Magyarázó feljegyzés a kibocsátáskereskedelmi rendszerre vonatkozó iránymutatás felülvizsgálatára irányuló javaslathoz[1]

2018. december 20-án a Bizottság bevezető hatásvizsgálatot tett közzé, hogy tájékoztassa a polgárokat és az érdekelt feleket arról a kezdeményezéséről, amely az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei kereskedelmi rendszerének kontextusában hozott egyes állami támogatási intézkedésekre vonatkozó iránymutatás (ETS-iránymutatás) felülvizsgálatára irányult. E feljegyzés célja az iránymutatás felülvizsgálatára irányuló javaslat céljának és hatályának tisztázása. A feljegyzés a javaslatról folytatott nyilvános konzultációt kíséri.

A Bizottság felkéri a polgárokat és az érdekelt feleket, hogy fejtsék ki véleményüket a bizottsági javaslatról és annak a kibocsátásáthelyezés kockázatára, a kibocsátáskereskedelmi rendszer (EU ETS) hatékonyságára, valamint a verseny esetleges torzulásaira gyakorolt lehetséges hatásáról. A nyilvános konzultáció nyolc hétig tart. Emellett a bevezető hatásvizsgálatban már bejelentetteknek megfelelően találkozóra kerül majd sor a tagállamokkal a konzultációra javasolt iránymutatás-tervezettel kapcsolatos visszajelzéseik összegyűjtése céljából.

1. Háttér

A 2003/87/EK irányelv (ETS-irányelv) 2005-ben bevezette a szén-dioxid-kibocsátás költséghatékony csökkentését célzó fix összkvótás kereskedési rendszert az EU-ban. Az irányelvet többször módosították, utoljára 2018-ban ((EU) 2018/410 irányelv). A kibocsátáskereskedelmi rendszer hatálya alá tartozó vállalkozásoknak saját ipari kibocsátásuknak megfelelő CO_2-kibocsátási egységeket kell vásárolniuk (a kibocsátáskereskedelmi rendszer közvetlen költségei). Következésképpen előfordulhat, hogy a vállalkozások többet fizetnek az általuk elfogyasztott villamos energiáért (a kibocsátáskereskedelmi rendszer közvetett költségei), mivel a villamosenergia-termelők a szén-dioxid árát a villamos energia árán keresztül áthárítják a fogyasztókra.

A módosított ETS-irányelv 10a. cikkének (6) bekezdésének megfelelően a tagállamok a rendszerhez kapcsolódó úgynevezett „kibocsátásáthelyezési kockázat” kezelése érdekében kompenzálhatják a kibocsátáskereskedelmi rendszer közvetett költségeit.

2019. december 11-én a Bizottság közzétette az európai zöld megállapodásról szóló közleményt, amelyben felvázolja azokat a szakpolitikákat, amelyek a klímasemlegesség 2050-ig történő elérését célozzák Európában. Az európai zöld megállapodás céljainak megvalósítása érdekében újra kell gondolni a tiszta energiaellátásra irányuló szakpolitikákat a gazdaság, az ipar, a termelés és a fogyasztás, a nagyléptékű infrastruktúra, a közlekedés, az élelmiszeripar és a mezőgazdaság, az építőipar, az adópolitika és a szociális ellátások terén. A szóban forgó cselekvési területek szorosan kapcsolódnak egymáshoz és kölcsönösen erősítik egymást, de nem szabad szem elől téveszteni, hogy a gazdasági, környezetvédelmi és társadalmi célkitűzések között adott esetben kompromisszumokra lesz szükség. 2020 nyaráig a Bizottság hatásvizsgált tervet terjeszt elő annak érdekében, hogy 2030-ra felelős módon megvalósítható legyen az 1990-hez képest számított uniós üvegházhatásúgáz-kibocsátás csökkentésére irányuló célérték legalább 50 %-ra, de lehetőleg 55 %-ra történő növelése. E további üvegházhatásúgáz-kibocsátás csökkentések érdekében a Bizottság 2021 júniusáig áttekint minden releváns, éghajlat-politikával kapcsolatos szakpolitikai eszközt, és szükség esetén javaslatot tesz ezek felülvizsgálatára Ezek a szakpolitikai reformok elősegítik majd a gazdaság egészére kiterjedő hatékony szén-dioxid-árazás kialakítását, ami ösztönözni fogja a fogyasztók és vállalkozások viselkedésének módosítását, továbbá a fenntartható köz- és magánberuházások bővülését.

