

Bruxelles, 16. srpnja 2021.
(OR. en)

Međuinstitucijski predmet:
2021/0211(COD)

10875/21
ADD 7

CLIMA 193
ENV 528
ENER 328
TRANS 477
AGRI 356
COMPET 555
ECOFIN 746
CODEC 1099
IA 138

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	15. srpnja 2021.
Za:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, glavni tajnik Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	SWD(2021) 602 final
Predmet:	RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA priložen dokumentu DIREKTIVA EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA o izmjeni Direktive 2003/87/EZ o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Unije, Odluke (EU) 2015/1814 o uspostavi i funkcioniranju rezerve za stabilnost tržišta za sustav trgovanja emisijama stakleničkih plinova Unije i Uredbe (EU) 2015/757

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument SWD(2021) 602 final.

Priloženo: SWD(2021) 602 final

Bruxelles, 14.7.2021.
SWD(2021) 602 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE
SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA
priložen dokumentu

DIREKTIVA EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA

o izmjeni Direktive 2003/87/EZ o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Unije, Odluke (EU) 2015/1814 o uspostavi i funkcioniranju rezerve za stabilnost tržišta za sustav trgovanja emisijama stakleničkih plinova Unije i Uredbe (EU) 2015/757

{COM(2021) 551 final} - {SEC(2021) 551 final} - {SWD(2021) 557 final} -
{SWD(2021) 601 final}

Sažetak
Procjena učinka priložena Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2003/87/EZ i Odluke (EU) 2015/1814 radi jačanja EU sustava trgovanja emisijama i njegova proširenja u skladu s povećanim klimatskim ambicijama Unije za 2030.
A. Potreba za djelovanjem
O čemu je riječ? Zašto je to problem na razini EU-a?
Postoje tri vrste problema. Prvo, postoji potreba za jačanjem postojećeg EU sustava trgovanja emisijama razmjerno povećanom cilju smanjenja neto emisija stakleničkih plinova do 2030. za najmanje 55 % u odnosu na 1990., a da se pritom izbjegnu neravnoteže između ponude i potražnje. Drugo, određeni sektori nedovoljno doprinose postizanju povećanog cilja. Naposljetku, za potrebno jačanje postojećeg sustava trgovanja emisijama i moguće širenje trgovanja emisijama na dodatne sektore bit će potrebna veća ulaganja i veći kapaciteti kako bi se poboljšala raspodjela učinaka mjera za smanjenje emisija dok su sredstva i dalje ograničena.
Što bi trebalo postići?
Cilj je revidirati sustav trgovanja emisijama na troškovno učinkovit i dosljedan način u skladu s povećanim klimatskim ciljem, uzimajući u obzir potrebu za pravednom tranzicijom i sudjelovanjem svih sektora u borbi EU-a protiv klimatskih promjena.
Koja je dodana vrijednost djelovanja na razini EU-a (supsidijarnost)?
Klimatske promjene prekogranični su problem. U okviru sustava trgovanja emisijama, kao tržišta ugljika, potiču se smanjenja emisija ponajprije troškovno najučinkovitijim rješenjima u djelatnostima i zemljama koje su njime obuhvaćene, čime se povećava učinkovitost zbog opsega tog sustava. Provedbom slične mjere na nacionalnoj razini nastala bi manja i rascjepkana tržišta ugljika, što bi moglo narušiti tržišno natjecanje i vjerojatno povećati ukupne troškove smanjenja emisija. Ista se logika primjenjuje na proširenje određivanja cijene ugljika na nove sektore.
B. Rješenja
Koje su opcije za postizanje ciljeva? Postoji li najpoželjnija opcija? Ako ne, zašto?
Ključni je element jačanje postojećeg sustava trgovanja emisijama i povećanje njegovih ambicija u skladu s ciljem smanjenja neto emisija za najmanje 55 % do 2030. Opcije se razlikuju po tome u kojem se trenutku linearni faktor smanjenja povećava i po tome povećava li se počevši od putanje sadašnje gornje granice ili od nove osnove. Sve opcije bile bi djelotvorne i učinkovite za postizanje cilja do 2030. Stoga je odabir među različitim opcijama jačanja sustava trgovanja emisijama i povezanim paketima s drugim opcijama, primjerice rezerva za stabilnost tržišta, i dalje politički odabir. Potrebna je usmjerenija zaštita od rizika od istjecanja ugljika poticanjem inovacija, što bi se moglo postići strožim referentnim vrijednostima za besplatnu dodjelu emisijskih jedinica. Postoje četiri glavne opcije za proširenje okvira klimatske politike na pomorski promet: uključivanje u postojeći sustav trgovanja emisijama, što se može kombinirati i sa standardom za intenzitet ugljika, zasebnim sustavom trgovanja emisijama i pristojbom za emisije. Najpoželjnija je opcija uključivanje u postojeći sustav trgovanja emisijama koji, ovisno o političkim odlukama, može obuhvaćati emisije iz putovanja unutar EGP-a ili se može dodatno proširiti kako bi uključivao polovinu emisija iz putovanja izvan EGP-a. U slučaju mogućeg proširenja na druge sektore uspostava zasebnog sustava trgovanja emisijama za zgrade i promet ili za emisije iz svih načina izgaranja

