewable energy;
- reducing the thresholds in the directive so that many more new buildings would have to be considered for renewable energy before construction starts, and many more renovation projects would need to meet minimum efficiency requirements based on energy performance calculations that include the positive influence of renewable energy sources, including biomass;
- setting EU-wide minimum energy performance standards and criteria that could also promote the use of biomass where it is technically feasible and economically interesting.

At the same time, the Commission will examine other options for development of the directive, including *inter alia* the use of energy-efficient building materials.

⁴⁴ Directive 2002/91 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2002 on the energy performance of buildings, O.J. L1, 4/01/2003

⁴⁵ COM(2005)265 final of 22/06/2005

ANNEX 6 – Biomass for electricity generation

Electricity can be generated from all types of biomass. Several reliable technologies are available. These technologies can be used to “co-fire” biomass, by mixing it with coal or natural gas, or to run freestanding power stations.

Large centralised power plants, like those used to burn straw in Denmark or forest residues in Finland, offer the best economic performance, especially if they are also used for heat (combined heat and power, CHP). Co-firing biomass with coal is another good centralised option in existing large power plants.

It is more efficient, when electricity is generated from biomass, to make use of the heat that is produced as well. Member States can support this in the design of support schemes for electricity generated from renewable energy sources, or through CHP support schemes developed in accordance with the harmonised European efficiency reference values for CHP which will come into force in February 2006 in accordance with the CHP directive.⁴⁶

Smaller decentralised plants burning solid biomass or biogas tend to cost more, but often have advantages for the environment and for rural development. The EU structural funds or its rural development programme can be used to study their optimal location in relation to biomass availability, transport infrastructure, grid connection possible and labour markets.

The Commission encourages Member States to harness the potential of all cost-effective forms of biomass electricity generation rather than focusing on one form alone.

⁴⁶ Directive 2004/8 of the European Parliament and of the Council of 11 February 2004 on the promotion of cogeneration based on a useful heat demand in the internal energy market and amending Directive 92/42/EEC, O.J. L52, 21/02/2004

ANNEX 7 – Transport biofuels: background

In 2001 the Commission adopted a communication on alternative fuels for road transport, identifying three fuels (biofuels, natural gas and hydrogen) that could play a big part.⁴⁷ It was accompanied by legislative proposals requiring Member States to promote biofuels and making it easier to use fuel tax exemptions to do this. These proposals were adopted, in amended form, in 2003.⁴⁸

Since the adoption of the communication the market share of biofuels has increased from 0.2% in 2000 to 0.8% in 2004. About 90% of biofuel consumption is covered by domestic raw materials, 10% by imports. Out of the EU25's total arable land of 97 million hectares, about 1.8 million hectares were used for producing raw materials for biofuels in 2005. As expected, there has been a shift towards low blends and away from the high blends or pure biofuels that prevailed in 2001. Biodiesel's share of total biofuel consumption has stayed at 70 to 80%.

The rise in the oil price and a growing interest in new markets for agricultural products in the light of the reform of the common agricultural policy - and the sugar regime in particular - have led to a wider appreciation of biofuels' advantages at European level and have provoked widespread discussion in Member States.

“Second-generation” biofuels from wood and wastes are currently more expensive than first-generation biofuels from agricultural crops and have not yet been fully demonstrated on a commercial scale. Once that has been achieved, they will widen the range of raw materials that can be used and could also further improve biofuels' environmental profile. It should be underlined, however, that first-generation biofuels already offer significant benefits and that any significant contribution from second-generation biofuels will not materialise until after 2010. Therefore, the emphasis of this action plan is on first-generation biofuels.

⁴⁷ COM (2001) 547

⁴⁸ Directive 2003/30/EC of the European Parliament and of the Council of 8 May 2003 on the promotion of the use of biofuels or other renewable fuels for transport, O.J. L123, 17/05/2003, and Council Directive 2003/96/EC of 27 October 2003 restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity, O.J. L283, 31/10/2003

ANNEX 8 – Biofuels: progress at national level

| Member State | Market share 2003 | National indicative target for 2005 | Targeted increase, 2003-2005 |
|--------------|-------------------|-------------------------------------|---|
| AT | 0.06% | 2.5% | +2.44% |
| BE | 0 | 2% | +2% |
| CY | 0 | 1% | +1% |
| CZ | 1.12% | 3.7% (2006) | + 1.72% (assuming linear path) |
| DK | 0 | 0% | +0% |
| EE | 0 | 2% | +2% |
| FI | 0.1% | 0.1% | +0% |
| FR | 0.68% | 2% | +1.32% |
| DE | 1.18% | 2% | +0.82% |
| GR | 0 | 0.7% | +0.7% |
| HU | 0 | 0.4-0.6% | +0.4-0.6% |
| IE | 0 | 0.06% | +0.06% |
| IT | 0.5% | 1% | +0,5% |
| LA | 0.21% | 2% | +1.79% |
| LI | 0 (assumed) | 2% | +2% |
| LU | 0 (assumed) | not yet reported, assume 0 | not yet reported |
| MT | 0.02% | 0.3% | +0.28% |
| NL | 0.03% | 2% (2006) | +0% (promotional measures will come into force from January 2006) |
| PL | 0.49% | 0.5% | +0.01% |
| PT | 0 | 2% | +2% |
| SK | 0.14% | 2% | +1.86% |
| SI | 0 (assumed) | 0.65% | +0.65% |
| ES | 0.76% | 2% | +1.24% |
| SV | 1.32% | 3% | +1.68% |
| UK | 0.03% | 0.3% | +0.27% |
| EU25 | 0.6% | 1.4% | +0.8% |

Sources

2003: National reports under the biofuels directive except Belgium: Eurostat (figure for 2002) and Italy: EurObserv'Er

2005: National reports under the biofuels directive.