[1] HL C 158., 2012.6.5., 4. o.

Ameddig nemzetközi partnereink közül sokan nem osztják törekvéseinket, addig fennáll a kibocsátásáthelyezés kockázata is – vagy azért, mert a termelést az EU-ból más, a kibocsátáscsökkentésre kevésbé törekvő országokba helyezik át, vagy azért, mert az uniós termékeket nagyobb szénlábnyomú importtermékekkel váltják ki. Ha ez bekövetkezik, a globális kibocsátás nem fog csökkenni, ami hiábavalóvá teszi az EU és iparágai által a Párizsi Megállapodás globális éghajlat-politikai célkitűzéseinek elérése érdekében tett erőfeszítéseket.

A kibocsátásáthelyezés kockázatának kezelése kiegészíti e szakpolitikákat és környezetvédelmi célt szolgál, mivel a támogatás célja – az üvegházhatásúgáz-kibocsátás csökkentéséről szóló, kötelező nemzetközi megállapodás hiányában – megakadályozni a globális szintű üvegházhatásúgáz-kibocsátás azon növekedését, melyet a termelés Unión kívüli területekre való áthelyezése okoz. Ugyanakkor a közvetett kibocsátás költségeihez nyújtott támogatás negatív hatást gyakorolhat az EU ETS hatékonyságára. A támogatás, amennyiben nem eléggé célzott, mentesíti a kedvezményezetteket a közvetett kibocsátás költségeinek viselése alól, korlátozva ezáltal az ágazatban a kibocsátáscsökkentést és az innovációt előmozdító ösztönzőket. Ebből következően a kibocsátáscsökkentés költségeit túlnyomórészt a gazdaság más ágazatai viselnék. Továbbá, az ilyen állami támogatás a verseny jelentős torzulását eredményezheti a belső piacon, különösen akkor, amikor az ugyanabban az ágazatban működő vállalkozásokat eltérően kezelik a különböző tagállamokban a különböző költségvetési megszorítások miatt. Ezért a konzultációra javasolt iránymutatás-tervezetnek három konkrét célkitűzéssel kell foglalkoznia: a kibocsátásáthelyezés kockázatának minimalizálására, a költséghatékony dekarbonizáció megvalósítására irányuló EU ETS célkitűzés megőrzésére, valamint a verseny torzulásának minimalizálására a belső piacon. Az iránymutatás-tervezet elfogadását követően a Bizottság biztosítja, hogy az az egyenlő versenyfeltételek biztosítása mellett és a gazdaság egészére kiterjedő hatékony szén-dioxid-árazás érdekében konzisztens maradjon minden releváns, az európai zöld megállapodás keretében előterjesztendő éghajlat-politikával kapcsolatos szakpolitikai eszközzel, és hozzájáruljon azok megvalósításához.

Az ETS-irányelv 10c. cikke értelmében azok a tagállamok, amelyek eleget tesznek az uniós átlaghoz viszonyított egy főre jutó GDP szintjével kapcsolatos bizonyos feltételeknek, eltérhetnek a 2003/87/EK irányelv 10a. cikke (1) bekezdésében meghatározott elvtől, amely szerint villamosenergia-termelés céljából nem lehet ingyenes kiosztást biztosítani. Ezek a tagállamok átmenetileg ingyenesen oszthatnak ki kibocsátási egységeket villamosenergia-termelő létesítményeknek az energiaágazat modernizációja, diverzifikálása és fenntartható átalakítása céljából.