fosilnih goriva dvije su zadržane glavne opcije koje dopunjavaju strože ostale politike iz paketa za ostvarivanje cilja od 55 %, usmjerene na tehnološku potporu, necjenovne prepreke i daljnje poticaje za nacionalne mjere koje odgovaraju nacionalnim okolnostima. Glavna prednost uključivanja samo zgrada i cestovnog prometa u odnosu na proširenje na sve načine izgaranja fosilnih goriva jest ekonomska učinkovitost, posebno jer bi se time izbjeglo stvaranje novog sustava zaštite od istjecanja ugljika. Postoji potreba za podupiranjem niskougljičnih tehnologija povećanjem Inovacijskog fonda. Međutim, odabir iznosa naposljetku je politički odabir povezan s odlukama o ambicijama postojećeg sustava trgovanja emisijama i odlukom o proširenju trgovanja emisijama na nove sektore. Odredbe o solidarnosti kojima se ublažava distribucijski učinak među državama članicama mogle bi se dodatno razraditi ne dovodeći u pitanje doprinos sustava trgovanja emisijama novim vlastitim sredstvima EU-a. Svako navođenje najpoželjnijih mjera treba se smatrati okvirnim ne dovodeći u pitanje prilagodbe za očuvanje ukupne djelotvornosti, učinkovitosti i koherentnosti paketa za ostvarivanje cilja od 55 %.

Koja su stajališta raznih dionika? Tko podržava koju opciju?

Dionici koji su sudjelovali u javnom savjetovanju podupiru jačanje postojećeg sustava trgovanja emisijama i povećanje njegovih ambicija u skladu s novim ciljem za 2030. Velika većina ispitanika slaže se s rezervom za stabilnost tržišta kao instrumentom i podržava izmjenu okvira za istjecanje ugljika, ali stajališta su podijeljena kad je riječ o pojedinačnim opcijama politike. Kad je riječ o mogućem proširenju na druge sektore, u određenoj se mjeri podupire uključivanje pomorskog prometa u postojeći sustav trgovanja emisijama iako je ispitanicima, a posebno dionicima iz privatnog sektora, poželjnija uspostava zasebnog sustava trgovanja emisijama dopunjenog drugim politikama za zgrade i promet ili za sve emisije iz izgaranja fosilnih goriva. Dionici iz privatnog sektora, sindikati i nevladine organizacije prilično su skeptični u pogledu uključivanja pomorskog prometa u postojeći sustav trgovanja emisijama, a krovne organizacije poslodavaca i zaposlenika u EU-u općenito su skeptične u pogledu proširivanja trgovanja emisijama, dok ga građani i akademska zajednica uglavnom podržavaju. Velika većina ispitanika podržala je povećanje Inovacijskog fonda.

C. Učinci najpoželjnije opcije

Koje su prednosti najpoželjnije opcije (ako postoji, inače prednosti glavnih opcija)?

Sve bi opcije omogućile postizanje potrebnih dodatnih smanjenja emisija kako bi se do 2030. postiglo smanjenje od 55 % u odnosu na 1990., i to na troškovno učinkovit način i uz veću sigurnost nego drugim instrumentima. Godišnji prihodi mogli bi se upotrijebiti za povećanje Inovacijskog fonda i Modernizacijskog fonda, poticanje ulaganja za niske emisije ugljika, uključujući ulaganja u industriju, ublažavanje distribucijskog učinka među državama članicama i socijalnih učinaka na kućanstva te sudjelovanje u vlastitim sredstvima EU-a. Ojačan i proširen sustav trgovanja emisijama ne pridonosi samo poboljšanju energetske sigurnosti nego smanjenjem onečišćenja zraka pridonosi i izbjegavanju šteta za zdravlje 2030. u iznosu od 17,6 do 35,2 milijarde eura. U procjeni učinka u okviru Komunikacije o povećanju klimatskih ambicija Europe za 2030. (Procjena učinka za 2030.)¹ kvantificirane su koristi za rast i radna mjesta.