National reports under the biofuels directive are available at http://europa.eu.int/comm/energy/res/legislation/biofuels_en.htm

ANNEX 9 – Implementing the biofuels directive: fuel tax exemptions and biofuel obligations

Member States are using two main tools to implement the Biofuels Directive: tax exemptions and biofuels obligations.

Tax exemptions

Member States make a good deal of use of fiscal policy to promote biofuels. The energy taxation directive establishes the framework for the consequent tax exemptions.

Under Article 16 of this directive, Member States can reduce taxes on biofuels or completely exempt them from taxes, without needing the Commission's prior approval (on fiscal grounds), as long as they respect certain strict conditions.

The tax reduction or exemption cannot exceed the amount of tax which would otherwise be payable on the volume of biofuel present in the product that is eligible for the reduction. In addition, it should be emphasised that the tax reductions or exemptions introduced by Member States must be modified in line with changes in the price of raw materials, in order to ensure that the reductions do not lead to overcompensation of the additional costs of biofuel production. The fiscal advantage (exemption or reduction) granted to a fuel of renewable origin cannot exceed the difference between this fuel and an equivalent fossil fuel.

These fiscal measures no longer need the prior, unanimous approval of other Member States. However, they remain subject to state aid control. The Commission has taken a generally favourable attitude to the notifications received. The exemptions that have received state aid approval are listed in the table.

Table - Biofuel tax exemptions that have received state aid approval

| Case | Biofuels concerned | reference |
|-------------|--|---------------------------|
| C64/2000 FR | ETBE | OJ L 94 of 10.4.03, p.1 |
| N461/01 IT | Biodiesel | OJ C 146 of 19.6.02, p.6 |
| N480/02 SE | All CO ₂ -neutral fuels | OJ C 33 of 6.2.2004, p.7 |
| N804/01 UK | Biodiesel | OJ C 238 of 3.10.02, p.10 |
| N512/02 SE | Biofuel pilot projects | OJ C 75 of 27.3.03, p.2 |
| N685/02 DE | Bioethanol, biodiesel and vegetable oils | OJ C 86 of 6.4.04, p.15 |
| N717/02 IT | Bioethanol and ETBE | OJ C 16 of 22.1.04, p.22 |
| N407/03 UK | Bioethanol | OJ C 193 of 28.4.05, p.17 |
| NN43/04 AT | Bioethanol, biodiesel and vegetable oils | Not published yet |
| N187/04 SE | Biofuel pilot projects | Not published yet |
| N206/04 CZ | Biodiesel | Not published yet |
| N427/04 HU | Biodiesel and ETBE | OJ C133 of 31.5.05, p.2 |
| N582/04 IT | Biodiesel (prolongation of N461/01) | Not published yet |
| N599/04 IRL | Biodiesel, bioethanol and vegetable oils | OJ C 98 of 22.4.05, p.10 |
| N44/05 LT | Biodiesel, bioethanol, vegetable oils and ETBE | Not published yet |
| N223/05 CZ | Biodiesel | Not published yet |
| N314/05 EE | Bioethanol, biodiesel and vegetable oils | Not published yet |

All decisions not to raise objections can be found on the Commission's website: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/index_en.htm#aides

However, the Commission is aware that the system of tax exemptions, as implemented, is giving rise to three problems:

- 1) The risk of **unnecessarily high cost to the state and unnecessarily high payments to undertakings**. Biofuels producers have different costs but, under the tax exemption system, all receive the same level of compensation. If the level of compensation is enough to bring high-cost producers into the market, there is a risk that it overcompensates lower-cost producers. The risk of overcompensation appears to be widespread, both within the Community and internationally. The services of the Commission are presently looking into several possibilities, including the limitation of detaxation to undenatured bioethanol (which is subject to the highest import duty) and/or making the rate of detaxation depend on the raw material used.
- 2) Insufficient **investor certainty**. The Energy Taxation Directive limits the duration of tax exemptions to six years. Among the schemes adopted to date, only the French scheme lasts as long as this. In general, Member States could consider taking coordinated measures to create a stable investment climate, in particular by making full use of the possibility under Community law to adopt six-year tax reliefs and to arrange for their extension well before the term has expired. However, stakeholder consultation has clarified that even this period of certainty is less than needed for some investments, particularly in second-generation biofuels but also in first-generation ethanol plants.
- 3) While some Member States use open aid schemes, available to all, others have opted for a **quota-based approach**, limiting the quantity of biofuel that will qualify for the tax exemption and setting up a process to choose the firms that will benefit from it. The Commission sees risks of non-transparency, arbitrary allocation and increased market concentration in quota-based schemes.