Mivel a közvetett ETS-költségeknek az ETS-irányelv 10a. cikkének (6) bekezdése szerinti ellentételezése és a kibocsátási egységeknek az ETS-irányelv 10c. cikke szerinti ingyenes kiosztása az EUMSZ 107. cikke értelmében állami támogatásnak minősül, ezeket az intézkedéseket csak akkor lehet bevezetni, ha a Bizottság az EUMSZ 107. cikkének (2) és (3) bekezdése alapján azokat a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánította. Az ETS-iránymutatás meghatározza, milyen követelmények alapján határoz a Bizottság ezen intézkedések összeegyeztethetőségéről.

A jelenlegi ETS-iránymutatás 2012-ben született, és 2020. december 31-én hatályát veszti. Ezért azt a kibocsátáskereskedelmi rendszer következő időszakára (2021–2030) felül kell vizsgálni.

Az ETS-iránymutatás felülvizsgálata céljából a Bizottság nyilvános konzultáció keretében gyűjtött adatokat, amelyet 2019-ben célzott konzultáció követett. E konzultációk eredményei alapján a Bizottság elvégezte a jelenlegi iránymutatások értékelését. Ennek alapján a Bizottság – a jelenlegi nyilvános konzultáció során kapott visszajelzésekkel kiegészítve – hatásvizsgálatot készít a felülvizsgálat különböző lehetőségeiről.

2. A közvetett költségek ellentételezése

A konzultációra javasolt iránymutatás-tervezet célja a kibocsátáskereskedelmi rendszer közvetett költségeiből eredő kibocsátásáthelyezés kockázatának kezelése, a versenytorzulások minimalizálása és a gazdaság költséghatékony dekarbonizációjára irányuló ösztönzők fenntartása mellett. A konzultációra javasolt iránymutatás-tervezet figyelembe veszi a felülvizsgált ETS-irányelv új rendelkezéseit, a piaci feltételek alakulását és a tagállamok korábbi gyakorlatait.

Ez a szakasz áttekintést nyújt azokról a főbb változásokról, amelyeket a Bizottság a felülvizsgálati folyamat jelenlegi fázisában mérlegel. A Bizottság hangsúlyozza, hogy a konzultációra javasolt iránymutatás-tervezet szövege nem végleges, és azt a nyilvános konzultáció során kapott visszajelzések és megismert tények fényében újra fogja értékelni.

2.1. Támogatható ágazatok

Először is, a 2012. évi ETS-iránymutatáshoz képest a javaslat aktualizált és korlátozottabb listát tartalmaz az ellentételezésre jogosult ágazatokról. Ez a lista nyolc ágazatot tartalmaz, amelyeket a kibocsátásáthelyezés tényleges kockázatának leginkább kitett ágazatokként azonosítottak.

A támogatható ágazatok jegyzékének összeállításához használt módszertan a felülvizsgált ETS-irányelv 10b. cikkében meghatározott, kizárólag a közvetett költségek alapján kiszámított kibocsátásáthelyezési mutatón alapul. A támogathatósághoz szükséges közvetett kibocsátásáthelyezési mutató 0,2. Emellett a támogatható ágazatoknak legalább 20 %-os kereskedelmi intenzitással és legalább 1 $kgCO_2$/EUR közvetett kibocsátási intenzitással kell rendelkezniük. Ezek az értékek NACE-4-es szinten számítandók azon adatállomány felhasználásával, amelyeket az ingyenes kibocsátási egységek kiosztáshoz használt kibocsátásáthelyezési lista meghatározásához is használnak.

Ezeket a mennyiségi kritériumokat egy olyan tanulmány alapján dolgozták ki, amely a következő kereskedési időszakban a kibocsátáskereskedelmi rendszer közvetett költségeinek egyes kiválasztott ágazatokra gyakorolt hatását vizsgálta. Az iránymutatás-tervezetről folytatott konzultációhoz kapcsolódóan a Bizottság ezt a tanulmányt is közzéteszi.

A Bizottság dönthet úgy, hogy a nyilvános konzultáció során kapott visszajelzések és megismert tények fényében minőségi megfontolások alapján további ágazatokat is bevon a támogatható ágazatok körébe, feltéve, hogy az érintett ágazatok legalább 0,2-es közvetett kibocsátásáthelyezési mutatóval rendelkeznek, és ha a tanácsadó által a tanulmányban értékelt kibocsátásáthelyezési kockázatuk legalább közepes.

