

AKTUALIZAČNÍ STUDIE
LEGISLATIVNÍHO RÁMCE
A PRAKTICKÉHO VYUŽITÍ BIOPALIV



PRAHA, LEDEN 2014

RADIM ŠPAČEK
CONSULTING

AKTUALIZAČNÍ STUDIE LEGISLATIVNÍHO RÁMCE A PRAKTICKÉHO VYUŽITÍ BIOPALIV

Obsah

Úvod	2
Národní akční plány pro energii z obnovitelných zdrojů (NAPEOZ)	3
Dopady podpory biopaliv na produkci potravin.....	3
Vzrůst cen potravinových plodin a potravin samotných.....	3
Posuny ve využití půdy v rozvojových zemích.....	5
Nesplněná očekávání.....	6
Biopaliva 2. generace	6
Dávivec černý (<i>Jatropha curcas</i>).....	6
Důsledky rozvoje biopaliv na omezování skleníkových plynů.....	6
Přímá změna využití půdy	6
Nepřímá změna využití půdy.....	7
Budoucí poptávka po biopalivech	7
Globální dostupnost potřebné půdy	8
Novela směrnice 2009/28/ES	8
Návrh Komise	8
Legislativní proces	10
Rada Evropské Unie.....	10
Evropský hospodářský a sociální výbor	10
Evropský Parlament.....	10
Výsledné znění.....	11
Použité zdroje informací	13

Úvod

Podpora biopaliv pro dopravu se začala rozvíjet v 70. letech 20. století v reakci na dramatický nárůst cen ropy a z ní vyráběných pohonných hmot. Geograficky leželo těžiště této podpory v USA a několika dalších státech střední a jižní Ameriky, hlavní motivací při tom byla snaha o dosažení nezávislosti na dovozu surovin z oblastí, které nejsou schopny zabezpečit spolehlivé dodávky surovin za přijatelné ceny.

V Evropské Unii se začala podpora biopaliv rozvíjet zejména v souvislosti s rozvojem hypotézy globálního oteplení, kde EU zaujala pozici hlavního bojovníka proti změnám klimatu. Rozvojem biopaliv mělo dojít k omezení emisí skleníkových plynů do atmosféry. Téma omezení emisí skleníkových plynů přitom přišlo v době, kdy bylo v rámci Společné zemědělské politiky potřeba (SZP) řešit, jak naložit s půdou, kterou bylo podle SZP nutno nechat ležet ladem, aby se zabránilo nadprodukci citlivých komodit. Bylo proto rozhodnuto podporovat pěstování plodin, které bude možno využít pro výrobu biopaliv, než ponechat půdu zcela ležet ladem.

Výroba biopaliv nikdy nebyla ekonomicky výhodnější než výroba klasických paliv z tradičních zdrojů. Pokud vlády chtěly podporovat rozvoj používání biopaliv, musely přijmout přiměřené systémy podpory, které zahrnovaly jak ekonomické nástroje typu daňových úlev a přímých dotací, tak nástroje administrativní, jako např. úředně nařízenou povinnost přimíchávat určitý podíl biosložky k palivu klasickému. Oba přístupy se uplatnily jak v USA, tak v EU.

Zásadním dokumentem v této oblasti je směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2009/28/ES o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů, kterou se také novelizovala směrnice č. 98/70/ES o jakosti benzínu a motorové nafty. Směrnice uložila členským státům, aby nejpozději do roku 2020 dosáhl podíl obnovitelných zdrojů 20 % na celkové produkci energie, přičemž v dopravě mají obnovitelné zdroje činit 10 % celkového objemu. Zároveň se mají do roku 2020 snížit alespoň o 6 % emise skleníkových plynů na jednotku energie („intenzita skleníkových plynů“) u paliv používaných v dopravě.

Biopaliva se tak stala ekonomicky velmi zajímavým odvětvím, zároveň se však přibývalo pochybností jednak o celkové energetické bilanci biopaliv, jednak o jejich skutečném přínosu k omezení emisí skleníkových plynů. Na základě řady studií a analýz byly požadavky na biopaliva upraveny – plodiny pro výrobu biopaliv nemají konkurovat potravinářské produkci a musí být zajištěno, aby jejich pěstováním nevznikalo více skleníkových plynů, než se ušetří v důsledku užití biopaliv.

Národní akční plány pro energii z obnovitelných zdrojů (NAPEOZ)

Směrnice č. 2009/28 uložila členským státům přijmout národní akční plán pro energii z obnovitelných zdrojů, který má určit národní cíle pro podíly energie z obnovitelných zdrojů v dopravě a při výrobě elektřiny, vytápění a chlazení v roce 2020.