Biofuels obligations

At present there is increasing interest among Member States in the use of **biofuel obligations**, requiring fuel supply companies to incorporate a given percentage of biofuels in the fuel they place on the national market or face a penalty.⁴⁹ Obligations are in force in France and Austria and will come into force in Slovenia in 2006 and in the Czech Republic and the Netherlands in 2007. The UK and Germany have recently said that they will introduce them. Schemes vary in relation to: the point in the distribution chain where the obligation is placed; whether individual types of biofuel are distinguished; how compliance is monitored; whether they are implemented through a system of tradable certificates; and whether they coexist with fuel tax exemptions.

Obligations have a number of advantages. They place responsibility for addressing the problem of excessive oil dependence on the sector where it originates – while implying only a negligible increase in the cost of fuel. They give fuel supply companies an incentive to push

⁴⁹ Obligations that take this form are compatible with the Fuel Quality Directive (Directive 98/70/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 1998 relating to the quality of petrol and diesel fuels and amending Council Directive 93/12/EEC (O.J. L350, 28/12/1998), as amended by Directive 2003/17/EC of the European Parliament and of the Council of 3 March 2003 (O.J. L76, 22/03/2003)). By contrast, an obligation to incorporate a given proportion of biofuel in each litre of fuel sold would not be compatible with the Directive..

down the cost of biofuels – and it follows that they are more cost-efficient. They can include a premium for second-generation biofuels. Unlike state aids, they are not subject to a time limit and so could be a good way to establish the stable framework that investors want.

Compatibility between obligations and exemptions

It is important to point out that Article 16.6 of the energy taxation directive states that if Community law requires Member States to comply with legally binding obligations requiring them to place a minimum proportion of biofuels, the option for Member States to reduce excise duties under fiscal control (that is, without needing specific authorisation from the Council under unanimity) would disappear.

ANNEX 10 – Trade in bioethanol

1. Current trade in bioethanol

There is currently no specific customs classification for bioethanol for biofuel production. This product is traded under code 22 07 which covers both denatured (CN 22 07 20) and undenatured alcohol (CN 22 07 10). Both denatured and undenatured alcohol can then be used for biofuel production. It is not possible to establish from trade data whether or not imported alcohol is used in the fuel ethanol sector in the EU.

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

Table I

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

Overall imports of alcohol under code 2207 averaged 2 564 226 hl over the 2002-04 period, up from 1 447 839 hl over 1999-2001. Over 93% of them came under code 22 07 10 (undenatured alcohol).

The principal trade trends are summarised in Table II:

Table II

| Total imports of alcohol under code 22 07 (in hl) by type of duty | | | | | |
|---|-----------|-----------|-----------|-------------|------------|
| | 2002 | 2003 | 2004 | Av. 2002-04 | % of total |
| Reduced duty | 227 285 | 182 940 | 288 364 | 232 863 | 9% |
| Duty-free | 980 693 | 2 027 632 | 1 709 282 | 1 572 536 | 61% |
| MFN | 657 011 | 494 771 | 1 124 699 | 758 827 | 30% |
| TOTAL | 1 864 989 | 2 705 344 | 3 122 345 | 2 564 226 | 100% |

- average imports of bioethanol increased by 77% over 2002-2004 compared to the previous three-year period (1999-2001) when they totalled 1 447 839 hl;
- over that period 70% of these imports were traded under preferential conditions, out of which almost 61% were duty-free, while 9% benefited from some type of duty reduction;
- 30% of EU trade under code 22 07 takes place under MFN (most favoured nation) conditions.

With respect to the largest exporting countries:

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

2. Preferential imports of bioethanol into the EU

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

Table III

| Import conditions under code 22 07 under EU's main preferential agreements | | | | | |
|--|---|-------------------|--|------|---------|
| | GSP normal | | GSP+ | EBA | Cotonou |
| Duty reduction | 15% up to 31.12.2005 | 0% as of 1.1.2006 | 100% | 100% | 100% |
| Quantitative restrictions | NO | | NO | NO | NO |
| Beneficiaries | All GSP beneficiaries if not graduated. | | Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Panama, Peru, El Salvador, Venezuela, Georgia, Sri Lanka and Mongolia | LDCs | ACPs |

2.1. GSP

The current Council Regulation (Regulation (EC) 2501/2001), in force until 31 December 2005, classifies denatured and undenatured alcohol under code 22 07 as a sensitive product. According to article 7.4 of the regulation, imports of this alcohol from all GSP beneficiary countries qualify for a 15% reduction of the MFN duty.⁵⁰

Under the special drugs regime envisaged by Council Regulation (EC) 2501/2001, which was in force from the early nineties until repealed on - 30 June 2005, exports from a number of countries (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panama, Peru, Pakistan, El Salvador and Venezuela) qualified for duty-free access under code 22 07.

⁵⁰ Article 7(4) of Council Regulation (EC) No 2501/2001 of 10.12.2001.

The new GSP Regulation (Council Regulation (EC) No 980/2005 of 27.06.2005), which will apply from 1 January 2006 to 31 December 2008, no longer envisages any tariff reduction for either denatured or undenatured alcohol under code 22 07 (still classified as a sensitive product). This Regulation put in place a special incentive arrangement for sustainable development and good governance (the new GSP + incentive scheme) which has been applying on a provisional basis since 1 July 2005 and will apply on a permanent basis from 1 January 2006 to 31 December 2008. This new incentive arrangement grants unlimited and duty free access (suspension of Common Customs Tariff duties) to denatured or undenatured alcohol under code 2207. It includes all the countries which already benefited from the previous drugs scheme, with the exception of Pakistan which is subject to the full MFN duty.