2.2. A támogatás intenzitása és degresszivitása

A konzultációra javasolt iránymutatás-tervezet meghatározza a támogatási intenzitást is, azaz a tagállamok által kompenzálható közvetett ETS-költségek maximális arányát. A Bizottság javaslata szerint ez továbbra is 75 %. Ez az érték megfelel a kibocsátáskereskedelmi rendszer harmadik kereskedési időszakának végén az előző iránymutatás szerint alkalmazott támogatási intenzitásnak.

A konzultációra javasolt iránymutatás-tervezet bevezeti azt a lehetőséget is a tagállamok számára, hogy tovább korlátozzák a kedvezményezettek közvetett kibocsátáskereskedelmi költségeknek való kitettségét a bruttó hozzáadott értékük függvényében. Ennek az új lehetőségnek az a célja, hogy korlátozza a kibocsátáskereskedelmi rendszer közvetett költségeinek való kitettséget egyes olyan ágazatokban, ahol ezek a költségek – még a 75 %-os kompenzáció alkalmazása után is – a vállalkozások bruttó hozzáadott értékének aránytalanul nagy részét tehetik ki. A Bizottság felkéri az érdekelt feleket, hogy fejtsék ki véleményüket erről az új lehetőségről.

A 2012. évi ETS-iránymutatásban előírtakkal ellentétben, a támogatási intenzitás nem csökkenne fokozatosan a kibocsátáskereskedelmi rendszer teljes kereskedési időszaka alatt, hanem változatlan maradna. Viszont a Bizottság a legfrissebb adatok és termelési folyamatok figyelembevételével az iránymutatás alkalmazási időszakának félidejében aktualizálni fogja a villamosenergia-felhasználás hatékonyságára vonatkozó referenciaértékeket az érintett terméknek a villamosenergia-felhasználás tekintetében leghatékonyabb termelési módja alapján. A Bizottság úgy véli, hogy a hatékonysági referenciaértékek ily módon történő aktualizálása alkalmasabb az érintett ágazatok potenciális hatékonyságnövekedésének mérésére, mint a támogatási intenzitás automatikus csökkentése.

A Bizottság mérlegeli a villamosenergia-fogyasztás hatékonyságára vonatkozó referenciaértékek ezen iránymutatás alkalmazásában történő aktualizálására vonatkozó módszertan összehangolását az ETS-irányelv 10a. cikkének (2) bekezdésében meghatározott módszertannal (lásd a konzultációra javasolt iránymutatás-tervezet 14. pontjának (13) bekezdését). E módszertan alapján a Bizottság a múltbeli hatékonyságjavulások alapján minden egyes referenciaértékre éves csökkentési rátát alkalmazna. A Bizottság felkéri az érdekelt feleket, hogy fejtsék ki véleményüket e módszertannak az elfogadandó iránymutatásokban történő alkalmazásáról.

A tagállamoknak szükség esetén ki kellene igazítaniuk vonatkozó programjaikat annak érdekében, hogy azok összhangba kerüljenek az aktualizált referenciaértékekkel.

2.3. A támogatási összeg kiszámításának képlete

Harmadszor, a közvetett ETS-költségek becsült összege és következésképpen a maximális támogatási összeg a 2012. évi ETS-iránymutatásban használt paraméterekhez hasonló paraméterek alapján kerülne kiszámításra.

- Továbbra is alkalmazni kell a differenciált regionális „CO_2-kibocsátási tényezőket”, amelyek egy adott földrajzi területen a fosszilis tüzelőanyagokból előállított villamos energia CO_2-intenzitását tükrözik. E célból az érintett földrajzi övezeteket ugyanazon módszertan szerint, aktualizált gazdasági adatok felhasználásával határozta meg a Bizottság, mint amelyet a 2012. évi ETS-iránymutatásokban alkalmazott, nevezetesen a piaci összeköttetések fejlődése és a tényleges árkonvergencia mértéke alapján.

