Notă explicativă care însoțește propunerea de revizuire a Orientărilor privind sistemul de comercializare a certificatelor de emisie[1]

La 20 decembrie 2018, Comisia a publicat o evaluare inițială a impactului pentru a informa cetățenii și părțile interesate cu privire la inițiativa de revizuire a Orientărilor privind anumite măsuri de ajutor de stat acordate în contextul sistemului de comercializare a certificatelor de emisii de gaze cu efect de seră („Orientările privind ETS"). Scopul prezentei note este de a clarifica obiectivul și domeniul de aplicare al propunerii de revizuire a orientărilor. Nota însoțește consultarea publică referitoare la această propunere.

Cetățenii și părțile interesate sunt invitați să își prezinte punctele de vedere cu privire la propunerea Comisiei și la posibilul impact al acesteia asupra riscului de relocare a emisiilor de dioxid de carbon, la eficacitatea sistemului ETS, precum și la posibilele denaturări ale concurenței. Această consultare publică va dura opt săptămâni. În plus, după cum s-a anunțat deja în evaluarea inițială a impactului, se va organiza o reuniune cu statele membre pentru a colecta din partea acestora răspunsuri cu privire la proiectul de orientări propus spre consultare.

1. Contextul

Directiva 2003/87/CE („Directiva ETS") a introdus în 2005 un sistem de limitare și tranzacționare menit să reducă emisiile de CO_2 în UE într-un mod eficient din punctul de vedere al costurilor. Directiva sus-menționată a făcut obiectul mai multor modificări, ultima dintre acestea datând din 2018 [Directiva (UE) 2018/410]. Întreprinderile care intră sub incidența ETS trebuie să achiziționeze certificate de CO_2 care să corespundă propriilor lor emisii industriale (costuri directe generate de ETS). În consecință, întreprinderile pot, de asemenea, să plătească mai mult pentru energia electrică pe care o consumă („costuri indirecte generate de ETS"), întrucât producătorii de energie electrică transferă prețul carbonului asupra consumatorilor prin intermediul prețului energiei electrice.

În conformitate cu articolul 10a alineatul (6) din Directiva ETS, astfel cum a fost modificată, costurile indirecte generate de ETS pot fi compensate de statele membre în vederea combaterii „riscului de relocare a emisiilor de dioxid de carbon" legat de EU ETS.

La 11 decembrie 2019, Comisia a publicat Comunicarea privind Pactul ecologic european, care evidențiază politicile necesare în vederea atingerii, până în 2050, a neutralității climatice în Europa. Pentru a pune în practică Pactul ecologic european, este necesară o regândire a politicilor în materie de aprovizionare cu energie curată în toate sectoarele economice și industriale, de-a lungul lanțului de producție și de consum, pentru proiectele de infrastructură de mare anvergură, în sectorul transporturilor, al alimentației și agriculturii, al construcțiilor, al fiscalității și al prestațiilor sociale. Deși toate aceste domenii de acțiune sunt strâns legate între ele și se consolidează reciproc, va trebui să se acorde o atenție deosebită găsirii unor eventuale compromisuri între obiectivele economice, sociale și de mediu. Până în vara anului 2020, Comisia va prezenta un plan de evaluare a impactului vizând asumarea de către UE a unui obiectiv mai ambițios de a reduce, în mod responsabil, emisiile de gaze cu efect de seră, respectiv o reducere care să fie, în 2030, în comparație cu nivelurile din 1990, de cel puțin 50 % și care să tindă spre 55 %. Pentru a realiza aceste reduceri suplimentare ale emisiilor de gaze cu efect de seră, până în iunie 2021, Comisia va evalua și va propune revizuirea, după caz, a tuturor instrumentelor de politică relevante legate de climă. Aceste reforme de politică vor contribui la asigurarea unei tarifări eficace a carbonului în întreaga economie. Grație acestor demersuri, consumatorii și întreprinderile vor fi încurajați să își modifice comportamentul și va fi facilitată creșterea investițiilor publice și private durabile.

[1] JO C 158, 5.6.2012, p. 4-22.

