

Bruselj, 16. julij 2021
(OR. en)

Medinstitucionalna zadeva:
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

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	15. julij 2021
Prejemnik:	generalni sekretar Sveta Evropske unije Jeppe TRANHOLM- MIKKELSEN
Št. dok. Kom.:	SWD(2021) 602 final
Zadeva:	DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA Spremni dokument k DIREKTIVI EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA o spremembi Direktive 2003/87/ES o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Uniji, Sklepa (EU) 2015/1814 o vzpostavitvi in delovanju rezerve za stabilnost trga za sistem Unije za trgovanje z emisijami toplogrednih plinov ter Uredbe (EU) 2015/757

Delegacije prejmejo priloženi dokument SWD(2021) 602 final.

Priloga: SWD(2021) 602 final



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 14.7.2021
SWD(2021) 602 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE
POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA

Spremni dokument k

DIREKTIVI EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o spremembi Direktive 2003/87/ES o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Uniji, Sklepa (EU) 2015/1814 o vzpostavitvi in delovanju rezerve za stabilnost trga za sistem Unije za trgovanje z emisijami toplogrednih plinov ter Uredbe (EU) 2015/757

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

Povzetek
Ocena učinka, priložena predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2003/87/ES in Sklepa (EU) 2015/1814 za krepitev sistema EU za trgovanje z emisijami in njegovo razširitev v skladu s povečano podnebno ambicijo Unije do leta 2030
A. Potreba po ukrepanju
V čem je težava in zakaj je to težava na ravni EU?
Obstajajo tri vrste težav. Prvič, težave, povezane s potrebo po okrepitvi obstoječega sistema EU za trgovanje z emisijami (EU ETS) sorazmerno s povečanim ciljem za neto zmanjšanje emisij toplogrednih plinov do leta 2030 za vsaj 55 % v primerjavi z letom 1990 ob sočasnem preprečevanju neravnovesij med ponudbo in povpraševanjem. Drugič, nekateri sektorji premalo prispevajo k doseganju povečanega cilja. Nazadnje bosta zahtevana okrepitev obstoječega sistema za trgovanje z emisijami in tudi morebitna širitev trgovanja z emisijami na dodatne sektorje zahtevala večje naložbe in večjo zmožljivost za obravnavo porazdelitve učinkov ukrepov za zmanjšanje emisij, medtem ko bodo sredstva še naprej omejena.
Kaj bi bilo treba doseči?
Cilj je stroškovno učinkovita in skladna revizija sistema trgovanja z emisijami v skladu s povečanim podnebnim ciljem ob upoštevanju potrebe po pravičnem prehodu in potrebe po tem, da vsi sektorji prispevajo k podnebnim prizadevanjem EU.
Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU (subsidiarnost)?
Podnebne spremembe so čezmejna težava. ETS kot trg ogljika v vseh dejavnostih in državah, ki jih zajema, spodbuja zmanjševanje emisij na način, pri katerem se najprej uporabijo stroškovno najučinkovitejše rešitve, pri čemer zaradi svojega obsega dosega večjo učinkovitost. Z izvajanjem podobnega ukrepa na nacionalni ravni bi se oblikovali manjši, razdrobljeni trgi ogljika, pojavilo bi se tveganje izkrivljanja konkurence, skupni stroški zmanjšanja emisij pa bi bili verjetno višji. Ta logika velja tudi za razširitev oblikovanja cen ogljika na nove sektorje.
B. Rešitve
Katere so različne možnosti za doseg ciljev? Ali ima katera od njih prednost? Če ne, zakaj ne?
Ključni element je okrepitev obstoječega ETS, da bi povečali njegovo ambicioznost v skladu z neto ciljem vsaj –55 % do leta 2030. Možnosti se razlikujejo glede na to, kdaj se linearni faktor zmanjšanja poostri in ali se poostritev začne na trenutni krivulji mejne vrednosti ali na novi podlagi. Vsaka od teh možnosti bi bila učinkovita in uspešna za doseganje cilja do leta 2030. Izbira med različnimi možnostmi za krepitev ETS in povezanimi paketi z drugimi možnostmi, na primer z rezervo za stabilnost trga, torej ostaja politična. Obstaja potreba po bolj usmerjeni zaščiti pred tveganjem selitve virov CO ₂ , hkrati pa je treba spodbujati inovacije, ki bi lahko bile v obliki okrepljenih primerjalnih vrednosti za brezplačno dodelitev. Obstajajo štiri glavne možnosti za razširitev okvira podnebne politike na pomorski prevoz: vključevanje v obstoječi ETS, ki bi ga bilo mogoče kombinirati tudi s standardom ogljične intenzivnosti, ločenim ETS in dajtvijo na emisije. Najprimernejša možnost je vključitev v sedanji ETS, ki bi glede na odločitve politike lahko zajemala emisije iz potovanj znotraj EGP ali bi se lahko še bolj razširila, tako da bi vključevala polovico emisij iz potovanj zunaj EGP. Za morebitno razširitev na druge sektorje sta ohranjeni dve glavni možnosti – vzpostavitev ločenega ETS za stavbe in promet ali za vse emisije iz izgorevanja fosilnih goriv –, ki dopolnjujeta okrepljene druge politike svežnja „Pripravljeni na 55“, usmerjene v tehnološko podporo,

