

Bruxelles, 14. srpnja 2023.
(OR. en)

Međuinstitucijski predmet:
2023/0266(COD)

11821/23
ADD 3

TRANS 312
CLIMA 355
CODEC 1370
IA 185

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	12. srpnja 2023.
Za:	Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	SWD(2023) 442 final
Predmet:	RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA priložen dokumentu Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o obračunavanju emisija stakleničkih plinova iz usluga prijevoza (Tekst značajan za EGP)

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument SWD(2023) 442 final.

Priloženo: SWD(2023) 442 final

Strasbourg, 11.7.2023.
SWD(2023) 442 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE
SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA

priložen dokumentu

Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća

o obračunavanju emisija stakleničkih plinova iz usluga prijevoza
(Tekst značajan za EGP)

{COM(2023) 441 final} - {SEC(2023) 441 final} - {SWD(2023) 440 final} -
{SWD(2023) 441 final}

Sažetak
Procjena učinka inicijative CountEmissions EU
A. Potreba za djelovanjem
O čemu je riječ? Zašto je to problem na razini EU-a?
Metode obračunavanja emisija stakleničkih plinova primjenjuju se u nekoliko gospodarskih sektora, uključujući prometni, kako bi se dobili podaci o emisijama koje nastaju u okviru određenih aktivnosti poduzeća i građana. Poduzeća i potrošači traže veću transparentnost kad je riječ o organizaciji i pružanju usluga prijevoza i sve je veća potražnja za uslugama koje što manje utječu na klimu. Jasne informacije o emisijama stakleničkih plinova potrošačima omogućavaju da donose učinkovitije odluke i utječu na poslovne odluke subjekata koji pružaju usluge prijevoza na tržištu. Međutim, da bi se razne usluge prijevoza mogle usporediti na pravedan, transparentan i smislen način, podaci o emisijama moraju biti točni i pouzdani. Trenutačno su u EU-u i na međunarodnoj razini dostupne razne norme, metode, alati za izračun i baze podataka o zadanim vrijednostima emisija. Primjenom tih raznolikih alata dobivaju se neujednačeni i neusporedivi podaci o emisijama stakleničkih plinova, što dovodi do nejasnoća u industriji i među građanima te korisnicima otežava donošenje utemeljenih odluka o prijevozu i poslovnih odluka. Osim toga, organizatori i pružatelji usluga prijevoza ne dobivaju dovoljne poticaje za izračunavanje i objavljivanje informacija o emisijama stakleničkih plinova iz njihovih usluga, a korisnicima nedostaju točne informacije. Razlog tomu je nesklonost otkrivanju poslovno osjetljivih informacija, percipirana složenost i troškovi povezani s kvantificiranjem podataka o emisijama stakleničkih plinova na razini usluga prijevoza te nedostatak povjerenja u podatke o emisijama koji se stavljaju na raspolaganje na tržištu.
Što bi trebalo postići?
Ovom se inicijativom nastoji oblikovati zajednički okvir i posebna pravila kako bi se prevladale prepreke jasnom i usklađenom obračunavanju emisija stakleničkih plinova i njegovu prihvatanju na tržištu prijevoza. Taj će okvir potaknuti promjenu ponašanja među poduzećima i potrošačima kako bi se smanjile emisije stakleničkih plinova i povećala učinkovitost usluga prijevoza. S jedne strane, cilj je inicijative osigurati usporedivost podataka o emisijama stakleničkih plinova tako što će se operaterima i korisnicima pružiti zajednička referentna metoda i usklađeni skup ulaznih podataka. S druge strane, cilj joj je potaknuti uključivanje obračunavanja emisija stakleničkih plinova iz usluga prijevoza u poslovnu praksu tako što će se pružiti pouzdani alati za izračun, zajednički sustav za verifikaciju i smjernice za primjenu okvira.
Koja je dodana vrijednost djelovanja na razini EU-a (supsidijarnost)?
Utvrđivanjem usklađenih pravila za obračunavanje emisija stakleničkih plinova iz usluga prijevoza inicijativa potiče poduzeća da izračunavaju emisije i omogućava usklađivanje podataka o stakleničkim plinovima među vrstama prijevoza i nacionalnim mrežama. Ta razina usklađenosti, koja se uglavnom odnosi na odabranu metodologiju, ulazne podatke i zajednička pravila za verifikaciju, ne može se učinkovito postići samo mjerama pojedinačnih država članica. Inicijativa CountEmissions EU osmišljena je kao pokretač koji prometnoj zajednici olakšava zelenu tranziciju. Ona povećava transparentnost učinkovitosti usluga prijevoza s obzirom na emisije i potiče korisnike da podatke o emisijama stakleničkih plinova koriste za donošenje odluka o prijevozu, što će stvoriti poticaje za primjenu održivijih rješenja i uvođenje inovacija u europsku prometnu mrežu.
B. Rješenja
Koje su opcije za postizanje ciljeva? Postoji li najpoželjnija opcija? Ako ne, zašto?
Komisija je u okviru procjene učinka ocijenila šest opcija politike. U svim se opcijama predlažu rješenja za utvrđene probleme, ali se ta rješenja razlikuju s obzirom na opseg predviđenog djelovanja na razini