Analýza těchto národních plánů ukázala následující skutečnosti a odhady:

V roce 2020 budou biopaliva krýt 9,5 % celkové spotřeby energie v dopravě. Přitom však 92% biopaliv bude pocházet z potravinářských plodin (olejnaté plodiny, palmový olej, cukrová třtina, cukrová řepa, pšenice). Pro dosažení takové produkce bude nutno přeměnit na ornou půdu rozsáhlé plochy lesních porostů, pastvin a mokřadů. Rozloha takto přeměněných ploch by mohla dosáhnout cca 69 000 km² (pro srovnání - rozloha českého státu je cca 79 000 km²)

Z hlediska původních cílů podpory biopaliv, tj. redukce skleníkových plynů, by mohl být vývoj podle národních plánů velmi negativní – celkové emise CO₂, uvolněné do atmosféry navíc v důsledku produkce biopaliv by mohly dosáhnout objemu až 56 milionů tun (což je jako kdyby na evropských silnicích přibylo 12 až 26 milionů aut navíc). Namísto snížení produkce CO₂ o 35 - 50% oproti používání čistě fosilních paliv, by se produkce CO₂ (při započtení důsledků vyplývajících ze změny užití půdy) zvýšila v průměru o 81% až 167%.

Biopaliva jsou nicméně i nadále předmětem podpory z veřejných rozpočtů, a to nepřímo (prostřednictvím daňových zvýhodnění) i přímo prostřednictvím zemědělských dotací.

Hlavní zdroje podpory biopaliv v EU v letech 2006 a 2020 (miliony €)

	2006	2020 při zachování trendů
Daňová zvýhodnění výrobců	2 960	9 506
Dotace do zemědělství	1 448	4 216
Podpora celkem	4 408	13 722

Zdroj: Bertholet, J. *The EU's Main Agrofuels Subsidies in 2006 and 2020. Solidarite, 2008*

Dopady podpory biopaliv na produkci potravin

Jako velmi ilustrativní příklad, jaké dopady má podpora biopaliv pro dopravu na potravinářský sektor, může sloužit následující srovnání: Pro natankování plné nádrže SUV (objem přes 100 litrů) čistým etanolem, je potřeba přes 200 kg kukuřice, které obsahuje tolik kalorií, kolik spotřebuje jeden člověk za jeden rok.

Vzrůst cen potravinových plodin a potravin samotných

S přibývajícím časovým odstupem se zpřesňují analýzy příčin prudkého zdražování potravin kolem roku 2008. Oproti cenové hladině v roce 2006 vzrostly ceny potravin a potravinových surovin v roce 2008 celosvětově v průměru o 75 %, přičemž ceny základních surovin (pšenice, rýže a kukuřice) vzrostly o závratných 126 %

Všechny analytické týmy se shodují, že příčin skokového nárůstu cen potravin bylo více a jednotlivým příčinám přiřkládají různou váhu. Ve většině případů však existuje shoda, že produkce biopaliv se na zdražení podílela významnou měrou.

Mezi nejrespektovanější studie patří studie D. Mitchella, jednoho z hlavních expertů Světové banky (*A Note on Rising Food Prices*), a P. C. Abbotta z University Purdue (*What's Driving Food Prices?*), která souhrnně vyhodnotila 25 dílčích studií.

Obě studie hodnotí příčiny růstu cen potravin následovně:

Vliv jednotlivých příčin	Don Mitchell	Universita Purdue
Změny ve vzorcích spotřeby zemědělských komodit	Zanedbatelné	Patrný, zejména však kvůli poptávce po ropě v Číně
Nárůst cen ropy	10%	Významný, protože je propojen s biopalivy a náklady na produkci potravin
Klimatické jevy	Malý	V krátkodobém horizontu žádný
Pokles US dolaru	15%	Významný
Spekulace	Malý	Nelze stanovit
Biopaliva	75%	Významný dopad silně propojený s růstem cen ropy

Zdroj: Mitchell, D. *A Note on Rising Food Prices*, April 2008

Abbott, P. C. et al. *What's Driving Food Prices?* Purdue University, 2008

Ostatní studie nepřisovaly vlivu biopaliv až tak vysoký podíl vlivu, přesto však na významném podílu biopaliv byla všeobecná shoda. Podíl biopaliv na raketovém růstu cen potravin byl podle MMF 20 – 30 %, podle IFPRI (Mezinárodní výzkumný ústav pro potravinovou politiku) 30 %, podle FAO i podle OECD představovala biopaliva „významný faktor“. Podle různých autorů byl tedy podíl biopaliv na růstu cen potravin a následných důsledcích v rozmezí 20 – 75 %.