ovire, ki niso povezane s ceno, in nadaljnje spodbude za nacionalne ukrepe, ki odražajo nacionalne okoliščine. Glavna prednost področja uporabe, ki pokriva samo stavbe in cestni promet, v primerjavi z razširitvijo na izgorevanje vseh fosilnih goriv, je gospodarna učinkovitost, zlasti ker bi se tako izognili vzpostavitvi novega režima za zaščito pred tveganjem selitve virov CO₂. Obstaja potreba po podpori nizkoogljičnih tehnologij s povečanjem sklada za inovacije. Vendar pa je izbrani znesek na koncu politična izbira, povezana z odločitvami o obstoječih ciljih ETS in z odločitvijo o razširitvi trgovanja z emisijami na nove sektorje. Določbe o solidarnosti za reševanje izzivov porazdelitve med državami članicami bi bilo mogoče še naprej razvijati, ne da bi to vplivalo na prispevek ETS k novim lastnim sredstvom EU. Vse navedbe o najprimernejših ukrepih se štejejo za okvirne, brez poseganja v prilagoditve za ohranitev splošne učinkovitosti, uspešnosti in skladnosti svežnja „Pripravljeni na 55“.

Kakšna so stališča različnih deležnikov? Kdo podpira katero možnost?

Deležniki, ki so se odzvali na javno posvetovanje, podpirajo okrepitev obstoječega ETS, da bi povečali njegovo ambicioznost v skladu z novim ciljem do leta 2030. Velika večina anketirancev se strinja z rezervo za stabilnost trga kot instrumentom in se zavzema za spremembo okvira za selitev virov CO₂, vendar z mešanimi pogledi na različne možnosti politike. V zvezi z morebitno razširitvijo na druge sektorje obstaja določena podpora za vključitev pomorskega prometa v sedanji ETS, medtem ko anketiranci, zlasti akterji iz zasebnega sektorja, dajejo prednost vzpostavitvi ločenega ETS, ki ga dopolnjujejo druge politike, bodisi za stavbe in promet bodisi za vse emisije iz izgorevanja fosilnih goriv. Akterji zasebnega sektorja, sindikati in nevladne organizacije so precej skeptični glede vključevanja v obstoječi ETS, krovne organizacije delodajalcev in delavcev EU pa glede razširitve trgovanja z emisijami na splošno, medtem ko so državljani in akademski krogi temu naklonjeni. Velika večina anketirancev je izrazila podporo povečanju sklada za inovacije.

C. Učinki prednostne možnosti

Katere so koristi prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

Vse možnosti bi zagotovile doseganje potrebnih dodatnih zmanjšanj emisij za doseganje –55 % do leta 2030 v primerjavi z letom 1990 na stroškovno učinkovit način in z večjo gotovostjo kot drugi instrumenti. Letne prihodke bi lahko uporabili za povečanje skladov za inovacije in modernizacijo, spodbujanje naložb v nizkoogljične tehnologije, tudi v industriji, obravnavanje učinka porazdelitve med državami članicami, socialnih učinkov na gospodinjstva in prispevanje k lastnim sredstvom EU. Okrepljen in razširjen ETS prispeva k preprečevanju stroškov škode za človekovo zdravje z zmanjšanjem onesnaževanja zraka za 17,6 do 35,2 milijarde EUR do leta 2030 in k izboljšanju energijske varnosti. V oceni učinka za sporočilo o krepitvi evropskih podnebnih ambicij do leta 2030 (ocena učinka do leta 2030)¹ so bile količinsko opredeljene koristi za rast in delovna mesta.