Atât timp cât vor exista numeroși parteneri internaționali care nu împărtășesc aceeași ambiție ca UE, există riscul relocării emisiilor de dioxid de carbon, fie pentru că producția este transferată din UE către alte țări cu un nivel mai scăzut de ambiție în ceea ce privește reducerea emisiilor, fie pentru că produsele UE sunt înlocuite cu produse importate, cu un factor de emisie de CO_2 mai mare. Dacă acest risc se va materializa, nu va exista nicio reducere a emisiilor globale, iar acest lucru va submina eforturile UE și ale sectoarelor sale industriale de a îndeplini obiectivele climatice globale ale Acordului de la Paris.

Combaterea riscului relocării emisiilor de dioxid de carbon completează respectivele politici și este justificată din rațiuni de protecție a mediului, întrucât ajutorul urmărește evitarea creșterii emisiilor globale de gaze cu efect de seră ca urmare a transferării producției în afara Uniunii, în absența unui acord internațional cu caracter obligatoriu privind reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră. În plus, ajutorul pentru costurile emisiilor indirecte poate avea un impact negativ asupra eficienței EU ETS. Dacă nu va fi direcționat în mod corespunzător, ajutorul îi va exonera pe beneficiari de costul emisiilor lor indirecte, limitând astfel stimulentele pentru reducerea emisiilor și promovarea inovării în sectorul respectiv. Drept urmare, alte sectoare ale economiei ar urma să suporte, în cea mai mare parte, costurile reducerii emisiilor. De asemenea, un astfel de ajutor de stat poate conduce la denaturări semnificative ale concurenței pe piața internă, în special ori de câte ori întreprinderi din același sector sunt tratate diferit în diferite state membre în funcție de diferitele constrângeri bugetare. Prin urmare, proiectul de orientări propus spre consultare trebuie să abordeze trei obiective specifice: reducerea la minimum a riscului de relocare a emisiilor de dioxid de carbon, menținerea obiectivului EU ETS de a asigura o decarbonizare eficientă din punctul de vedere al costurilor și reducerea la minimum a denaturărilor concurenței pe piața internă. Odată ce proiectul de orientări va fi adoptat, Comisia se va asigura că acestea își mențin coerența cu toate instrumentele de politică relevante legate de climă care vor fi propuse în contextul Pactului ecologic, urmând să contribuie la realizarea acestor instrumente, pentru a asigura o tarifare eficace a carbonului în întreaga economie, respectând totodată condiții de concurență echitabile.

În conformitate cu articolul 10c din Directiva ETS, statele membre care îndeplinesc anumite condiții referitoare la nivelul PIB-ului pe cap de locuitor calculat în comparație cu media Uniunii pot deroga de la principiul prevăzut la articolul 10a alineatul (1) din Directiva ETS, potrivit căruia nu se prevede alocarea de certificate cu titlu gratuit pentru producția de energie electrică. Statele membre respective pot acorda, cu titlu gratuit, instalațiilor de producție a energiei electrice certificate tranzitorii pentru modernizarea, diversificarea și transformarea durabilă a sectorului energetic.

Întrucât compensarea costurilor indirecte generate de ETS în temeiul articolului 10a alineatul (6) și alocarea de certificate cu titlu gratuit în temeiul articolului 10c din Directiva ETS constituie ajutor de stat în sensul articolului 107 din TFUE, aceste măsuri pot fi puse în aplicare numai după ce Comisia le declară compatibile cu piața internă în temeiul articolului 107 alineatele (2) și (3) din TFUE. Orientările privind ETS definesc cerințele Comisiei atunci când se pronunță cu privire la compatibilitatea acestor măsuri.

Actualele Orientări privind ETS datează din 2012 și vor expira la 31 decembrie 2020. Prin urmare, acestea trebuie revizuite pentru următoarea perioadă de comercializare a ETS (2021-2030).