Podle odhadů Světové banky se v důsledku růstu cen potravin se zvýšil počet lidí v pásmu chudoby o 100 milionů – i kdyby byl vliv biopaliv spíše u spodní hranice odhadovaného „zavinění“, přibylo 30 milionů hladovějících v důsledku produkce biopaliv. V letech 2008 – 9, kdy se desítky milionů propadaly do pásma trvalého hladovění, bylo podle odhadu FAO zpracováno 125 milionů tun obilí na biopaliva. V úhrnu bylo na biopaliva a zvířecí krmiva zpracováno větší množství produkce obilí než na výrobu potravin (1,107 mil tun oproti 1,013 mil. t).

Tabulka ukazuje, kolik lidí by bylo možno jeden rok krmit plodinami, jež jsou v zemích G8 zpracovány na biopaliva

USA	333 437 606
Německo	35 390 412
Francie	31 277 215
Kanada	15 731 227
Itálie	15 376 584
Velká Británie	10 166 141

Japonsko	498 667
Rusko	údaje nejsou k dispozici
Celkem	441 877 853

Zdroj: *Fuelling hunger: new data reinforces why the UK must tackle damaging biofuels policies at the G8 and the EU*, ActionAid UK, 2013

Výpočty vycházejí z celkové energie biopaliv, která se spotřebuje v dané zemi, a z průměrné hodnoty energie, kterou potřebuje dospělý člověk k životu (2 240 cal)

Posuny ve využití půdy v rozvojových zemích

V důsledku podpory biopaliv významně přibývá ploch, na nichž se namísto potravinářských plodin pěstují plodiny pro výrobu metylesteru oleje nebo bioetanolu. V samotné EU je aktuálně produkce rostlinných olejů spotřebována ze dvou třetin na výrobu bionafty, především jde o řepku olejku. Rozloha zemědělské půdy v EU však nestačí pokrýt požadavky na pěstování potravinářských plodin a zároveň plodin na produkci biopaliv. Firmy, které se v oboru pohybují, proto realizují potřebnou produkci v zemích mimo EU, velmi často v oblastech, kde je půda relativně levná a kde ji lze relativně snadno nabýt.

Rozsah záboru půdy je ohromující. Podle studie FAO věnované 5 africkým zemím (Etiopie, Ghana, Madagaskar, Mali a Súdán) převzali zahraniční investoři cca 2,5 milionů hektarů půdy k pěstování potravinářských a energetických plodin. Z této rozlohy připadá 1,1 milionu ha na plodiny pro biopaliva, které budou vesměs exportovány.

Evropská politika podpory biopaliv má tedy velmi značný dopad na změny držby půdy v rozvojových zemích. Dovoz biopaliv se subsaharské Afriky do Evropy se však zatím do statistik prakticky nepromítl kvůli časové prodlevě mezi získáním půdy, jejím zúrodněním a reálnou produkcí exportovatelného paliva. Řada projektů se však do závěrečné, produkční fáze z různých důvodů nedostane. I tak však zůstane jejich dopad na místní komunity patrný, protože již v mezičase ztratily možnost půdu využívat.

Podle zjištění nevládní neziskové organizace ActionAid, která se zaměřuje na pomoc hladovějícím v rozvojových zemích, z března 2013 bylo v Africe od přijetí směrnice EU od biopalivech prokazatelně zahájeno 98 projektů na pěstování plodin pro biopaliva o celkové výměře 6 milionů ha. Obzvláště neblahým jevem je využívání zemědělské půdy pro produkci biopaliv v zemích, které jsou i bez toho ohroženy velmi omezenou potravinovou bezpečností (srovnání zemí z tohoto hlediska je k dispozici na <http://foodsecurityindex.eiu.com/Index>)

Země	Pořadí na zemi podle potravinové bezpečnosti	Rozloha pozemků pro pěstování biopaliv (ha)
Senegal	94	650,106
Zambie	95	570,900
Madagaskar	101	526,000
Mozambik	93	344,306
Sierra Leone	92	320,000
Tanzanie	99	217,076

Zdroj: *Fuelling hunger: new data reinforces why the UK must tackle damaging biofuels policies at the G8 and the EU*, ActionAid UK, 2013

Nesplněná očekávání

Biopaliva 2. generace

Jako biopaliva 2. generace jsou označována paliva, která mají být vyráběna z odpadů nebo vedlejších produktů ze zemědělské a lesnické produkce, jako odpadní sláma nebo dřevěné odklestky. Další možností je výroba biopaliv z plodin pěstovaných na podřadných jako např. topol, laskavec nebo ozdobnice.

V realitě se však žádná z těchto nadějí zatím nenaplnila a stále vůbec není jasné, zda budou tyto možnosti vůbec ekonomicky životaschopné. I kdyby se ukázalo, že ano, nedá se očekávat jejich významnější využití dříve než v roce 2018. Zároveň přetrvávají obavy, že pěstování těchto plodin neomezí vytlačování potravinářských plodin z kvalitních půd, jak se ukazuje na příkladu dávivce.

