

DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2019-11-75-92>

УДК 341.161:[349.6.:662.7]

Харіна М.Ю.

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ БІОЕНЕРГЕТИКИ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню питання регулювання такої галузі енергетики, як біоенергетика, у правовому полі Європейського Союзу. Аналіз розроблений в контексті Директиви 2009/28/ЄС та досить нової Директиви 2018/2001 щодо стимулювання використання енергії з відновлюваних джерел. У статті також йде мова про «критерії сталості», які були впроваджені Директивою 2009/28/ЄС та статистику щодо частки споживання біоенергетики в державах-членах Європейського Союзу. Зокрема, автор робить акцент на нових положеннях, які були впроваджені у зв'язку із прийняттям Директиви 2018/2001. Також досить детально було досліджено вплив цих положень на енергетичну галузь Європейського Союзу та в цілому на навколишнє середовище його держав-членів. Особливу увагу приділено позиціям науковців та нещодавньому судовому позову щодо прийняття Директиви 2018/2001.

Ключові слова: біоенергетика, критерії сталості, відновлювані джерела енергії, біомаса, принцип запобігання, принцип превентивної дії.

Kharina Maryna

Yaroslav Mudryi National Law University

LEGAL REGULATION OF THE USE OF BIOENERGY IN THE EUROPEAN UNION

Summary. The article is devoted to the study of regulation of such field of energy as bioenergy in the legal field of the European Union. The analysis is developed in the context of Directive 2009/28 / EC and the fairly new Directive 2018/2001 on the promotion of the use of energy from renewable sources. Generally, definitions to such basic terms as «biomass» and «bioenergy» were given. The article is also referred to the «sustainability criteria» introduced by Directive 2009/28 / EC and to the statistics on the share of bioenergy consumption in the Member States of the European Union. In addition this statistics provides an indication of the proportion concerning consumption of biofuels, bioelectricity and biomass. Furthermore, the author describes advantages of the application of «support schemes» that were implemented in Directive 2009/28 / EC by Member States at the national level. The role of Directive 2015/1513 amending Directive 98/70/EC relating to the quality of petrol and diesel fuels and amending Directive 2009/28/EC on the promotion of the use of energy from renewable sources was also mentioned. In particular, the author focuses on the new provisions that have been implemented in accordance with the adoption of Directive 2018/2001. Indirect land use change factors applied to the production of biofuel, bioliquids and biomass fuels were analyzed. The impact of these provisions on the energy sector of the European Union and in general on the environment of its Member States has also been thoroughly investigated. Particular attention is paid to the positions of scientists which examined the influence of Directive 2018/2001 on the climatic situation in Europe and the recent lawsuit (EU Biomass Legal Case) against the European Union concerning the adoption of Directive 2018/2001. Thus, the article describes the negative and positive impact that is caused on the environment through the use of biomass. Moreover the author notes some practical provisions from the above-mentioned directives that can be applied in the Ukrainian legislation.

Keywords: bioenergy, sustainability criteria, renewable sources of energy, biomass, precautionary principle, the principles of preventive action.

Постановка проблеми. Загострення кліматичної кризи привертає все більш вагом увагу урядів держав до пошуку різноманітних можливостей подолання даної проблеми. З огляду на це, все більш розповсюдженим є використання відновлюваних джерел енергії. Відтак, як правило, виділяють наступні види відновлюваної енергетики: вітроенергетика, гідроенергетика, сонячна енергетика, геотермальна енергетика та біоенергетика. Так, відповідно до даних Євростату у 2017 році відновлювана енергетика складала 17,5% від усієї споживаної енергії в Європейському Союзі (далі – ЄС) [1]. Відтак, проблема регулювання та дослідження окремих галузей відновлюваної енергетики викликає неабияку зацікавленість з боку правників задля визначення проблем та перспектив кожної галузі, що матиме, у свою чергу, вагоме значення у практичному застосуванні.