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

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

2.2. Cotonou Agreement

Under the Cotonou Agreement, ACP countries qualify for duty-free access for denatured and undenatured alcohol under code 22 07 with the sole exception of South Africa. According to Regulation (EC) 2501/2001, South Africa enjoys a 15% reduction in customs duties. From 1 January 2006 it will therefore have to pay full MFN duty. During the ongoing European Partnership Agreement (EPA) negotiations with ACP countries, the customs duties of alcohol under code 22 07 will need to be negotiated.

2.3. Other countries with preferential arrangements

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

Norway, which ranks among the top ten exporters with a total of 89 375 hl under code 22 07 in 2004, has been granted duty-free access to the EU within the framework of tariff rate quotas (TRQs) since the mid-nineties. In 2005 the TRQ will total 164 000 hl for exports under code 22 07 10 (up from 134 000 hl the previous year) and 14 340 hl under code 22 07 20, up from 3 340 hl.

3. Trade analysis

Table IV sums up trade under the various preferential arrangements.

Table IV

| Imports under preferential conditions 2002 – 2004 (in hl) | | | | | |
|---|---------|---------|---------|-------------|--------------------------|
| | 2002 | 2003 | 2004 | Av. 2002-04 | % of total trade 2002-04 |
| GSP normal | 227 285 | 182 940 | 288 364 | 232 863 | 9% |

| | | | | | |
|---------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------|
| GSP + | 553 156 | 1 569 005 | 1 412 896 | 1 178 352 | 47.5% |
| ACP | 291 055 | 268 784 | 154 663 | 238 167 | 9% |
| EBA | 30 018 | 86 247 | 18 956 | 45 074 | 1.5% |
| Others | 106 464 | 103 597 | 122 768 | 110 943 | 4% |
| Total preferential | 1 207 978 | 2 210 573 | 1 997 646 | 1 805 399 | 70% |
| Total MFN | 657 011 | 494 771 | 1 124 699 | 758 827 | 30% |
| Grand total | 1 864 989 | 2 705 344 | 3 122 345 | 2 564 226 | 100% |

3.1. GSP

Trade data for 2001–2004 show a dramatic increase in bioethanol exports from the countries benefiting from the special drugs regime in previous years. Although these countries have benefited from the same regime since the 1990s, the unlimited duty-free access enjoyed under it at a moment of rising demand for alcohol under code 22 07 can be considered the single most important factor underlying the doubling of bioethanol exports from these countries to the EU. All major exporters under code 22 07 over the last three years benefit from such a scheme: Pakistan, Guatemala, Peru, Bolivia, Ecuador, Nicaragua and Panama.

Altogether, exports of ethanol from the GSP plus beneficiaries totalled 1 412 896 hl in 2004: practically all duty-free exports to the EU and 46% of all exports under code 22 07 to the EU over the 2002-2004 period.

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

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

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

By contrast, the 15% reduction offered by the normal GSP regime opened access for approximately 9% of exports of the same product to the EU market. Unlike the obvious favourable impact of the GSP drugs regime, the impact of the 15% duty reduction is more difficult to assess. The two largest exporting countries benefiting from such a reduction are Ukraine and South Africa. In the case of Ukraine, the introduction of the 15% reduction coincided with a dramatic increase in exports over the 2002-2004 period. For South Africa, on the other hand, the last two years showed

exports stable on approximately 50 000 hl, with a dramatic decrease over the 2000-2001 period. Under these conditions, it is difficult to predict the impact of removal of the 15% import duty reduction although it seems fair to say that even such a small reduction seemed to provide a competitive advantage over the countries paying full duty.

3.2. EBA

So far, exports of bioethanol from countries benefiting from the special arrangement for the least developed countries (the EBA initiative) under the GSP (EC) Regulation 980/2005 to the EU have been negligible and have primarily come from one country - the Democratic Republic of Congo - which already qualified for duty-free access as an ACP country. At the moment, the Democratic Republic of Congo is the only LDC with sizeable, though erratic, exports of alcohol to the EU under code 22 07 since 1999. In 2004 exports totalled 18 956 hl after peaking at 86 246 hl the year before.

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

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

In this respect it is important to stress that under Council Regulation (EC) 2501/2001, imports are subject to the GSP rules of origin plus regional cumulation. The Commission is currently examining a proposal for a new regulation which would introduce the principle of determination of the preferential rules of origin based on the value-added method. Distillation should continue to be considered an operation with sufficient added value to confer origin on the finished product.

3.3. Cotonou Agreement

- On the whole, ACP exports to the EU under code 22 07 have so far been limited. Over the last couple of years they have, however, been fairly stable at 238 167 hl despite a low of 154 663 hl in 2004 (excluding South Africa: 48 728 hl).
- Swaziland and Zimbabwe are by far the leading exporters with an average of 85 562 hl and 120 261 hl respectively over the 2002-04 period. A number of ACP countries are likely to consider bioethanol production as an alternative to sugar production as part of the restructuring resulting from the EU sugar reform. However, bioethanol production from sugar cane might remain relatively low and limited only to countries where sugar production is competitive, such as Swaziland and Zimbabwe, which have production costs close to Brazil's and India's and which are already exporting substantial quantities to the EU under code 22 07.