Dávivec černý (*Jatropha curcas*)

O dávivci (*Jatropha*) se mluvílo a psalo téměř jako o zázračném biopalivu. Tato rostlina původem ze střední Ameriky dává semena obsahující olej, který lze používat jako palivo. Jako jeho hlavní výhoda bylo uváděno, že se může pěstovat na půdách podřadné kvality, čímž by pěstování plodin pro výrobu biopaliv nevytlačovalo pěstování plodin potravinářských. Dávivec mělo být možno pěstovat také semiaridních oblastech, na málo úrodných půdách s omezenou závlahou. Praxe však ukazuje, že při komerčním pěstování jako suroviny pro biopaliva se dávivec pěstuje na úrodných půdách s dostatečnou a spolehlivou závlahou, které jsou navíc napojeny na příslušnou dopravní infrastrukturu, bez níž by nemohla být sklizeň dopravena k místu zpracování nebo exportována. V realitě je tedy i tato nadějná plodina pěstována na plochách vhodných pro potravinářské plodiny.

Důsledky rozvoje biopaliv na omezování skleníkových plynů

Zatímco v 90. letech 20. století panovalo všeobecné přesvědčení, že biopaliva mohou významně pomoci při omezování produkce skleníkových plynů, již na přelomu 1. a 2. dekády 21. století se začalo ukazovat, že celkový obrázek nebude až tak růžový, jak se zdálo v počátečním nadšení. Tyto úskalí a nedostatky byly opět potvrzovány i v roce 2013.

Přímá změna využití půdy

Řada studií ukazuje, že při změně využití půdy, tj. při zúrodnění ploch do té doby nevyužívaných pro zemědělskou produkci, se uvolňují značná množství v půdě vázaného CO₂. Objem takto uvolněného CO₂ je nutno zahrnout do celkové bilance úspor skleníkových plynů a označuje se jako „uhlíkový dluh“. Pro různé druhy půd se pak dá stanovit, za jak dlouho bude možno produkcí plodin pro biopaliva vyrovnat uhlíkový dluh vznikuvší při jejich zúrodnění.

Některé příklady doby nutné na vyrovnání uhlíkové dluhu ukazuje tabulka:

Původní typ porostu	Nové využití	Doba nutná pro vyrovnání uhlíkového dluhu (roky)
Rašeliniště v deštném pralese	palmy na olej pro výrobu	423

v Indonésii nebo Malajsii	bionafty	
Amazonský prales v Brazílii	sója pro výrobu bionafty	319
Pastviny ve vnitrozemí USA	kukuřice pro bioetanol	93
Tropický deštný prales v Indonésii nebo Malajsii	palmy na olej pro výrobu bionafty	86
Ladem ležící orná půda v USA	kukuřice pro bioetanol	48
Tropická savana v Brazílii (Cerrado)	sója pro výrobu bionafty	37
Lesní porost v krajině Cerrado	třtina pro výrobu bioetanolu	17

Zdroj: Fargione, J. et al. *Land Clearing and the Biofuel Carbon Debt*. Science, Washington, 2008

Nepřímá změna využití půdy

Nemenší problém z hlediska celkové bilance CO₂ představují nepřímé změny využití půdy. Významným příkladem je pěstování řepky olejky, která se v Evropě tradičně používala jako surovina pro výrobu oleje užívaného pro potravinářské účely. V důsledku podpory biopaliv v EU se však většina produkce řepkového oleje využívá pro výrobu jeho metylesteru (MEŘO), který je povinně přimíchávanou složkou do nafty. Potravinářství (včetně spotřeby domácností) však rostlinný olej potřebuje v nezmenšených objemech, takže je řepkový olej nahrazován olejem z jiných plodin, typicky olejem palmovým. Pro jeho výrobu je však nutno v příslušné části světa vypěstovat výchozí plodinu, pro niž je nejprve potřeba připravit produkční plochy. Takto se spotřeba řepky pěstované v Evropě pro bionaftu promítne do přeměny lesů a rašelinišť v Indonésii a Malajsii na produkční plochy. Podobně, zvýšená poptávka EU a USA po biopalivech z brazilské třtiny a sóji způsobuje rozšiřování výměř těchto plodin na plochy, které byly až dosud využívány k pasení dobytka. Dobytkářské ranče tak – ve snaze udržet stavy masných stád – vydobývají plochy pro pastviny na úkor amazonského pralesa. Jiným příkladem je zvýšení produkce kukuřice pro výrobu bioetanolu v USA na úkor pěstování sóji. Protože však poptávka po sóje neklesá, roste její cena, což vede k rozšiřování pěstebních ploch pro sóju v jižní Americe, zhusta na úkor lesních porostů.