EU-a:

- prva opcija uključuje sveobuhvatnu metodologiju izračuna na temelju norme ISO 14083¹, centralizirani sustav za ulazne podatke i jedinstveni alat za izračun emisija stakleničkih plinova na razini EU-a. Predlaže se i da verifikacija bude obvezna te da se okvir primjenjuje na sva tijela uključena u usluge prijevoza,
- druga opcija uključuje povoljniju metodologiju iz globalne norme ISO 14083² i pravila o primjenjivosti i verifikaciji, koja bi se primjenjivala potpuno dobrovoljno. Kao i prva opcija, i druga opcija uključuje centralizirane baze podataka za ulazne podatke i jedinstveni alat za izračun emisija stakleničkih plinova,
- treća, četvrta i peta opcija uključuju obavezujuće sudjelovanje na zahtjev (eng. „opt-in“) za korištenje okvira CountEmissions EU, što znači da se zajednički okvir primjenjuje samo na tijela koja odluče izračunavati i objavljivati informacije o emisijama stakleničkih plinova povezanim s uslugama prijevoza. Te opcije uključuju i polucentralizirani pristup ulaznim podacima kako bi se pod određenim uvjetima mogle koristiti vanjske baze ulaznih podataka (osim u petoj opciji, u kojoj se predviđaju potpuno centralizirane EU-ove baze podataka) te omogućuju fleksibilnost tako da se trećim stranama omogućuje da ponude alate za izračun emisija stakleničkih plinova. Navedene se opcije razlikuju i s obzirom na odabranu metodologiju: u trećoj je opciji predviđena unaprijeđena norma ISO 14083, u četvrtoj potpuna norma ISO 14083, a u petoj pravila o kategorijama ekološkog otiska proizvoda³,
- šesta opcija uključuje gotovo identičan skup mjera politike kao i četvrta, osim što bi se uredba obvezno primjenjivala na sve subjekte uključene u pružanje ili organizaciju usluga prijevoza.

U svim se opcijama očekuje povećanje primjene obračunavanja emisija u odnosu na polazne vrijednosti.

Komisija je nakon procjene kao najpoželjniju utvrdila četvrtu opciju. Njome se postiže najbolja ravnoteža između ciljeva koje treba ostvariti i ukupnih troškova.

Koja su stajališta dionika? Tko podržava koju opciju?

Dionici su uglavnom uvidjeli važnost utvrđenih problema i složili se s ciljevima. Pružili su korisne informacije za izračun polaznih vrijednosti na temelju kojih će se moći utvrditi porast prihvaćanja obračunavanja emisija stakleničkih plinova te su pridonijeli razvoju i procjeni relevantnih mjera i opcija politike. Za zajedničku referentnu metodologiju za izračun emisija većina je dionika uputila na postojeće ili nove pristupe obračunavanju emisija stakleničkih plinova, posebno one koji se za izračun emisija mogu primjenjivati na globalnoj razini.