ANNEX 11 – Achieving the 5.75% biofuels target: the balance between domestic production and imports

One of the key variables in biofuel policy is the balance between domestic production and imports. Biofuels and their raw materials are traded on world markets. An autarkic approach to meeting the EU's needs is neither possible nor desirable. But the Union still has a degree of discretion about how far to encourage domestic production and/or imports. The purpose of this annex is to set out the facts and assess the pros and cons of different options.

Tools for shifting the balance between domestic production and imports

The starting point is to understand the tools that can be used to shift the balance between domestic production and imports.

In the case of **bioethanol**, the main tool for shifting the balance is the duty paid. EU-produced bioethanol can be expected to cost about €900/toe by 2010 (costs are currently higher because most production plants are rather small). The cheapest imported bioethanol (from Brazil) can be bought in Europe at around €680/toe. Bioethanol imports are subject to duties ranging from zero (for imports from certain countries and/or under certain conditions) to about €376/toe (for undenatured ethanol imported at the maximum tariff). Consequently, imported bioethanol is cheaper than European if no import duty is paid, and more expensive if the maximum tariff is paid. If all tariffs on bioethanol were removed, it would be difficult for domestic producers to stay in the market.

In Germany, only fuel containing undenatured ethanol is eligible for fuel tax exemption. Even imported bioethanol needs the exemption in order to be price-competitive with petrol (currently around €457/toe⁵¹).

More details on trade arrangements affecting bioethanol are given in Annex 10.

Imports of **biodiesel** or of the vegetable oils used to make it are subject to low or zero tariffs.

Biodiesel can be made from most types of vegetable oil, notably rape oil, soya oil and palm oil.

EU rape oil competes at the world market price. Imported soya oil and palm oil are cheaper. However, biodiesel made predominantly from one or another of these oils does not comply with the "biodiesel" or "FAME" standard, EN14214 – and it needs to comply with this standard if it is to be sold for use in unadapted vehicles. Biodiesel made predominantly from rape oil does comply with the standard, even if blended with a small amount – around 25% – of one of the other oils.

The Commission believes that the limits in standard EN14214 could be adapted to allow a higher proportion of other oils – perhaps 50% – to be used in biodiesel.

Scenarios for assessment

Three theoretical models must be assessed:

⁵¹ Assuming oil at \$60/barrel and the € at \$1.25.

- 1) Minimum share for imports;
- 2) Maximum share for imports;
- 3) Balanced approach.

Scenario 1: Minimum share for imports

The first point to assess is the technical feasibility of this option and, in particular, whether sufficient land is available to produce the necessary crops.

The Commission estimates that in order to meet the biofuel directive's objective of a 5.75% share of the petrol and diesel market in 2010, 18.6 mtoe of biofuels will be needed. Most domestic biofuel production will come from three crops: sugarbeet and cereals (for bioethanol, replacing petrol) and rape (for biodiesel, replacing diesel). Average biofuel yields per hectare vary widely, depending on the characteristics of the crops, the soil and the climate. The following averages have been assumed:

| | |
|-----------|------------|
| Sugarbeet | 2.9 toe/ha |
| Cereals | 0.9 toe/ha |
| Rape | 1.1 toe/ha |

On the basis of this it can be estimated that about 17 million hectares of EU agricultural land would be needed to meet the directive's objective entirely from domestic production.

This can be compared with total EU arable land of 97 million hectares.

In the present context where crop production per hectare is rising steadily and the reform of the sugar regime will release resources currently used for food production, this appears to be technically feasible in principle. The Union is technically capable of meeting its biofuels targets for 2010 from domestic production, although it should be noted that there are agronomic limits on the cultivation of individual crops (e.g. the frequency with which rape can be included in crop rotation cycles)..

However, it should be pointed out that: existing trade arrangements and World Trade Organisation commitments do not permit the EU to close the door to imports of biofuels and biofuel raw materials; these materials are already being imported today; and there is no proposal to increase tariff protection for these goods. Therefore, the scenario of 100% domestic production is a theoretical one and would not be possible in practice.

Even interpreted as "minimum imports" rather than "no imports", this scenario would have two disadvantages.

First, it would expose the EU food and biofuels sectors to excessive increases in the price of raw materials. By creating a new market that could be served only by domestically produced crops, the biofuels policy would drive up their prices, particularly for cereals and rape which are currently traded at world market prices.

Second, it would do nothing to encourage the production of biofuels elsewhere in the world where the creation of new biofuels industries – partly serving foreign customers like the EU, partly domestic needs – can bring benefits to developing countries. In addition, to the extent

that increased consumption of biofuels is a tool to exercise downward pressure on the oil price, this is a global phenomenon – and the EU therefore has an interest in promoting biofuel production globally.

Scenario 2: Maximum share for imports

By encouraging amendment of the biodiesel standard, the EU would ensure that the maximum proportion of its biodiesel consumption is met from imports. The Commission believes that, with an appropriate amendment, imported vegetable oils would capture about 50% of the biodiesel market. However, much of the processing is likely to continue to take place in the Union.

By removing all tariffs on bioethanol, the EU would ensure that the maximum share of its bioethanol consumption is met from imports. The Commission believes that bioethanol made from agricultural crops in Europe will not be able to compete on price with bioethanol made from sugar cane from tropical countries. Therefore, the result of this policy would be that 100% of EU bioethanol consumption would be covered by imports. There would be no domestic bioethanol industry.

