

Bruksela, 15 lipca 2021 r.
(OR. en)

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2021/0200(COD)

10867/21
ADD 4

CLIMA 189
ENV 524
ENER 325
TRANS 475
AGRI 354
IND 199
ECOFIN 742
CODEC 1098
IA 136

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	15 lipca 2021 r.
Do:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, sekretarz generalny Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	SWD(2021) 612 final
Dotyczy:	DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW Towarzyszący dokumentowi: ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/842 w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od 2021 r. do 2030 r. przyczyniających się do działań na rzecz klimatu w celu wywiązania się z zobowiązań wynikających z porozumienia paryskiego

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument SWD(2021) 612 final.

Załącznik: SWD(2021) 612 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 14.7.2021 r.
SWD(2021) 612 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI
STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY
zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/842 w sprawie wiążących rocznych redukcji
emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od 2021 r. do 2030 r.
przyczyniających się do działań na rzecz klimatu w celu wywiązania się z zobowiązań
wynikających z porozumienia paryskiego

{COM(2021) 555 final} - {SEC(2021) 555 final} - {SWD(2021) 553 final} -
{SWD(2021) 611 final}

Streszczenie oceny skutków
Ocena skutków dotycząca zmiany rozporządzenia w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego
A. Zasadność działań
Na czym polega problem i dlaczego jest to problem na szczeblu UE?
W rozporządzeniu w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego (rozporządzenie ESR) określono krajowe cele w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych dla sektorów, które aktualnie nie są objęte unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji, takich jak budownictwo, transport drogowy, rolnictwo i gospodarka odpadami. Biorąc pod uwagę zwiększenie poziomu ambicji nowego celu dla całej gospodarki UE polegającego na redukcji emisji gazów cieplarnianych netto o co najmniej 55 % do 2030 r. w porównaniu z poziomem z 1990 r., obecne cele określone w rozporządzeniu ESR nie przyczynią się jednak w wystarczającym stopniu do osiągnięcia bardziej ambitnego ogólnego celu UE. Po drugie, możliwe rozszerzenie systemu handlu uprawnieniami do emisji oraz ewentualna zmiana zakresu rozporządzenia w sprawie użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa uzasadniają rozważenie zakresu samego rozporządzenia ESR jako części ogólnej struktury polityki klimatycznej. Po trzecie, podstawą rozporządzenia ESR jest sprawiedliwość, solidarność i racjonalność pod względem kosztów – cechy te należy zachować podczas przeglądu.
Co należy osiągnąć?
Ogólnym celem tej inicjatywy jest przyczynienie się do osiągnięcia do 2030 r. redukcji emisji gazów cieplarnianych netto o co najmniej 55 % w porównaniu z poziomem z 1990 r., aby osiągnąć w sposób stopniowy i zrównoważony neutralność klimatyczną (tj. neutralność pod względem emisji gazów cieplarnianych netto) do 2050 r. Można wyróżnić trzy cele szczegółowe przeglądu rozporządzenia ESR: po pierwsze, spójne określenie zakresu i wspólnego poziomu ambicji rozporządzenia ESR w ramach pakietu „Gotowi na 55”, a szczególnie rozważenie ewentualnego nowego, rozszerzonego systemu handlu uprawnieniami do emisji, obejmującego takie sektory jak budownictwo i transport drogowy; po drugie, zapewnienie, aby podział dodatkowych wysiłków między państwa członkowskie odbywał się w sposób konsekwentny, sprawiedliwy i równy; po trzecie, propagowanie opłacalnych kosztowo rozwiązań w zakresie redukcji emisji w sektorach objętych wspólnym wysiłkiem redukcyjnym za pomocą korekt wartości docelowych i elastyczności.
Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE (zasada pomocniczości)?
Zmiana klimatu stanowi problem o wymiarze transgranicznym, w przypadku którego działania koordynowane na poziomie UE skutecznie uzupełniają i wzmacniają działania podejmowane na szczeblu krajowym i lokalnym. Skoordynowane działania pozwalają określić ambicje dla całej UE przy jednoczesnym uznaniu zasady pomocniczości i różnic pod względem zdolności działania państw członkowskich – ponieważ rozporządzenie ESR dotyczy przede wszystkim państw członkowskich – a jednocześnie umożliwiają większą oszczędność kosztów dzięki odpowiedniej elastyczności w obrębie państw członkowskich i pomiędzy nimi oraz w odniesieniu do innych przepisów sektorowych (system handlu uprawnieniami do emisji, rozporządzenie w sprawie użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa).
B. Rozwiązania
Jakie są różne warianty działań służących osiągnięciu celów? Czy wskazano preferowany wariant? Jeżeli nie, to dlaczego?