Koji su troškovi najpoželjnije opcije (ako postoji, inače troškovi glavnih opcija)?

Predviđa se da će se cijene ugljika 2030. kretati u rasponu od 50 EUR, uz pretpostavku strogih komplementarnih politika u okviru zelenog plana i potpunog predviđanja budućih zahtjeva dekarbonizacije, do 85 EUR uz manje blaže komplementarne politike. Na temelju toga povećavaju se

¹ SWD(2020) 176

prosječne cijene goriva za industriju, promet i kućanstva, uz veća relativna povećanja za zgrade nego za promet i industriju. Ako se ostvare troškovno učinkovita ulaganja za postizanje smanjenja od 55 %, udio troškova goriva za zgrade u rashodima kućanstava ne bi se povećao i za kućanstva s niskim dohotkom mogao bi se smanjiti za više od 0,1 postotni bod. Međutim, povećanja troškovno učinkovitih godišnjih kapitalnih troškova u kućanstvima s nižim dohotkom mogla bi se udvostručiti, čime bi se izdaci za potrošnju povećali za 1,4 postotna boda. Iz tog je razloga upitna cjenovna pristupačnost za ranjiva kućanstva. Analiza iz procjene učinka u okviru Plana za postizanje klimatskog cilja do 2030. pokazala je da bi se to moglo nadoknaditi distribucijskim mjerama. Analizom su kvantificirani i negativni učinci na sektorsku djelatnost i zaposlenost, posebno u području vađenja fosilnih goriva i u određenoj mjeri u nekim industrijama s velikom potrošnjom fosilnih goriva.
Koji su učinci na MSP-ove i konkurentnost?
Učinci na konkurentnost industrije ublažavaju se usmjerenijom besplatnom dodjelom emisijskih jedinica. Potreba za primjenom međusektorskog faktora korekcije kojim se smanjuje besplatna dodjela emisijskih jedinica za sve korisnike u većini je opcija ograničena. Mali emiteri, koji su i dalje obuhvaćeni područjem primjene sustava trgovanja emisijama (iako nisu nužno MSP-ovi), mogu se izuzeti iz postojećeg sustava trgovanja emisijama ako predmetna država članica poduzme jednakovrijedne mjere. Predviđeno proširenje na pomorski promet temeljilo bi se na postojećim mehanizmima praćenja, izvješćivanja i verifikacije iz kojih su izuzeti mali brodovi. Novi sustav trgovanja emisijama za druge sektore primjenjivao bi se na višim razinama na temelju postojećih odredaba kojima se reguliraju trošarinska skladišta ili dobavljači goriva. Dodatni administrativni rashodi za plin i naftu bili bi umjereni. Administrativni rashodi za ugljen, koji se upotrebljava za grijanje u samo nekoliko država članica, bili bi viši jer je ugljen često slabije reguliran i postoji mnogo malih dobavljača.
Hoće li to bitno utjecati na nacionalne proračune i uprave?
U okviru postojećeg sustava trgovanja emisijama većinu prihoda od prodaje na dražbi ostvaruju države članice. Ako se uvede novi sustav trgovanja emisijama za cestovni promet i zgrade, to bi moglo imati znatne pozitivne učinke na nacionalne proračune. Izravan učinak na nacionalne proračune ovisi i o mjeri u kojoj će dodatni prihodi biti raspodijeljeni u vlastita sredstva EU-a. Kad je riječ o postojećem sustavu trgovanja emisijama, nema dodatnih administrativnih učinaka na nacionalne uprave. Učinci proširenja/novog sustava trgovanja emisijama mogli bi se ograničiti upotrebom iste administrativne infrastrukture.
Hoće li biti drugih bitnih učinaka?
Ovisno o zemljopisnom području primjene, proširenje klimatskih politika EU-a na pomorski promet moglo bi utjecati na treće zemlje te trgovinske tokove i tokove ulaganja.
Poštuje li se načelo proporcionalnosti?
Sve glavne opcije politike razmjerne su onome što je potrebno za postizanje cilja smanjenja emisija od najmanje 55 %. To postižu na troškovno najučinkovitiji način.
D. Daljnje mjere
Kad će se predložene mjere preispitati?
Zakonodavstvom je trenutačno predviđeno redovito preispitivanje. To je usklađeno s preispitivanjem ostalog zakonodavstva kao što su prijedlog Uredbe o raspodjeli tereta i standardne vrijednosti za CO₂ za

automobile i kombije.