Kad je riječ o ulaznim podacima, dionici su predložili da EU promiče korištenje primarnih podataka i uspostavi zajedničko okruženje sa zadanim vrijednostima koje bi trebalo koristiti ako ti podaci ne budu dostupni ili im se ne bude moglo pristupiti. Naveli su i da su potrebne usklađene smjernice za primjenu okvira u pojedinim segmentima prometnog sektora kako bi se osiguralo njegovo ujednačeno razumijevanje u raznim dijelovima prijevoznog lanca. Istaknuli su i da je potreban namjenski sustav za verifikaciju podataka o emisijama i postupaka izračuna, ali su neki dionici, posebno MSP-ovi, izrazili zadržku s obzirom na povezano administrativno opterećenje i troškove. Kad je riječ o primjenjivosti, iako su neki dionici smatrali da bi uvođenje obveze bilo najdjelotvornije za izjednačavanje uvjeta na tržištu, općenito su smatrali da je sudjelovanje na zahtjev (eng. „opt-in“) najizvedivije i najučinkovitije.

U okviru savjetovanja zabilježeno je tek ograničeno sudjelovanje država članica, ali u primljenim je odgovorima uglavnom izražena potpora razlozima i ciljevima inicijative.

C. Učinci najpoželjnije opcije

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

¹ Primjena metodologije iz norme ISO 14083 (na temelju emisija stakleničkih plinova „od bušotine do kotača“ koje proizlaze iz upotrebe vozila i opskrbe vozila energijom) s dodatnim elementima i povećanom točnošću.

² Europski odbor za normizaciju prenio je normu ISO 14083 u travnju 2023. u europsku normu EN ISO 14083. Ova se inicijativa odnosi na europsku verziju norme.

³ Procjena emisija stakleničkih plinova tijekom cijelog životnog ciklusa iz proizvodnje, distribucije, upotrebe i rastavljanja vozila.

Među izravnim je koristima smanjenje ukupnih izdataka za energiju za 2,4 milijarde EUR u odnosu na polazne vrijednosti, izraženo u tekućim cijenama, u razdoblju 2025. – 2050. Osim toga, procjenjuje se da će ova inicijativa dovesti do smanjenja vanjskih troškova povezanih s emisijama stakleničkih plinova za 674 milijuna EUR, emisijama tvari koje onečišćuju zrak za 163,5 milijuna EUR i prometnim nesrećama za 47 milijuna EUR. Stoga bi ukupne koristi najpoželjnije opcije politike iznosile 3,9 milijardi EUR u odnosu na polazne vrijednosti, dok bi neto koristi iznosile 2,4 milijarde EUR u odnosu na polazne vrijednosti, izraženo u tekućim cijenama, u razdoblju 2025. – 2050.

Te učinke uglavnom uzrokuju promjene ponašanja, zahvaljujući kojima se povećava korištenje održivijih vrsta prijevoza i optimiziraju putovanja.

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

Troškovi najpoželjnije opcije politike procjenjuju se na 1,5 milijardi EUR uz osnovne troškove u razdoblju 2025. – 2050. (neto trenutačna vrijednost s diskontnom stopom od 3 %).

Dodatne troškove najpoželjnije opcije politike uglavnom će snositi poduzeća uključena u usluge prijevoza koja se odluče ili na drugi način budu ovlaštena za kvantificiranje i objavljivanje podataka o emisijama stakleničkih plinova. Veći dio ukupnih troškova odnosi se na pokretanje, promjenu i primjenu zajedničke referentne metodologije (norma ISO 14083). Iako su jedinični troškovi aktivnosti verifikacije i alata za izračun niži od odgovarajućih polaznih troškova, dovest će do dodatnih troškova povezanih s povećanom primjenom obračunavanja emisija stakleničkih plinova u prometnom sektoru.