Budoucí poptávka po biopalivech

Výroba průmyslových biopaliv není nikterak nový fenomén – v Brazílii i v USA má výroba bioetanolu tradici již desítky let. Relativně novým fenoménem je však nevídaný rozměr boomu biopaliv. Většina rozvinutých zemí světa stanovila povinný podíl biosložek v palivech pro dopravu:

Země	Cílové hodnoty (podílu) biopaliv
EU	10% z „obnovitelných zdrojů“ do roku 2020
USA	36 miliard galonů do roku 2022
Kanada	u benzínu 5% podílu z obnovitelných zdrojů v roce 2010, u nafty 2 % v roce 2012

Rusko	žádné cíle
Japonsko	nepovinný cíl 500 milionů litrů v roce 2010
Brazílie	5% bionafty v roce 2010; 25% etanolu v benzínu
Čína	do roku 2020 10 mil. t etanolu, resp. 2 mil t bionafty
Indie	národní strategický cíl je 20% biopaliv v roce 2017
Jižní Afrika	národní strategický cíl je 4.5% biopaliv v roce 2013
Mexiko	zvažuje stanovení národních cílů

V důsledku takto stanovených požadovaných hodnot se očekává nárůst spotřeby v roce 2020 na více než trojnásobek oproti roku 2008 (poslední rok před platností směrnice EU o biopalivech) – ze 70 miliard litrů v roce 2008 na přibližně 250 miliard litrů v roce 2020. Z této celkové spotřeby se předpokládá, že na EU připadne 55 miliard, Brazílii 45 miliard a na USA 110 miliard. Na ostatní země má připadnout zbývajících cca 20 % spotřeby. Pokud ale dosáhne v roce 2030 podíl biosložek v palivech 10 % ve všech zemích, dosáhne jejich spotřeba objemu okolo 400 miliard litrů (tj. cca 340 milionů tun).

Globální dostupnost potřebné půdy

Odhadované objemy budoucí spotřeby jsou sice jen indikativní, přesto lze na jejich základě alespoň rámcově odhadovat, jaké výměry zemědělské půdy bude na jejich produkci potřeba. V závislosti na zvolené metodologii výpočtu se odhady ploch, o něž se bude muset rozšířit výměra obdělávané půdy k roku 2030, pohybují v rozmezí 118 až 508 milionů hektarů. Odhady jsou založeny na předpokladu, že se všeobecně přijme přimíchávání biosložek v úrovni 10 % objemu, rozpětí odhadu je dáno rozdílnou náročností různých plodin na pěstovanou plochu a rozmezím předpokládané výnosnosti.

Novela směrnice 2009/28/ES

Ve směrnici 2009/28/ES o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů (dále jen „Směrnice“) byly stanoveny závazné cíle, jichž má být dosaženo do roku 2020, v podobě 20% podílu energie z obnovitelných zdrojů na celkové spotřebě energie v EU a 10% podílu energie z obnovitelných zdrojů v odvětví dopravy. Novelou směrnice 98/70/ES („směrnice o jakosti paliv“) byl zároveň zaveden závazný cíl snížit do roku 2020 o 6 % intenzitu skleníkových plynů z paliv používaných v silniční dopravě a nesilničních pojízdných strojích.

I když obě směrnice obsahovaly kritéria udržitelnosti včetně minimálních prahových hodnot úspor emisí skleníkových plynů, na emise skleníkových plynů spojené se změnami zásob uhlíku způsobenými nepřímými změnami ve využívání půdy (ILUC) se požadavky na vykazování nevztahují.

Návrh Komise

Komise prozkoumala dopad nepřímé změny ve využívání půdy na emise skleníkových plynů a 22. prosince 2010 přijala sdělení KOM(2010) 811 shrnující konzultace a analytickou práci vykonanou v dané problematice od roku 2008. V této zprávě Komise konečně uznala řadu nejistot a omezení dostupných matematických modelů používaných ke kvantifikaci nepřímé

změny ve využívání půdy a přiznala, že emise vyplývající z nepřímé změny ve využívání půdy se mohou podstatně lišit v závislosti na vstupních surovinách a mohou negovat část nebo veškeré úspory skleníkových plynů jednotlivých biopaliv oproti fosilním palivům, jež nahrazují. Komise doporučila uplatnit v této otázce zásady předběžné opatrnosti.

Komise proto připravila návrh novely Směrnice s cílem zahájit přechod na biopaliva, která by zajistila podstatné úspory skleníkových plynů i v případech, kdy jsou ve hře emise vyplývající z nepřímé změny ve využívání půdy. Návrh se snaží brát ohled na již provedené investice v dané oblasti, chce nicméně dosáhnout následujících cílů:

- omezit podíl konvenčních biopaliv (s rizikem emisí vyplývajících z nepřímé změny ve využívání půdy) na obnovitelných zdrojích energie;
- zlepšit účinnost postupů výroby biopaliv z hlediska emisí skleníkových plynů (snížení souvisejících emisí) zvýšením prahových hodnot úspor skleníkových plynů pro nová zařízení
- podpořit větší uplatnění moderních biopaliv (s malými nepřímými změnami ve využívání půdy) tak, aby se tato paliva podílela na dosahování cílů Směrnice více než biopaliva konvenční;
- zlepšit vykazování emisí skleníkových plynů tak, že se členským státům a dodavatelům paliv uloží podávat u biopaliv zprávy o odhadovaných emisích vyplývajících z nepřímé změny ve využívání půdy.