În scopul revizuirii Orientărilor privind ETS, Comisia a colectat date prin intermediul unei consultări publice, urmată de o consultare specifică în 2019. Pe baza rezultatelor acestor consultări, Comisia a efectuat o evaluare a orientărilor actuale. Pe această bază, precum și pe baza răspunsurilor pe care le va primi în urma prezentei consultări publice, Comisia elaborează o evaluare a impactului diferitelor opțiuni de revizuire.

2. Compensarea costurilor indirecte

Scopul proiectului de orientări propus spre consultare este de a aborda riscul relocării emisiilor de dioxid de carbon ca urmare a costurilor indirecte generate de ETS, reducând, în același timp, la minimum denaturarea concurenței și menținând stimulentele pentru o decarbonizare rentabilă a economiei. Proiectul de orientări propus spre consultare ține seama de noile dispoziții ale Directivei ETS revizuite, de evoluția condițiilor de piață și de practicile anterioare ale statelor membre.

Prezenta secțiune oferă o imagine de ansamblu a principalelor modificări pe care le are în vedere Comisia în această etapă a procesului de revizuire. Comisia subliniază faptul că textul proiectului de orientări propus spre consultare nu este definitiv, urmând a fi reevaluat prin prisma răspunsurilor primite în urma prezentei consultări publice.

2.1. Sectoare eligibile

În primul rând, în comparație cu Orientările privind ETS din 2012, propunerea oferă o listă actualizată și mai restrânsă a sectoarelor eligibile pentru compensare. Această listă include opt sectoare, care au fost identificate ca fiind sectoarele cele mai expuse unui risc real de relocare a emisiilor de dioxid de carbon.

Metodologia utilizată pentru a stabili lista sectoarelor eligibile se bazează pe indicatorul privind relocarea emisiilor de dioxid de carbon, astfel cum este definit la articolul 10b din Directiva ETS revizuită, calculat exclusiv pe baza costurilor indirecte. Indicatorul privind relocarea emisiilor indirecte de carbon, necesar pentru a conferi dreptul la eligibilitate, este de 0,2. În plus, sectoarele eligibile trebuie să aibă o intensitate a schimburilor comerciale de cel puțin 20 % și o intensitate a emisiilor indirecte de cel puțin 1 $kgCO_2$/EUR. Aceste valori sunt calculate la nivelul 4 al codului NACE, utilizându-se același set de date care a fost utilizat și pentru stabilirea listei sectoarelor considerate a fi expuse unui risc de relocare a emisiilor de dioxid de carbon, folosită pentru alocarea cu titlu gratuit de certificate de emisii.

Criteriile cantitative respective au fost elaborate pe baza unui studiu de evaluare a impactului costurilor indirecte generate de ETS asupra anumitor sectoare în următoarea perioadă de comercializare. Acest studiu este, de asemenea, publicat pentru a însoți consultarea referitoare la proiectul de orientări.

Comisia poate decide să includă sectoare suplimentare, prin prisma răspunsurilor și a dovezilor primite în urma consultării publice, pe baza unor considerații calitative, cu condiția ca sectoarele în cauză să aibă un indicator privind relocarea emisiilor indirecte de dioxid de carbon de cel puțin 0,2 și ca riscul de relocare a emisiilor de dioxid de carbon al acestor sectoare, evaluat de către consultant în cadrul studiului, să fie cel puțin mediu.

2.2. Intensitatea și degresivitatea ajutoarelor

Proiectul de orientări propus spre consultare stabilește, de asemenea, intensitatea ajutorului, și anume cota maximă a costurilor indirecte generate de ETS pe care statele membre le pot compensa. Propunerea menține această intensitate a ajutorului la 75 %. Această valoare corespunde intensității ajutorului aplicate la sfârșitul celei de a treia perioade de comercializare ETS, în temeiul orientărilor anterioare.

Proiectul de orientări propus spre consultare introduce, de asemenea, posibilitatea ca statele membre să limiteze și mai mult expunerea beneficiarilor la costurile indirecte generate de ETS, în funcție de valoarea lor adăugată brută („VAB”). Această nouă posibilitate este menită să limiteze expunerea la

costurile indirecte generate de ETS a anumitor sectoare pentru care aceste costuri, chiar și după aplicarea compensației de 75 %, pot reprezenta un cuantum disproporționat din valoarea lor adăugată brută. Părțile interesate sunt invitate să își prezinte opinia cu privire la această nouă posibilitate.