On the hypothesis that 56% of biofuel consumption will be biodiesel (in line with diesel's current share of the petrol and diesel market), these steps would lead to imported biofuels (or their raw materials) taking about 70% of the EU biofuel market.

For biodiesel, this approach has merit. It would enable both EU producers and developing countries to benefit, in a balanced way, from the growth of biofuel consumption in the EU. It is an appropriate response to the limits on expansion of rape production in the EU. An EU industry would continue to exist.

But this strategy would not address the serious concerns that the present expansion of vegetable oil production – such as palm oil and soya – in developing countries could be responsible for destruction of natural habitats and deforestation and that increased demand from the EU could translate into an increased rate of deforestation. If this is true, it would be an important factor to set against the greenhouse gas emission reductions that the increased use of biofuels would deliver. If such doubts cannot be removed, public support for biofuels will be undermined. Therefore, it would be wrong to maximise the import of biofuels/raw materials for biofuels without paying attention to the environmental impact of their cultivation.

For bioethanol, this is not a good approach for the EU to follow. If the EU obtains its bioethanol from imports rather than domestic production, the cost will be about 25% lower and the global greenhouse gas benefits will be greater. However, there will be no rural development benefits for Europe. And the security of supply benefits will be less, because Europe will not have the advantage of developing a new domestic fuel source. From a practical point of view, it must be remembered that implementation of the Union's biofuel policy depends on the efforts of Member States. If there is no prospect of domestic involvement in the production of bioethanol, it is likely that many of them will focus their efforts on biodiesel instead – eroding the market into which developing countries hope to sell. Finally, if the least developed countries are not able to compete on price on the world sugar market, there is no reason to believe that they will be able to do so on the world bioethanol market if trade is made completely free.

Environmental concerns are also raised about the cultivation of sugar cane for bioethanol. Against this, it is argued that most bioethanol comes and will continue to come from land that has been under cultivation for a long time.

Scenario 3 –Balanced approach

The Commission believes that an intermediate approach would avoid the disadvantages of the first two options.

This approach should have five elements:

- i) Amendment of standard EN14214 to facilitate the use of a wider range of vegetable oils for biodiesel, to the extent feasible without significant ill effects on fuel performance;
- ii) Maintain market access conditions for imported bioethanol that are no less favourable than those provided by trade agreements currently in force;⁵²
- iii) Pursue a balanced approach in ongoing free trade agreement negotiations with ethanol-producing countries/regions. The EU must respect the interests of domestic producers and EU trading partners, within the context of rising demand for biofuels;⁵³
- iv) Address the issue of amending the biofuels directive so that only biofuels whose cultivation complies with minimum sustainability standards count towards its targets;
- v) Support developing countries in the production of biofuels.

The system of certificates would need to apply in a non-discriminatory way to domestically produced biofuels and imports. In particular, it would need to be non-discriminatory in relation to the requirements of the World Trade Organisation. It would need to be developed in line with other initiatives for certification of agricultural and forestry produce and could require EU support in its introduction. The potential impact on developing countries would be taken into consideration before any system of certification is introduced.

The Commission estimates that under this approach:

- price increases for agricultural crops could be kept in an acceptable range;
- a sufficient share of the market for biodiesel raw materials, a majority of the market for biodiesel production, and a majority of the market for bioethanol would remain domestic;
- least-developed countries, including those for whom the reform of the EU sugar regime is a particular challenge and whose bioethanol is not subject to tariffs, would gain a share of the EU biofuel market;

⁵² In particular, under the Everything But Arms, Generalised System of Preferences (+) and Cotonou agreements, which presently provide free access to the EU for ethanol imports.

⁵³ Note: existing trade agreements, notably Everything But Arms (EBA), Generalised System of Preferences (GSP) + and Cotonou, which presently provide free access to the EU for ethanol exports, will maintain this level of access..

- the promotion of biofuels would not cause deforestation and habitat destruction.

Notes on the production of biofuels in developing countries

Support for developing countries in the production of biofuels is in the EU's interest both for development policy reasons and to maximise downward pressure on the oil price. It could contribute in specific countries, as in the EU but often in more critical situations, to greater energy security and access to energy, improved foreign exchange and trade balances, economic development and employment in rural regions, and environmental benefits. To the extent that the development of biofuel consumption will exert downward pressure on the global oil price, consumption in developing countries will contribute in the same way that European consumption does. EU development policy, as well as other EU policies such as research and energy and the clean development mechanism under the Kyoto Protocol, offers a number of instruments that can be used.

The positive and negative impacts of cash crops for biofuels on food production and food security have been the subject of extensive discussion. The costs and benefits depend on the site, the way the crop is produced and how it is integrated in the local production system. There is no general rule. Sugar cane has almost always been cultivated as a cash crop in developing countries, and a switch in the end-product from sugar to ethanol should not affect the food supply of the region. Some biofuel raw materials like jatropha could allow the sustainable use of low-value land and, in the process, contribute (via earnings) to an improvement in food security.

ANNEX 12 – The Commission’s perspective on biomass and biofuel research

1. Introduction

Research, technological development and demonstration have potential to support the use of biomass. The Commission intends to capitalise on this. Its proposal for the Seventh Framework Programme – Specific Programmes, adopted in September 2005, gives a high priority to biomass.