Návrh se nezabývá finanční podporou pro biopaliva do roku 2020, navrhuje nicméně, aby se po roce 2020 nedotovala biopaliva, jež nevedou k podstatným úsporám skleníkových plynů (když se zahrnou emise vyplývající z nepřímé změny ve využívání půdy) a jež se vyrábějí z plodin používaných pro potraviny a krmivo.

Hlavní změny, které návrh novely obsahuje, jsou:

- zavedení limitu v podílu, kterým biopaliva vyráběná z potravinářských plodin (například z obilovin a dalších plodin bohatých na škrob, cukronosných plodin a olejnin) přispívají k plnění cílů Směrnice, a to na současných úrovních spotřeby, aniž se stanoví limity pro jejich celkovou spotřebu;
- zlepšený režim pobídek s cílem podpořit udržitelná a moderní biopaliva z vstupních surovin, jež nevytvářejí další poptávku po půdě;
- zavedení vykazování ohledně odhadovaných emisí vyplývajících ze změn zásob uhlíku způsobených nepřímou změnou ve využívání půdy na základě nejlepších dostupných vědeckých důkazů pro účely výpočtu úspor emisí skleníkových plynů z biopaliv a biokapalin během životního cyklu podle zpráv členských států;
- přezkumný postup s cílem zabezpečit, aby se tato metoda aktualizovala a přizpůsobovala na základě vědeckého vývoje;
- od 1. července 2014 zvyšuje minimální prahovou hodnotu úspor emisí skleníkových plynů pro biopaliva a biokapaliny vyrobené v nových zařízeních s cílem zlepšit celkovou bilanci skleníkových plynů z biopaliv a biokapalin spotřebovávaných v EU, jakož i odrazovat od dalších investic do zařízení s nízkou výkonností z hlediska snižování emisí skleníkových plynů;

- zjednodušení výpočtu úspor emisí skleníkových plynů pro evropské výrobce biopaliv, nastolení stejných podmínek pro výrobce z EU a výrobce ve třetích zemích.

Návrh dále ruší přechodná ustanovení k řešení nepřímé změny ve využívání půdy, protože je nahrazuje trvalými pravidly, a promítá do Směrnice v mezích přijatou Smlouvu o fungování Evropské unie, zejména pověření Komise pravomocí přijímat některé další právní akty.

Návrh přináší též novelizaci směrnice o jakosti paliv, zejména následující:

- zavedení vykazování ohledně odhadovaných emisí vyplývajících ze změn zásob uhlíku způsobených nepřímou změnou ve využívání půdy na základě nejlepších dostupných vědeckých důkazů pro účely vykazování úspor emisí skleníkových plynů z biopaliv,
- přezkumný postup s cílem zabezpečit, aby se tato metoda aktualizovala a přizpůsobovala na základě vědeckého vývoje.

Návrh novely byl zpracován jako tisk Komise COM(2012) 595 a předložen 18. října 2012 Evropskému Parlamentu (tisk 2012/0288 (COD)) a Radě EU.

Legislativní proces

Rada Evropské Unie

Návrhem se začal zabývat Výbor stálých zástupců (Coreper) v prosinci 2012 a rozhodl ustavit ad hoc pracovní skupinu k problematice nepřímých změn ve využití půdy, aby bylo zajištěno, že novelizace Směrnice bude koherentní a konsistentní.

Rada EU (pro dopravu, telekomunikace a energetiku) se návrhem zabývala na svém 3224. zasedání v Bruselu dne 22. února 2013. Představitelé členských států byli vyzváni, aby se vyjádřili ke dvěma otázkám, které formulovala předsedající země (Irsko), a to jednak, zda návrh řeší dostatečně problematiku nepřímých změn ve využití půdy a zda dostatečně přispěje k podpoře pokročilých biopaliv, jednak zda přispěje v dostatečné míře ke splnění hlavních cílů EU v oblasti energetiky a boji proti změně klimatu.

Tytéž otázky se staly základem pro debatu Rady EU (pro životní prostředí) na jejím 3233. zasedání 21. března 2013.