Kakšni so stroški prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

Cene ogljika, predvidene za leto 2030, se gibljejo med 50 EUR, ob predpostavki močnih dopolnilnih politik zelenega dogovora in popolnega predvidevanja prihodnjih zahtev po razogljičenju, in 85 EUR ob manj učinkovitih dopolnilnih politikah. Povečujejo povprečne cene goriva v industriji, prometu in gospodinjstvih, z večjimi relativnimi povečanji za stavbe kot v prometu in industriji. Če bi se uresničile stroškovno učinkovite naložbe za doseganje –55 %, se delež stroškov goriva za stavbe v izdatkih gospodinjstev ne bi povečal in bi se lahko za gospodinjstva z nizkimi dohodki zmanjšal za več kot 0,1 odstotne točke. Vendar bi se lahko povečanje stroškovno učinkovitih letnih stroškov kapitala v

¹ SWD(2020) 176 final.

gospodinjstvih z nižjimi dohodki podvojilo in povečalo za do 1,4 odstotne točke izdatkov gospodinjstev za potrošnjo. Za ranljiva gospodinjstva to odpira vprašanje cenovne dostopnosti. Analiza iz ocene učinka načrta za uresničitev podnebnih ciljev do leta 2030 je pokazala, da bi lahko distribucijski ukrepi to nadomestili. V analizi so bile tudi količinsko opredeljene negativne sektorske dejavnosti in učinki na zaposlovanje, zlasti pri pridobivanju fosilnih goriv in v omejenem obsegu v nekaterih industrijah, ki intenzivno izkoriščajo fosilna goriva.
Kakšni so učinki na mala in srednja podjetja ter konkurenčnost?
Vplivi konkurenčnosti za industrijo se ublažijo z bolj ciljno usmerjeno brezplačno dodelitvijo. Za večino možnosti je potreba po uporabi medsektorskega korekcijskega faktorja, ki zmanjšuje brezplačno dodelitev za vse upravičence, omejena. Majhni onesnaževalci, ki še vedno spadajo na področje ETS (čeprav ne nujno MSP), so še vedno lahko izvzeti iz obstoječega ETS, če zadevne države članice sprejmejo enakovredne ukrepe. Predvidena razširitev na pomorski sektor bi temeljila na obstoječih mehanizmih za spremljanje, poročanje in preverjanje, ki izvzemajo majhne ladje. Novi ETS za druge sektorje bi se uporabljal višje v dobavni verigi in bi temeljil na obstoječih določbah, ki urejajo trošarinska skladišča ali dobavitelje goriva. Dodatni upravni stroški bi bili za plin in nafto zmerni. Za premog, ki se uporablja le v nekaj državah članicah za ogrevanje, bi bili upravni stroški višji, saj je pogosto manj reguliran in zanj obstaja veliko malih dobaviteljev.
Ali bo prišlo do znatnih učinkov na nacionalne proračune in uprave?
V okviru obstoječega ETS se večina teh prihodkov z dražb steka v države članice. V primeru novega ETS za cestni promet in stavbe bi lahko prišlo do precejšnjih pozitivnih učinkov na nacionalne proračune. Neposredni vpliv na nacionalne proračune je odvisen tudi od tega, koliko bodo dodatni prihodki usmerjeni v lastna sredstva EU. Za obstoječi ETS ni dodatnih upravnih učinkov na nacionalne uprave. Učinki razširitev/novega ETS bi se lahko omejili z uporabo istih upravnih infrastruktur.
Ali bo imela pobuda druge znatne učinke?
Glede na geografsko področje uporabe bi lahko razširitev podnebnih politik EU na pomorski promet vplivala na tretje države ter trgovinske in naložbene tokove.
Sorazmernost?
Vse glavne možnosti politike so sorazmerne s tem, kar je potrebno za doseganje cilja zmanjšanja emisij za vsaj 55 %. To počnejo čim bolj stroškovno učinkovito.
D. Nadaljnji ukrepi
Kdaj bo politika pregledana?
Kot trenutno velja, je v zakonodaji predviden reden pregled. Usklajen je s pregledom druge zakonodaje, kot je predlog uredbe o porazdelitvi prizadevanj in standardov CO₂ za osebne avtomobile in kombinirana vozila.