Так, біоенергетика на даний момент залишається головною галуззю з усіх джерел від-

новлюваної енергетики. Згідно з даними Європейської Комісії частка біоенергетики у відновлюваній енергетиці становить 59,2% [2, с. 2]. Тому ті правові механізми, які впроваджуються для регулювання енергетичної галузі в ЄС, потребують особливого аналізу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Незважаючи на те, що відновлювані джерела енергії, а, в особливості, біоенергетика, відносно нещодавно отримали широке розповсюдження, питання їх доцільності, недоліків та переваг використання є досить дискусійним у науковому середовищі. Зокрема, цю тему досліджували такі вітчизняні науковці: О.А. Трегуб, А.О. Олефір, Т.В. Курман. В рамках права ЄС цим питанням займалися Е. Смітс (Edward Smeets), Ж. Дальман (Jean-François Dallemand), С. Стетмен (Sarah L. Stattman), А. Гупта (Aarti Gupta) та інші.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Враховуючи те, що біоенергетика є досить новітньою галуззю енерге-

тики, питання її юридичного врегулювання не є детально дослідженим, особливо в українській доктрині. Враховуючи прагнення України до інтеграції з ЄС у всіх галузях, що також в себе включає адаптацію національного законодавства до енергетичного *acquis* Союзу, не можна нехтувати тими правовими актами, що безпосередньо стосуються регулювання використання біоенергетики в державах-членах ЄС. З огляду на це, необхідним є встановити можливі проблеми, перспективи та насамперед майбутні наслідки від такого регулювання. Саме тому слід зосередитись на оцінці європейського правового доробку у відповідній сфері, аби надалі розуміти, як це може бути імplementовано вже в українські нормативно-правові акти.

Мета статті. Головною метою даної статті є дослідження особливостей правових засад використання біоенергетики у Європейському Союзі, визначити існуючі проблеми та перспективи, можливі шляхи вдосконалення юридичних норм ЄС у цій галузі, які також підлягатимуть застосуванню і в українській правовій системі.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи місце біоенергетики у правовому полі ЄС, слід насамперед визначити основні поняття. Так, згідно зі ст. 2 Директиви 2018/2001 Європейського Парламенту та Ради щодо стимулювання використання енергії з відновлюваних джерел від 11.12.2018 р., «біомаса означає здатну до біологічного розкладу, частку продуктів, відходів та залишків біологічного походження з сільськогосподарства, включаючи речовини рослинні та тваринні, з лісової та суміжних галузей промисловості, включаючи рибне господарство та аквакультуру, а також біорозкладні відходи, включаючи промислові та побутові відходи біологічного походження» [3]. Відповідно, біоенергетика – це галузь енергетики, для вироблення якої використовується біомаса. У цьому контексті слід відмітити, що за допомогою біомаси виготовляється біопаливо, яке може використовуватись як самостійно, так і в комбінації з іншими видами палива [4, с. 50].

По суті, першим основоположним документом, який би регулював використання відновлюваних джерел енергії, а, відповідно й біоенергетики, була Директива 2009/28/ЄС Європейського Парламенту та Ради щодо стимулювання використання енергії з відновлюваних джерел від 23.04.2009 р., або, як її ще називають «RED – 1» [5]. Вона була впроваджена на 10-річний термін, з 2010 до 2020 року. Ця Директива спрямована на забезпечення сталого виробництва й використання біопалива та поступову заміну ним викопного палива. Також вона забороняє виробництво сировини для біопалива на територіях, що відзначаються надзвичайно високим біорізноманіттям, з високими запасами вуглецю та на торф'яних родовищах. Більш того, вона впроваджує «критерій сталості» для перевірки походження й сертифікації біопалива та біорідин, незалежно від того, де вони виробляються: в межах ЄС чи в інших країнах.

Такі положення були розроблені з метою досягти до 2020 року частки споживання енергії у державах-членах ЄС з відновлюваних джерел у 20%, а також задля заміни 10%-частки спо-

живання транспортом енергії з викопних джерел на енергію з відновлюваних джерел, про що свідчить ст. 3 Директиви 2009 року [5].

Також для визначення конкретних заходів досягнення даних цілей було впроваджено поняття «режим надання допомоги», що означає «будь-який інструмент, режим або механізм, що застосовується будь-якою державою-членом або будь-якою групою держав-членів та призначається для заохочення до використання енергії, що була видобута з відновлюваних джерел завдяки скороченню вартості цієї енергії шляхом збільшення ціни реалізації або обсягу закупівлі цієї енергії, шляхом застосування зобов'язання використовувати цей тип енергії або будь-якого іншого заходу стимулювання; останній включає, але не обмежується, допомогу на інвестування, скорочення податків або звільнення від сплати податків, відшкодування податків, режимами надання допомоги, пов'язані із зобов'язанням використовувати енергію, видобуту з відновлюваних джерел, враховуючи ті, що використовують зелені сертифікати та режими прямої підтримки цін, враховуючи спеціальні закупівельні ціни та виплати премій» [6].