Evropský hospodářský a sociální výbor

Návrhem novely se obligatorně zabýval Evropský hospodářský a sociální výbor dne 17. dubna 2013. Výbor se vyjadřoval velmi kriticky již k návrhu samotné Směrnice v roce 2008, a to právě z důvodu, že původní návrh nezahrnoval dostatečně hlediska udržitelnosti biopaliv včetně započítávání důsledků změn ve využití půdy. Ve svém stanovisku k návrhu novely (2013/C 198/09) EHSV své výhrady zopakoval a zkritizoval návrh jako nedostatečný, nekonsistentní a odporujícím ostatním politikám EU. EHSV také doporučil celou řadu změn, jejichž přijetí mělo návrh alespoň částečně vylepšit.

Evropský Parlament

V Evropském parlamentu proběhlo 1. čtení dne 11. září 2013 a byla v něm přednesena řada pozměňovacích návrhů, které původní návrh Komise významně posunuly směrem k větší přísnowi na udržitelnost biopaliv.

Výsledné znění

Návrhy změn, které odhlasoval Evropský Parlament, se měla zabývat Rada EU na svém 3288. zasedání dne 12. prosince 2013. Litevské předsednictví připravilo kompromisní text, který měl zohlednit pozměňovací návrhy EP i stanoviska Komise a členských států. Vzhledem k významným názorovým rozdílům se nepodařilo dospět ke kompromisnímu řešení. Rada proto požádala své přípravné orgány, aby na návrhu dále pracovaly s cílem dosažení politického řešení v blízké budoucnosti.

V kompromisním textu předsednictví jsou oproti původnímu návrhu zahrnuty následující principy, požadavky a omezení:

Preambule

Ve výkladové preambuli byly doplněny následující zásady:

- Aby se nepodporovalo záměrné navyšování objemu odpadů z výroby na úkor hlavního produktu, bude nutno nově definovat odpady při výrobě tak, aby byly vyloučeny odpady z výrobních postupů, které byly záměrně upraveny
- S cílem podporovat moderní biopaliva s nízkými odhadovanými dopady na nepřímou změnu ve využívání půdy a s vysokými celkovými úsporami skleníkových plynů má být umožněno členským státům, aby si v rámci svého závazku na pokrytí 10 % celkové spotřeby biopalivy mohly přijmout dílčí závazek určující podíl těchto moderních biopaliv.
- Budou posíleny pobídky ke stimulaci využití elektřiny z obnovitelných zdrojů také v silniční a železniční dopravě, aby se zvýšilo jejich využití a podíl na trhu.
- Členské státy by měly upravit své předpisy pro nakládání s odpady tak, aby podpora využití biologických odpadů k produkci biopaliv nebyla v rozporu s celkovým úsilím o snižování produkce odpadů a zvyšování podílu recyklace. Tato opatření by měly členské státy zahrnout do svých pravidelných zpráv o nakládání s odpady i do zpráv o zavádění biopaliv.
- Vzhledem k tempu výzkumu a vývoje v oblasti biopaliv by měla být Komise zmocněna doplňovat vlastním aktem seznam plodin a paliv, jejichž přínos snižování podílu skleníkových plynů se započítává dvojnásobkem. (Komise však nemá být – oproti původnímu návrhu – zmocněna přijímat akty pokud jde o obsah energie pohonných hmot, kritéria a zeměpisné oblasti pro určování vysoce rozmanitých travnatých porostů, metodu pro výpočet emisí vyplývajících z nepřímé změny ve využívání půdy a metodické zásady a hodnoty nezbytné pro posouzení, zda byla splněna kritéria udržitelnosti biopaliv a biokapalin.)

Směrnice o jakosti paliv č. 98/70

V samotném textu novely směrnice o jakosti paliv č. 98/70 byly zapracovány následující změny:

- Byly přidány nové novelizační body, jimiž se mají v čl. 2 doplnit definice:
 - plodin bohatých na škroby,

- biopaliv s nízkým rizikem pro nepřímou změnu ve využití půdy (low-ILUC risk biofuels)
- odpadů při výrobě
- odpadů ze zemědělství, rybářství, aquakultur a lesnictví
- Komisi se svěřuje pravomoc přijímat akty, které zajistí:
 - metodiku výpočtu celkových emisí skleníkových plynů (SP) u paliv a energie pro celý proces výroby a spotřeby,
 - metodiku stanovení standardizovaných emisí SP pro celý proces výroby a spotřeby pro paliva používaná před 1.1.2011,
 - pravidla zabezpečující co nejméně odlišné postupy implementace hlavních cílů u členských států,
 - metodiku výpočtu příspěvku silničních elektrovozidel k omezování emisí SP
- Řada nově navrhovaných ustanovení se týká pravidel pro vykazování potřebných informací jak na úrovni členských států, tak na úrovni producentů a distributorů.
- Novela také zvyšuje požadavky na účinnost dobrovolně přijatých závazků a prohlubuje jejich informační povinnosti.
- Významné pasáže se podrobně zabývají zmocněním Komise k vydávání právních aktů v přenesené působnosti, zejména při stanovování metodik výpočtů, vypracování seznamů v přílohách a specifikování informačních povinností.