An industry-led European biofuel technology platform is under development.⁵⁴ This is intended to develop and implement a European vision and strategy for the production of biofuels, in particular for transport. Once the technology platform is established, the EC will explore the need to propose a possible joint technology initiative in this area.⁵⁵

Other technology platforms will also play an important role – for example, those dealing with “Industrial biotechnology”, “Plants for the future”, “Road transport” and “Forest-based sectors”. Under the framework of the Seventh Framework Programme, there is a need for increased coverage of the following topics: biomass availability and logistics ; energy crops for the production of biomass;⁵⁶ and combustion, gasification and pyrolysis of biomass covering co-firing, recovered fuels and combined heat and power.

This research and development activity under the Seventh RTD Framework Programme will be complemented by non-research action in the “Intelligent Energy – Europe” programme. The main focus here is to support soft measures and to remove non-technological barriers to the widespread market deployment of already demonstrated biomass and biofuel technologies.

2. Research priorities – biomass in general

The following actions related to biomass, with their corresponding objectives, are included in the Seventh Framework Programme.

- Biomass for electricity, heating and cooling

The objective is to develop and demonstrate a portfolio of technologies for electricity, heating and cooling from biomass, including the biodegradable fraction of waste. This research aims at increasing overall conversion efficiency, achieving cost reductions, further reducing the environmental impact and optimising the technologies in different regional conditions. A broad range of research topics are considered including biomass availability and logistics; conversion technologies, such as combustion, co-firing and gasification; emission abatement; and land use.

⁵⁴ Technology platforms are channels to involve industries in defining research priorities.

⁵⁵ Joint technology initiatives are a new way to create public-private partnerships at European level. They have their foundation in technology platforms. They may take the form of a joint undertaking.

⁵⁶ With emphasis on woody crops (short-rotation coppice, grasses and miscanthus); on new crop breeds and novel cropping systems optimised for non-food use; on improving the energy content of the agricultural crops used for first-generation biofuels; and on machines and techniques for planting, harvesting, storage, transport, pre-treatment and conversion into material that can be fed into conveyor systems.

The Commission will propose to the “Zero Emission Power Generation” technology platform that co-firing be included in its scope.

- Smart energy networks

To facilitate the transition to a more sustainable energy system, a wide-ranging R&D effort is required on the EU electricity and gas systems and networks. Research aims at effective integration of biomass installations into electricity grids and feeding biogas and synthetic natural gas into the natural gas grid.

- Life sciences and biotechnology for sustainable non-food products and processes

The objective is to strengthen the knowledge base and develop advanced technologies for terrestrial or marine biomass production for energy and industry. Biotechnology will be applied to improve the productivity, sustainability and composition of biomass raw materials and to develop new bio-processes.

The Commission also attaches high importance to the “biorefinery” concept to maximise the value derived from biomass feedstocks by making full use of their components. Biorefineries could be built up by adding further fractionation and conversion steps to current biomass processing facilities (sugar, grain, pulp mills, oil refineries, etc.) to obtain a broad range of products such as food, feed, sustainable polymers, chemicals, fuels, and heat and power. Improving the cost-efficiency of biofuels through the biorefinery concept will be an important element of the biofuel technology platform.

3. Second-generation biofuels: state of play

Producing bioethanol from cellulose delivers a gasoline substitute which is identical to bioethanol produced from sugar or cereals. Synthetic enzymes provide the key to unlock the cellulose molecules and break them down into simpler substances, which are subsequently fermented to ethanol and purified (distilled) the same way as conventional bioethanol. It is hoped that energy balances and, hence, CO₂ emission reductions will be largely enhanced.

The first demonstration plant was taken in operation by Iogen (4 million litres per year in Canada) and this was followed by ETEK (150 thousand litres per year pilot plant in Sweden) which was supported by EU regional funds. A third facility is under construction by Abengoa (5 million litres per year in Spain) and this plant is supported by the Fifth Framework Programme. Enzymatic **hydrolysis** is expected to become competitive in the medium term due to the **decreasing price of the enzymes and** low cost of the raw material (such as straw or even wood); being one of the most critical parameters in the overall cost of the biofuel.

Second-generation biodiesel is chemically different from vegetable-oil-based biodiesel. Gasification of biomass (anything works, but the drier the better) produces a “synthesis gas” consisting mainly of carbon monoxide (CO) and hydrogen. Exposing this gas to a suitable catalyst converts it into hydrocarbons (Fischer Tropsch synthesis), which will subsequently be treated to deliver a mixture of gasoline, jet fuel and diesel. Because of the high price of jet fuel, the excellent quality of the diesel fraction and the low quality of the gasoline fraction (low octane number), the process is normally optimised towards the production of jet fuel/diesel.

The different steps in the process have all been demonstrated to work commercially for Fischer Tropsch synthesis gas derived from coal or natural gas. Optimisation still remains to be done on gasification of biomass from different raw materials and gas purification to synthesis gas quality. A large-scale pilot plant (15 000 t/year) is being constructed in Freiberg (Germany) by the company Choren. In addition, Choren and Shell are in the process of developing a full-size prototype commercial plant with a capacity of 200 000 t/year which optimistically, depending on the experience with the pilot plant, could be operational in 2009/10. In parallel to the experience to be gained from this “biomass-to-liquid” (BTL) process, a number of large-scale “gas-to-liquid” projects, several in Qatar, will deliver technology experience on the second stage (Fischer Tropsch) of the process in the years ahead.