Główne warianty niniejszej oceny skutków dotyczą potencjalnych zmian w zakresie rozporządzenia ESR:

- o wariant 1: utrzymanie obowiązującego zakresu sektorowego rozporządzenia ESR równoległe do rozszerzenia systemu handlu emisjami, przy czym istnieją dwa warianty szczegółowe: 1.1. znaczący wzrost poziomu ambicji w rozporządzeniu ESR oraz 1.2. ograniczony wzrost poziomu ambicji w rozporządzeniu ESR;
- o wariant 2: utrzymanie w zakresie rozporządzenia ESR wyłącznie sektorów nieobjętych systemem handlu uprawnieniami do emisji, w szczególności ograniczenie zakresu, z wyjątkiem budownictwa i transportu, w dwóch wariantach: 2.1. podniesienie wartości docelowych w pozostałych sektorach objętych rozporządzeniem ESR do poziomu opłacalnego według prognoz; 2.2. utrzymanie obecnych wartości docelowych określonych w rozporządzeniu ESR;
- o wariant 3: wygaszenie rozporządzenia ESR i zastąpienie go innymi instrumentami polityki.

Oprócz wariantów dotyczących zakresu w ramach oceny przeanalizowano również, czy przewidziane w rozporządzeniu ESR mechanizmy elastyczności są odpowiednie, aby w sposób opłacalny zrealizować ambitne cele klimatyczne.

Biorąc pod uwagę istotną rolę pomocniczości w wielu unijnych politykach mających zastosowanie w sektorach objętych rozporządzeniem ESR, zwiększenie poziomu ambicji w jego zakresie zgodnie z ogólnymi ambitnymi celami klimatycznymi przy jednoczesnym utrzymaniu obecnego zakresu ESR jest postrzegane jako preferowany wariant zapewniający odpowiedzialność państw członkowskich i właściwe zachęty do wdrażania przez nie zarówno polityki krajowej, jak i polityki UE w ambitny sposób przy zapewnieniu państwom członkowskim elastyczności w celu uwzględnienia ich okoliczności krajowych.

Jakie są opinie poszczególnych zainteresowanych stron? Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?

Pod względem poziomu ambicji zdecydowana większość zainteresowanych stron, które odpowiedziały na pytania w ramach konsultacji publicznych, zgodziła się, że państwa członkowskie powinny zwiększyć starania i dążyć do osiągnięcia bardziej ambitnych wartości docelowych. Jeśli chodzi o zakres, 60 % respondentów opowiedziało się za tym, aby sektory objęte w przyszłości rozszerzonym systemem handlu uprawnieniami do emisji również pozostały objęte rozporządzeniem ESR, natomiast 26 % respondentów było temu przeciwnych. W przypadku wprowadzenia rozszerzonego systemu handlu uprawnieniami do emisji wielu respondentów podkreśliło potrzebę wprowadzenia okresu próbnego przed podjęciem decyzji dotyczącej ewentualnej zmiany zakresu rozporządzenia ESR. Dnia 1 czerwca 2021 r. wiceprzewodniczący wykonawczy Frans Timmermans i komisarz Nicolas Schmit zorganizowali wysłuchanie z udziałem partnerów społecznych w celu omówienia gospodarczego i społecznego wymiaru pakietu „Gotowi na 55”. Partnerzy społeczni poparli cel redukcji emisji o 55 % i przedstawili swoje poglądy na temat różnych propozycji zawartych w pakiecie.

C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu

Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

W preferowanym wariantcie przewidziano ramy polityki zapewniające wysoki poziom integralności środowiskowej, sprawiedliwości i solidarności przy podziale starań oraz zapewniające odpowiednią elastyczność, aby w sposób opłacalny osiągnąć wartości docelowe.

Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych

wariantów?
Całkowite koszty realizacji preferowanego wariantu ocenia się w ramach ogólnej analizy ekonomicznej zwiększenia poziomu ambicji w zakresie redukcji emisji o co najmniej 55 %. Zgodnie z prognozami dla całej gospodarki, które łączą zarówno środki regulacyjne, jak i wprowadzenie rozszerzonego systemu handlu uprawnieniami do emisji, w ciągu następnej dekady koszty systemu energetycznego wzrosną o 0,3–0,6 % PKB (najwyższa wartość uwzględnia wpływ ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych) w porównaniu ze scenariuszem referencyjnym. Takie koszty obejmują zarówno koszty dodatkowych inwestycji po stronie podaży i popytu, jak i oszczędności paliwowe. Skutki makroekonomiczne są ograniczone i mogą być pozytywne w zależności na przykład od tego, w jaki sposób dochody z ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych są ponownie wprowadzane do gospodarki.
Jakie są skutki dla MŚP i konkurencyjności?
Rozporządzenie ESR dotyczy przede wszystkim państw członkowskich jako podmiotów instytucjonalnych, a zatem bezpośrednio wpływa na ich krajowe administracje. Jeśli chodzi o przedsiębiorstwa w ogóle, a w szczególności małe i średnie przedsiębiorstwa, MŚP ani inne przedsiębiorstwa objęte rozporządzeniem ESR nie mają żadnych bezpośrednich obowiązków sprawozdawczych, czego nie zmieniłyby żaden z wariantów strategicznych. Wiele MŚP prowadzi jednak działalność w sektorach objętych rozporządzeniem ESR, np. w sektorze transportu, energetyki i rolnictwa. Zasadniczo oczekuje się, że we wszystkich sektorach gospodarki nastąpi wzrost poziomu ambicji w zakresie emisji gazów cieplarnianych, co przyczyni się do modernizacji gospodarki, ale również spowoduje pogorszenie się sytuacji w niektórych sektorach, na przykład związanych z wydobywaniem i dystrybucją paliw kopalnych.
Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?
Praktyczne skutki dla państw członkowskich wynikające z wdrożenia krajowych polityk i środków w sektorach objętych rozporządzeniem ESR zależą od środków wybranych w poszczególnych krajach i przedstawionych w zaktualizowanych krajowych planach w dziedzinie energii i klimatu oraz ocenionych przez Komisję Europejską zgodnie z rozporządzeniem w sprawie zarządzania unią energetyczną.
Czy wystąpią inne znaczące skutki?
Dzięki rozporządzeniu ESR organy krajowe podejmą dodatkowe działania w celu redukcji emisji gazów cieplarnianych w takich sektorach jak budownictwo, transport drogowy, przemysł drobnny i rolnictwo. Transformacja często będzie się wiązała z większym zapotrzebowaniem na inwestycje, które zwiększą wydajność lub obniżą koszty operacyjne. Skutki będą się zatem wiązały z wyzwaniem dotyczącym inwestycji oraz sposobami radzenia sobie z nimi, np. w gospodarstwach domowych o niskich dochodach. W ramach rozporządzenia ESR przy określaniu celów do problemu tego odniesiono się, określając wartości docelowe w sposób zróżnicowany, w dużej mierze na podstawie PKB na mieszkańca, zamiast podejścia opartego wyłącznie na oszczędności kosztowej, co miałyby stosunkowo większe skutki w państwach członkowskich o niskich dochodach.
Proporcjonalność
Osiągnięcie wyższego poziomu redukcji emisji gazów cieplarnianych będzie wymagało dodatkowych działań zarówno na poziomie UE, jak i państw członkowskich. Rozporządzenie ESR stanowi narzędzie, które w sposób elastyczny i odpowiedni służy zachęceniu państw członkowskich UE do podejmowania działań i którego stosowanie jest zgodne z innymi przepisami UE. Proponowane działanie jest proporcjonalne, tak aby umożliwiło osiągnięcie celów klimatycznych, do realizacji których zobowiązała

się UE.

D. Działania następce

Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?

Oczekuje się, że rozporządzenie ESR będzie obowiązywało co najmniej do 2030 r. Postępy podlegają ocenie w ramach systemu rocznego monitorowania, raportowania i weryfikacji emisji gazów cieplarnianych. W przepisach przewidziany zostanie regularny przegląd. Będzie on powiązany z przeglądem innych przepisów dotyczących klimatu, takich jak unijna dyrektywa o handlu emisjami, rozporządzenie w sprawie użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa oraz rozporządzenie określające normy emisji CO₂ dla samochodów osobowych i dostawczych.