Europska agencija za okoliš snosit će troškove uspostave i održavanja baza podataka EU-a potrebnih za ovu inicijativu te troškove provjera kvalitete vanjskih baza podataka, što je potrebno za integraciju tih vanjskih baza podataka u usklađeni okvir za obračunavanje emisija.

Ostali dionici (udruge iz poslovnog sektora, nacionalni zavodi za statistiku, nacionalna akreditacijska tijela, osobe koje izrađuju alate za izračun) snosit će razmjerno niže troškove.

Koji su učinci na MSP-ove i konkurentnost?

Očekuje se da će se najpoželjnijom opcijom politike MSP-ovima smanjiti prepreke za obračunavanje emisija stakleničkih plinova iz usluga prijevoza, posebno zahvaljujući jedinstvenoj metodologiji, zajedničkom okviru za ulazne podatke i smjernicama za usklađivanje provedbe inicijative na tržištu. Gotovo dobrovoljna priroda inicijative i izuzeće od obveze verifikacije podataka o emisijama stakleničkih plinova i postupaka izračuna spriječit će negativne gospodarske učinke na MSP-ove, posebno kad je riječ o administrativnom opterećenju i troškovima.

Budući da MSP-ovi čine veliku većinu subjekata na koje se odnosi ova Uredba, očekuje se da će oni ostvariti najveći dio ukupnih koristi koje proizlaze iz smanjenja izdataka za energiju procijenjenog u okviru najpoželjnije opcije politike, u iznosu od 2,3 milijarde EUR. Ukupni troškovi za MSP-ove procjenjuju se na 1,4 milijarde EUR u odnosu na polazne vrijednosti. Obje su brojke izražene u tekućim cijenama, a odnose se na razdoblje 2025. – 2050.

Stoga se prema procjenama očekuje da će se ovom inicijativom ostvariti ukupne neto koristi za MSP-ove od 0,9 milijardi EUR u odnosu na polazne vrijednosti u razdoblju 2025. – 2050.

Hoće li to bitno utjecati na državne proračune i uprave?

Većina nacionalnih akreditacijskih tijela i zavoda za statistiku na koje bi ova Uredba utjecala oslanja se na državno financiranje. Budući da bi trebali snositi samo vrlo mali dio troškova povezanih s provedbom inicijative, očekuje se da će ona imati vrlo ograničen učinak na nacionalne proračune.

Hoće li biti drugih bitnih učinaka?

Najpoželjnijom opcijom politike ostvarit će se ušteda od 5,6 milijuna tona emisija stakleničkih plinova, u odnosu na polazne vrijednosti, u razdoblju 2025. – 2050. Taj učinak uglavnom će biti rezultat promjena ponašanja, zahvaljujući kojima bi se povećalo korištenje održivijih vrsta prijevoza i optimizirala putovanja. Očekuje se i da će pozitivno utjecati na kvalitetu zraka, konkurentnost, inovacije, funkcioniranje unutarnjeg tržišta i digitalizaciju prometnog sektora.

Proporcionalnost

Najpoželjnija opcija politike nudi najuravnoteženiji skup mjera za postizanje općeg cilja politike. Njome se predviđa primjena norme ISO 14083, trećim se stranama omogućava da sudjeluju u pružanju ulaznih podataka i alata za izračun te se utvrđuju razmjerni zahtjevi za verifikaciju podataka (uz izuzimanje MSP-ova). Osim toga, korisnicima se omogućava da usklađeni okvir primjenjuju na zahtjev (eng. „opt-in”), primjena obveza ograničava se na subjekte koji odluče kvantificirati i objavljivati

podatke o emisijama stakleničkih plinova iz usluga prijevoza, osiguravaju se jednaki uvjeti za obračunavanje emisija te se povećava usporedivost podataka o emisijama među raznim vrstama prijevoza i prometnim segmentima.

D. Daljnje mjere

Kad će se predložene mjere preispitati?

Uredba će se evaluirati pet godina nakon početka primjene, tj. nakon donošenja prijedloga i sekundarnog zakonodavstva kojim se utvrđuju detaljna pravila.