Alternatively the synthesis gas can be converted to bio-dimethylether (DME), which can also be used to replace diesel in modified diesel engines. DME, a gaseous fuel under ambient conditions, can be of particular relevance in heavy-duty applications.

The advantage of second-generation biodiesel is partly that the basic treatment of the raw material (gasification) allows virtually any organic material to be used and partly that it delivers a premium-quality diesel fuel, whether to be used in its own right or as a blending component in petroleum-based diesel. Its CO₂ emission profile depends on whether the energy source for conversion is biomass only or whether an external energy source is used, and whether the biomass is a waste product (e.g. straw) or an energy crop. This also affects the cost. Here too, significant CO₂ gains and energy balance improvements are hoped for.

Hybrids between first- and second-generation biofuels are also in preparation. Fortum (Finland) is planning to expand its Porvoo refinery to use vegetable oil and animal fat as a raw material in a conventional hydrogenation process. This delivers the same high-quality diesel as BTL with lower investment, but higher raw material costs (close to conventional biodiesel).

4. Research priorities - transport biofuels

The main area of research is second-generation biofuels made from various biomass resources and wastes, e.g. bioethanol, biodiesel, DME. The technical feasibility of converting cellulose material (straw/wood) and organic wastes into bioethanol and biodiesel has been demonstrated. But costs need to be brought down and technology needs to be further developed and demonstrated for commercial-scale production (over 150 000 tonnes a year). If this can be done, second-generation biofuels should offer three major advantages:

- they will secure a higher market share for biofuels by allowing the use of a wider range of raw material;
- the cultivation process (if any) could be less environmentally intensive than for ordinary agricultural crops;
- this lower intensity will be reflected in lower greenhouse gas emissions from cultivation.

Second-generation biodiesel production has a fourth advantage: the fuel is of better quality than conventional diesel.⁵⁷

⁵⁷ The process can also be used to produce a (good) substitute for jet fuel or a (poor) substitute for petrol.

The price of these fuels will depend on technical developments and the price at which the raw material can be obtained. At this stage there is no reason to assume that they will be substantially cheaper than first-generation biofuels.

The Commission plans to substantially increase its support for the development of second-generation biofuels through its research budgets.

ANNEX 13 – Results of consultation

This communication and the impact assessment published alongside it take into account the results of extensive consultations. These began with the Commission's analysis of the various policies affecting biomass and an extensive public consultation campaign using all possible means, such as a public questionnaire via the Internet, numerous meetings with stakeholders, and bilateral meetings with Member States that have developed national Biomass Action Plans and with biomass experts.

The main conclusion drawn from the consultations was that the Commission should push strongly on all fronts, at EU level and national level, in order to overcome the non-technical barriers facing biomass.

Several more specific conclusions can be drawn from the consultation process:

- Sufficient biomass resources are available in the Union to meet the needs for an additional 80 mtoe per year by 2010 without major effects on forest products industries and food production. Energy crops can make a significant contribution while providing a new market outlet for agriculture and contributing to rural development. Any shortfalls can be addressed by imports.
- There are competitive, reliable and efficient European technologies to convert biomass resources into energy vectors (electricity, heating or cooling and biofuels for transport). Nevertheless, RTD work on biomass (supported by appropriate national and EC funds) has to be intensified in order to meet new challenges.
- European (as well as international) solid and liquid biofuels markets are in their infancy and have to be developed further to commodity level. In order to develop them successfully, work on standards and norms has to be accelerated.
- Biomass is generally more expensive than comparable fossil fuel energy. However, in some areas (such as household heating by pellets and industrial CHP based on residues) biomass is already competitive.
- There is an urgent need to start a professionally managed campaign to inform European citizens more fully about the benefits of biomass. This information barrier, as well as the absence of more effective representation of biomass at all levels, is also due to the lack of a strong European biomass association with industrial involvement.
- The main problem that appears to be holding back the penetration of biomass on the energy markets is the lack of demand. The only way to increase demand is through appropriate policies implemented at national level.
- Biomass is the only renewable energy source that does not suffer from intermittency problems and can potentially provide energy for heat, power and transport from the same installation.
- Biomass in the form of solid, liquid or gaseous biofuels is the only renewable energy source that can directly replace solid, liquid and gaseous fossil fuels, either fully or in blends of various percentages, in which case often there is no need for equipment modifications.

- Biomass is the only renewable energy source that cannot be found free; it necessitates a long chain of activities such as planting, growing, harvesting, pre-treatment (storage and drying) and upgrading to a fuel and, finally, mechanical, thermochemical or biological conversion into an energy carrier (power, heat or biofuels for transport). Therefore, biofuels (with the exception of untreated municipal waste) always have an associated cost that has to be borne by the final user.
- Since land availability is limited there could come a point in the future when biomass for energy will have to compete with food, materials, bio-chemicals and carbon sinks. However, this point in time is beyond 2020, and if international trade in biomass fuels becomes effective could lie beyond 2050.
- Environmental concerns must also be addressed whenever biomass is grown for food, products or fuels. This has to be done by taking an overall systems approach and by comparisons with other alternatives and not in isolation.