Contrar celor prevăzute în Orientările privind ETS din 2012, intensitatea ajutorului nu va fi degresivă, ci va fi stabilă pe parcursul întregii perioade de comercializare ETS. În schimb, Comisia va efectua o actualizare intermediară a valorilor de referință privind eficiența consumului de energie electrică, pe baza celor mai eficiente metode de producție din punct de vedere energetic pentru produsul în cauză, pentru a ține seama de cele mai recente date și procese de producție. Comisia consideră că această actualizare a valorilor de referință privind eficiența este mai potrivită să reflecte creșterile potențiale ale eficienței în sectoarele în cauză decât o reducere în sine a intensității ajutorului.

Comisia are în vedere alinierea metodologiei de actualizare a valorilor de referință privind eficiența consumului de energie electrică în sensul prezentelor orientări la metodologia prevăzută la articolul 10a alineatul (2) din Directiva EU ETS [a se vedea punctul 14 alineatul (13) din proiectul de orientări propus spre consultare]. În conformitate cu această metodologie, Comisia ar urma să extrapoleze o rată anuală de reducere pentru fiecare valoare de referință, pe baza îmbunătățirilor aduse anterior în ceea ce privește eficiența. Părțile interesate sunt invitate să își prezinte opinia cu privire la utilizarea acestei metodologii în viitoarele orientări.

În consecință, statele membre ar trebui să își modifice, după caz, propriile sisteme pentru a le alinia la aceste actualizări.

2.3. Formula de calcul a cuantumului ajutorului

În al treilea rând, cuantumul estimat al costurilor indirecte generate de ETS și, prin urmare, cuantumul maxim al ajutorului va fi calculat pe baza unor parametri comparabili cu cei utilizați în cadrul Orientărilor privind ETS din 2012.

- Se vor aplica în continuare „factorii de emisie de CO_2” regionali diferențiați, care reflectă intensitatea CO_2 a energiei electrice produse din combustibili fosili într-o anumită zonă geografică. În acest scop, zonele geografice relevante au fost definite în conformitate cu aceeași metodologie ca cea utilizată în cadrul Orientărilor privind ETS din 2012, și anume dezvoltarea cuplării piețelor și gradul de convergență a prețurilor reale, utilizând date economice actualizate.

- Producția de referință utilizată pentru calcul corespunde producției efective din anul anterior acordării ajutorului. Evaluarea impactului Orientărilor privind ETS din 2012 indica faptul că o astfel de opțiune ar risca să anuleze semnalele de preț și stimulentele generate de ETS pentru a spori eficiența în ceea ce privește consumul de energie electrică. Cu toate acestea, întrucât costurile indirecte generate de ETS sunt compensate doar parțial, creșterea producției care ar antrena o creștere a consumului de energie electrică va genera întotdeauna majorarea costurilor energiei electrice pentru întreprindere. Prin urmare, Comisia consideră că cifrele reale ale producției reflectă cel mai exact nivelul costurilor indirecte suportate de fiecare beneficiar și menține stimulentele pentru eficiența energetică. Pe de altă parte, întrucât producția istorică nu permite calcularea costurilor indirecte reale suportate de o anumită întreprindere, nu se menține pe deplin stimulentul pentru îmbunătățirea eficienței energetice a întreprinderii. Într-adevăr, în cazul în care valoarea istorică a producției este mai mare decât producția efectivă, utilizarea producției istorice ca parametru de referință ar reduce semnalul de preț asigurat de ETS și, prin urmare, ar submina stimulentul pentru îmbunătățirea eficienței energetice.

- Valorile de referință privind eficiența consumului de energie electrică, care reprezintă consumul de energie electrică specific produsului pe tonă de producție obținut prin metodele de producție cele mai eficiente din punct de vedere energetic pentru produsul în cauză, vor fi actualizate la începutul următoarei perioade de comercializare ETS. Acestea vor fi, de asemenea, actualizate o dată la mijlocul următoarei perioade de comercializare.