Směrnice o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů (2009/28/ES)

- Oproti původnímu návrhu Komise, který do čl. 2 přidal pouze definici odpadu, v kompromisním textu jsou přidány stejné definice jako u novely směrnice 98/70 a dále definice lignocelulózových materiálů a nepotravinových celulózových materiálů.
- V původním návrhu Komise bylo ustanovení, že podíl biopaliv, vyráběných z obilovin a jiných plodin bohatých na škrob, cukronosných plodin a olejnin, nesmí být v roce 2020 větší než 5% na celkové spotřebě paliv. Tento podíl byl v kompromisním textu upraven na 7 %.
- Dalším zásadním parametrem je požadavek na skutečnou úsporu SP v důsledku zavedení biopaliv. V tomto bodu byl zachován původní návrh Komise, který stanoví, že úspora emisí skleníkových plynů při používání biopaliv a biokapalin musí činit alespoň 60 % u biopaliv a biokapalin vyráběných v zařízeních, jejichž provoz začne po 1. červenci 2014. U zařízení, jež budou v provozu před 1. 7. 2014 nebo dříve, musí úspora do 31. 12. 2017 dosahovat alespoň 35 % a od 1. 1. 2018 nejméně 50 %.
- Aby se co nejvíce omezily možné podvody a falšování výsledků, je Komise zmocněna vydat závazná pravidla pro „účtování“ o odpadech, vedlejších produktech, kogeneraci a pro udělování statutu vedlejšího produktu zemědělským plodinám.
- Rozsáhlé pasáže kompromisního textu se - podobně jako u druhé směrnice - zabývají pravidly pro vykazování potřebných informací, zvyšováním požadavků na účinnost dobrovolně přijatých závazků a zmocněním Komise k vydávání právních aktů v přenesené

působnosti, zejména při stanovování metodik výpočtů, vypracování seznamů v přílohách a specifikování informačních povinností.

Použité zdroje informací

Abbott, P. C. et al., 2008: What's Driving Food Prices? Purdue University, 2008

Bailey, R., 2008: Another Inconvenient Truth. Oxfam pages 19-20

Borger, J. 2008: US Attacked at Food Summit over Biofuels. Guardian, June 2008

Bowyer, C., 2010: Anticipated Indirect Land Use Change Associated with Expanded Use of Biofuels in the EU – An Analysis of Member State Performance. Institute for European Environmental Policy (IEEP). November 2010.

Brown, L. R., 2007: Biofuels Blunder Massive Diversion of US Grain to Fuel Cars is raising World Food Prices. Earth Policy Institute, 2007.

Dahlbeck, A. et al., 2012: DRIVING TO DESTRUCTION: The impacts of Europe's biofuel plans on carbon emissions and land. GreenPeace, October 2012

Fargione, J. et al., 2008: Land Clearing and the Biofuel Carbon Debt. Science, Washington, 2008

Kretschmer, B., Allen, B., Kieve, D. and Smith, C. (2013) Shifting away from conventional biofuels: Sustainable alternatives for the use of biomass in the UK transport sector. IEEP, May 2013

Mitchell, D., 2008: A Note on Rising Food Prices, April 2008.

Rice, T., 2010. Meals per gallon: the impact of industrial biofuels on people and global hunger. ActionAid, January 2010

Rice, T., 2012. Alternatives to Biofuels: Renewable energy in transport without crop based biofuels. ActionAid, October 2012

Wise, T., Brill, M., 2012: Biofueling Hunger: How US Corn ethanol Policy Drives up food Prices in Mexico, ActionAid International USA, May 2012

ActionAid, 2013: Fuelling hunger: new data reinforces why the UK must tackle damaging biofuels policies at the G8 and the EU, ActionAid, May 2013

ActionAid, 2012: Biofuelling the global food crisis: why the EU must act at the G20, ActionAid, June 2012

AEA, 2008: Review into Indirect Effects of Biofuels. Report to the Renewable Fuels Agency. AEA Energy and Environment. May 2008

FAO, 2009. Crop Prospects and Food Situation:
<http://www.fao.org/docrep/011/ai481e/ai481e04.htm>

FAO, 2009. Food Outlook. <http://www.fao.org/docrep/011/ai482e/ai482e02.htm>

Friends of the Earth [FoE] (2013) Hidden Impacts: How Europe's resource overconsumption promotes global land conflicts, February 2013

IIED, 2009. Land Grab or Development Opportunity: Agricultural Investment and International Land Deals in Africa.

UK Sustainable Bio-Diesel Alliance (2011), Green Economy, December 2011

USDA, 2009: Agricultural Baseline Projections: U.S. Crops, 2009-2018. US Department for Agriculture, 2009.