Директива «RED – 1» та пов'язані з нею правові акти, положення, норми та стандарти заклали основи для нового (гібридного) підходу до управління біопаливом в межах ЄС, де мало місце поєднання державних стандартів та приватних ініціатив щодо сертифікації регулювання доступу на ринок біопалива в ЄС [7, с. 2].

У цьому питанні доцільним є також згадати про Директиву 2015/1513 Європейського Парламенту та Ради, що доповнює Директиву 98/70/ЄС щодо якості бензину та дизельного пального та доповнює Директиву 2009/28/ЄС стосовно стимулювання використання енергії з відновлюваних джерел від 09.09.2015 р., адже вона встановлює чітку законодавчу базу щодо вироблення та використання біопалива, при цьому захищаючи існуючі інвестиції у транспортному секторі [8].

Як вже зазначалось, впровадження даної Директиви врешті призвело до того, що в 2016 році частка відновлюваної енергетики в ЄС досягла 17%, з них – біоенергетика складала більше половини (59,2%). Споживання біоенергетики в свою чергу поділялось на 3 складові: транспортні біопалива (12%), біоелектрика (13,4%) та біомаса (74,6%) [2, с. 1–3].

За тими ж даними 2016 року, Німеччина, Франція, Італія, Швеція та Великобританія є п'ятьма країнами-членами ЄС, що найбільше споживають біоенергетику за показником валового внутрішнього споживання, враховуючи як внутрішнє виробництво, так і імпорт носіїв біоенергетики. Ці країни також зазнали найвищий рівень зростання споживання біоенергетики протягом 2005-2016 років. За цей же період споживання біоенергетики в ЄС збільшилося більш ніж на 60%. З іншого боку, країни Скандинавії та Балтії, а також Австрія є найбільшими споживачами на душу населення [2, с. 4].

24 грудня 2018 року набула чинності нова Директива 2018/2001 Європейського Парламенту та Ради щодо стимулювання використання енергії з відновлюваних джерел, так звана «RED – 2». Держави-члени ЄС мають її імplement-

тувати у своє внутрішнє законодавство до 30 червня 2021 року. Ця Директива сприяє подальшому розвитку відновлюваної енергетики в ЄС, що має на меті також надати більшу впевненість для інвесторів. Її головна мета викладена в статті 3, а саме: «Держави-члени колективно забезпечують те, щоб частка енергії з відновлюваних джерел у валовому кінцевому споживанні енергії Союзу до 2030 року становила щонайменше 32%» [5]. Задля цього Директива передбачає низку заходів, що сприяють подальшому розвитку відновлюваних джерел енергії у секторах електроенергії, опалення й охолодження та транспорту, аби зменшити на загальному рівні викиди парникових газів, при цьому покращуючи енергетичну безпеку та посилюючи технологічне та промислове лідерство Європи у галузі відновлюваної енергетики та, таким чином, створюючи робочі місця для європейців [9]. Щодо «критерію сталості», то слід відзначити, що Директива посилює його роль та встановлює додатковий критерій для біопалива. Окрім того, вона впроваджує новий підхід для подолання викидів внаслідок «непрямої зміни землекористування» (Indirect Land Use Change – ILUC), пов'язаних з виробництвом біопалив, біорідини та біомасових палив. Так, Директивою «RED – 2» також передбачено обов'язок для держав-членів встановити конкретне обмеження, яке буде поступово зменшуватись до нуля, що стосується вироблення біопалив, біорідин та біомасових палив з харчових та кормових культур на землях з високим запасом вуглецю [10].

Також було започатковано ряд положень, які пов'язані із розповсюдженням використання відновлюваної електрики у транспортному секторі. Зокрема, це вбачається можливим через розвиток галузі електричного транспорту, що стало новацією у порівнянні з 2009 роком. Більш того, статтею 25 запроваджено, що «в транспортному секторі кожна держава-член зобов'язує постачальників палива забезпечити, щоб мінімальна частка відновлюваної енергії в кінцевому споживанні енергії в транспортному секторі становила щонайменше 14% до 2030 року» [5]. Такі положення також впливатимуть на збільшення використання біоенергетики серед держав-членів ЄС.