- Calculul cuantumului ajutorului ar urma să includă în continuare media prețului zilnic la termen de un an al certificatelor UE.

Mai mulți parametri utilizați pentru a calcula cuantumurile ajutoarelor nu au fost încă fixați în proiectul de orientări anexat, propus spre consultare, urmând ca aceștia să fie stabiliți într-o etapă ulterioară. Aceasta se referă la valorile de referință privind eficiența consumului de energie electrică, la nivelul real al plafonului VAB menționat anterior și la factorii regionali reali de CO_2. Factorii de emisie de CO_2 vor fi stabiliți pe baza celor mai recente date Eurostat (2019) și vor fi actualizați o dată la mijlocul următoarei perioade de comercializare. În 2025, Comisia va evalua, de asemenea, dacă sunt disponibile date suplimentare care să permită îmbunătățirea și revizuirea metodologiei utilizate pentru calcularea factorilor de emisie de CO_2, și anume să ia în considerare rolul din ce în ce mai important de stabilire a prețurilor al tehnologiilor cu emisii reduse de dioxid de carbon pe piețele energiei electrice din UE.

2.4. Condiționalitate

În fine, proiectul de orientări propus spre consultare recomandă consolidarea condiționalității compensării costurilor indirecte generate de ETS prin depășirea obligațiilor stabilite deja în Directiva 2012/27/UE privind eficiența energetică. Părțile interesate sunt invitate să își prezinte opiniile cu privire la această nouă cerință privind condiționalitatea. Statele membre ar trebui să verifice dacă beneficiarii, indiferent de dimensiunea lor, au efectuat sau s-au angajat să efectueze un audit energetic ori dacă dispun de un sistem de gestionare a energiei sau a mediului[2]. De asemenea, statele membre ar trebui să monitorizeze punerea în aplicare de către întreprinderile mari a recomandărilor formulate. Statele membre ar trebui să monitorizeze respectarea acestei cerințe. De asemenea, Comisia, poate verifica, în cadrul eforturilor sale de monitorizare a sistemelor aprobate, dacă această cerință este respectată.

3. Modernizarea producției de energie electrică

Noile dispoziții referitoare la ajutorul implicat în alocarea cu titlu gratuit de certificate tranzitorii opționale pentru modernizarea producției de energie electrică sunt în mare măsură predeterminate de articolul 10c din Directiva ETS revizuită. Obiectivul acestui tip de ajutor trebuie să fie modernizarea, diversificarea și transformarea durabilă a sectorului energetic. Pentru proiectele care implică un cuantum total al investițiilor de peste 12,5 milioane EUR, ajutoarele ar urma să fie acordate pe baza unui proces de licitație concurențială care va trebui să îndeplinească cerințele proiectului de orientări propus spre consultare. În cazul proiectelor cu o valoare mai mică de 12,5 milioane EUR, măsurile de ajutor de stat ar urma să facă, de asemenea, obiectul evaluării prin prisma normelor privind ajutoarele de stat.

[2] Regulamentul (CE) nr. 1221/2009 privind participarea voluntară a organizațiilor la un sistem comunitar de management de mediu și audit (EMAS), JO L 342, 22.12.2009, p. 1-4.

4. Măsuri care nu sunt incluse în proiectul de orientări propus spre consultare

Întrucât niciun stat membru nu a pus în aplicare anumite categorii de ajutoare prevăzute în Orientările privind ETS din 2012, și anume ajutoarele legate de excluderea instalațiilor mici și a spitalelor din sistemul EU ETS, Comisia a eliminat din propunerea sa dispozițiile relevante. În cazul în care statele membre decid să pună în aplicare astfel de măsuri, Comisia le va analiza în mod direct în temeiul TFUE.

Proiectul de orientări propus spre consultare nu se aplică nici ajutoarelor de stat acordate pentru investiții în vederea modernizării sistemului energetic și a demonstrării eficienței energetice prin intermediul Fondului pentru modernizare instituit prin articolul 10d din Directiva ETS.