Однак, ситуація із впливом «RED – 2» на екологію в ЄС є доволі спірною. Так, 4 березня 2019 року щодо ЄС було подано позов до Суду Загального суду. Позивачі з 6 країн (Естонії, Ірландії, Франції, Румунії, Словаччини та США) стверджують, що Директива матиме зворотній ефект, навпаки прискорюючи спустошення лісів та значно посилюючи парниковий ефект через те, що вона не враховує викиди вуглекислого газу від спалювання деревного палива. Справа аргументується тим, що ухвалюючи Директиву та встановлюючи, таким чином, мету досягти 32% споживання енергії з відновлюваних джерел до 2030 року, Комісія,

Європарламент та Рада не взяли до уваги наявні наукові та технічні дані з приводу потенціальної шкоди для екосистеми, яка буде завдана спалюванням лісової біомаси. У підсумку, виникла ситуація, коли через «RED – 2» зросла вирубка лісів в Європі та Північній Америці, аби задовільнити зростаючий попит на деревну біомасу [11]. Тобто проігнорувавши висновки експертів, Директива оминає принцип запобігання та принцип превентивної дії, як цього вимагає стаття 191 Договору про функціонування Європейського Союзу та в цілому суперечить цій статті. Зокрема, це стосується положення, викладеного у частині 1, а саме: «Політика Союзу в сфері навколишнього середовища сприяє збереженню, захисту та поліпшенню якості навколишнього середовища; охороні здоров'я людей... і, зокрема, боротьбі зі зміною клімату» [12].

Справді, як стверджує група вчених з Принстонського, Стенфордського, Гумбольдтського університетів та Постдамського інституту дослідження кліматичних змін, Директива навряд чи докорінно змінить кліматичну ситуацію в Європі на краще [13, с. 2–3]. Це пов'язано з тим, що спалювання біомаси виділяє стільки ж вуглекислого газу в повітря, як і спалювання будь-якого іншого палива. Хоча Директива неодноразово вказує на мету збереження біорізноманіття, але те, що її положення дозволять забезпечити цей захист, дуже малоймовірно. Заборона на заготівлю та переробку деревини безпосередньо для біоенергетики стосується лише перестійних лісів, що є лише невеликою часткою всіх лісів. Тобто виходить ситуація, коли європейські споживачі та держави-члени платять більше за біопаливо, при цьому завдаючи шкоду навколишньому середовищу.

Висновки і пропозиції. Враховуючи все вищезазначене, можна зробити висновок, що незважаючи на всю прогресивність ЄС у правовому регулюванні використання джерел відновлюваної енергії, не можна однозначно говорити про ефективність та позитивний вплив такого регулювання. В першу чергу, це якраз і стосується біоенергетики та, зокрема, біомаси. Таким чином, можна стверджувати, що використання біопалива, виготовленого з деревинної сировини потребує перегляду, адаптації до сучасних вимог та є в цілому досить неоднозначним. В своїх нормативно-правових актах ЄС передусім спирається на кількісний критерій, забуваючи про якість тих самих відновлюваних джерел енергії.

Однак, разом з тим, обидві Директиви містять достатньо позитивні положення. Наприклад, щодо запровадження «критерію сталості» для біопалива та біорідин, це вже не є новацією, проте впровадження цього критерію свого часу було досить прогресивним рішенням. І наразі, можна говорити, про те, що українське законодавство теж має перейняти європейський досвід у забезпеченні сталості біопалива.

Список літератури:

1. Renewable energy statistics // Eurostat. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Renewable_energy_statistics (дата звернення: 16.11.2019).
2. Scarlat N., Dallemand J.-F., Taylor N., Banja M., Sanchez Lopez J., Avraamides M. Brief on biomass for energy in the European Union. *Publications Office of the European Union*. 2019. P. 1-4. DOI: 10.2760/546943
3. *Directive (EU) 2018/2001* of 11 December 2018 on the promotion of the use of energy from renewable sources // Official Journal of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2018/2001/oj> (дата звернення: 16.11.2019).

4. Трегуб О.А. Модернізація правового регулювання виробництва і використання біомаси на засадах сталого розвитку. *Економіка та право*. 2019. № 3(54). С. 50.
5. Directive 2009/28/EC of 23 April 2009 on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC // Official Journal of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32009L0028> (дата звернення: 16.11.2019).
6. Директива Європейського парламенту та Ради 2009/28/ЄС від 23 квітня 2009 року про заохочення до використання енергії, виробленої з відновлюваних джерел та якою вносяться зміни до, а в подальшому скасовуються Директиви 2001/77/ЄС та 2003/30/ЄС // *Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України*. URL: http://saee.gov.ua/documents/dyrektyva_2009_28.pdf (дата звернення: 26.11.2019).
7. Stattman S. L., Gupti A., Partzsch L., Oosterveer P. Toward Sustainable Biofuels in the European Union? Lessons from a Decade of Hybrid Biofuel Governance. *Sustainability*. 2019. № 10. P. 2.
8. Directive (EU) 2015/1513 of the European Parliament and of the Council of 9 September 2015 amending Directive 98/70/EC relating to the quality of petrol and diesel fuels and amending Directive 2009/28/EC on the promotion of the use of energy from renewable sources // Official Journal of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32015L1513> (дата звернення: 17.11.2019).
9. Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 13 March 2019 on the status of production expansion of relevant food and feed crops worldwide / European Commission. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2019:0142:FIN> (дата звернення: 17.11.2019).
10. Commission Delegated Regulation (EU) 2019/807 of 13 March 2019 supplementing Directive (EU) 2018/2001 as regards the determination of high indirect land-use change-risk feedstock for which a significant expansion of the production area into land with high carbon stock is observed and the certification of low indirect land-use change-risk biofuels, bioliquids and biomass fuels // Official Journal of the European Union. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2019.133.01.0001.01.ENG&toc=OJ:L:2019:133:TOC (дата звернення: 17.11.2019).
11. Summary of the EU Biomass case // EU Biomass Legal Case. URL: <http://eubiomasscase.org/the-case/> (дата звернення: 17.11.2019).
12. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union of 26 October 2012 // Official Journal of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>
13. Searchinger T.D., Beringer T., Holtsmark B., Kammen D.M., Lambin E.F., Lucht W., Raven P., van Ypersele J.-P. Europe's renewable energy directive poised to harm global forests. *Nature communications*. 2018. P. 2–3. DOI: 10.1038/s41467-018-06175-4

References:

1. Renewable energy statistics // Eurostat. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Renewable_energy_statistics (accessed 16 November 2019).
2. Scarlat N., Dallemand J.-F., Taylor N., Banja M., Sanchez Lopez J., & Avraamides M. (2019) Brief on biomass for energy in the European Union. *Publications Office of the European Union*, pp. 1–4. DOI: 10.2760/546943
3. Directive (EU) 2018/2001 of 11 December 2018 on the promotion of the use of energy from renewable sources // Official Journal of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2018/2001/oj> (accessed 16 November 2019).
4. Tregub, O.A. (2019). Modernizaciya pravovogo reguluvannya vyrobnyctva i vykorystannya biomasy na zasadaх stalogo rozvytku [Modernization of legal regulation of biomass production and use on the principles of sustainable development]. *Economics and law*, vol. 3, no. 54, p. 50.
5. Directive 2009/28/EC of 23 April 2009 on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC // Official Journal of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32009L0028> (accessed 16 November 2019).
6. Directive 2009/28/EC of 23 April 2009 on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC // The State Agency on Energy Efficiency and Energy Saving of Ukraine. URL: http://saee.gov.ua/documents/dyrektyva_2009_28.pdf (accessed 26 November 2019).
7. Stattman S. L., Gupti A., Partzsch L., & Oosterveer P. (2019). Toward Sustainable Biofuels in the European Union? Lessons from a Decade of Hybrid Biofuel Governance. *Sustainability*, vol. 10, p. 2.
8. Directive (EU) 2015/1513 of the European Parliament and of the Council of 9 September 2015 amending Directive 98/70/EC relating to the quality of petrol and diesel fuels and amending Directive 2009/28/EC on the promotion of the use of energy from renewable sources // Official Journal of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32015L1513> (accessed 17 November 2019).
9. Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 13 March 2019 on the status of production expansion of relevant food and feed crops worldwide / European Commission. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2019:0142:FIN> (accessed 17 November 2019).
10. Commission Delegated Regulation (EU) 2019/807 of 13 March 2019 supplementing Directive (EU) 2018/2001 as regards the determination of high indirect land-use change-risk feedstock for which a significant expansion of the production area into land with high carbon stock is observed and the certification of low indirect land-use change-risk biofuels, bioliquids and biomass fuels // Official Journal of the European Union. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2019.133.01.0001.01.ENG&toc=OJ:L:2019:133:TOC (accessed 17 November 2019).
11. Summary of the EU Biomass case // EU Biomass Legal Case. URL: <http://eubiomasscase.org/the-case/> (accessed 17 November 2019).
12. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union of 26 October 2012 // Official Journal of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT> (accessed 17 November 2019).
13. Searchinger T.D., Beringer T., Holtsmark B., Kammen D.M., Lambin E.F., Lucht W., Raven P., & van Ypersele J.-P. (2018). Europe's renewable energy directive poised to harm global forests. *Nature communications*, pp. 2–3. DOI: 10.1038/s41467-018-06175-4