- A számításhoz használt alapteljesítmény a támogatás odaítélését megelőző év tényleges termelése. A 2012. évi ETS-iránymutatások hatásvizsgálata megállapította, hogy ez a lehetőség azzal a veszéllyel jár, hogy megszűnnek a villamosenergia-fogyasztás hatékonyságának növelését elősegítő ETS-árjelzők és ösztönzők. Mivel azonban a kibocsátáskereskedelmi rendszer közvetett költségeinek ellentételezése csak részleges ellentételezés, a villamosenergia-fogyasztás növekedésével járó termelésnövekedés minden esetben növeli a vállalkozás villamosenergia-költségeit. Ezért a Bizottság úgy véli, hogy a tényleges termelési adatok felhasználása a legpontosabban tükrözi az egyes kedvezményezetteknél felmerülő közvetett költségek szintjét, és fenntartja a hatékonyabb energiafelhasználásra való ösztönzést. Ezzel szemben, mivel a múltbeli termelés nem teszi lehetővé az egyes vállalkozások által viselt tényleges közvetett költségek kiszámítását, a korábbi termelési adatok felhasználása nem ösztönzi a vállalkozásokat teljes mértékben arra, hogy hatékonyabbá váljanak. Sőt, amennyiben a múltbeli termelés értéke magasabb, mint a tényleges termelés, a múltbeli termelés referenciaparaméterként való felhasználása csökkentené a kibocsátáskereskedelmi rendszerből származó árjelzést, és ezáltal aláásná az energiahatékonyság javítására való ösztönzést.

- A villamosenergia-felhasználás hatékonyságára vonatkozó referenciaértékeket, amelyek a legenergiahatékonyabb termelési módszerek mellett az adott termék egy tonnájának előállításához szükséges termékspecifikus villamosenergia-fogyasztást tükrözik, az ETS következő kereskedési időszakának elején frissíti a Bizottság. Ezek emellett a következő kereskedési időszak közepén is aktualizálásra kerülnek.

- A támogatási összeg kiszámítása továbbra is az uniós kibocsátási egységek napi egyéves határidős átlagárát veszi figyelembe.

A mellékelt, konzultációra javasolt iránymutatás-tervezet több, a támogatási összegek kiszámításához használt paramétert nem határoz meg; ezek meghatározására egy későbbi szakaszban kerül sor. Vonatkozik ez a villamosenergia-fogyasztás hatékonyságára vonatkozó referenciaértékekre, a bruttó hozzáadott érték felső határának tényleges szintjére és a tényleges regionális CO_2-tényezőkre. A CO_2-kibocsátási tényezőket az Eurostat legfrissebb adatai (2019) alapján határozza meg a Bizottság, és azok a következő kereskedési időszak közepén egyszer frissítésre kerülnek. 2025-ben a Bizottság azt is értékelni fogja, hogy rendelkezésre állnak-e olyan további adatok, amelyek lehetővé teszik a CO_2-kibocsátási tényezők kiszámításához használt módszertan javítását és felülvizsgálatát, azaz amelyek lehetővé teszik az alacsony szén-dioxid-kibocsátású technológiák uniós villamosenergia-piacokon betöltött egyre fontosabb ármeghatározási szerepének figyelembevételét.

2.4. Feltételesség

Végezetül a konzultációra javasolt iránymutatás-tervezet azt javasolja, hogy az energiahatékonyságról szóló 2012/27/EU irányelvben már meghatározott kötelezettségeken túlmutatva erősítsék meg a kibocsátáskereskedelmi rendszer közvetett költségeinek ellentételezésére vonatkozó feltételrendszert. A Bizottság felkéri az érdekelt feleket, hogy fejtsék ki véleményüket a feltételességre vonatkozó új követelményről. A tagállamoknak ellenőrizniük kellene, hogy a kedvezményezettek – méretüktől függetlenül – végeztek-e energetikai auditot, vagy vállaltak-e ilyen auditot, illetve rendelkeznek-e energia- vagy környezetgazdálkodási rendszerrel[2]. A tagállamoknak nyomon kellene követniük azt is, hogy a nagyvállalkozások végrehajtják-e az ilyen auditok során megfogalmazott ajánlásokat. A tagállamoknak nyomon kellene követniük az e követelménynek való megfelelést. A követelmény betartását a Bizottság is ellenőrizheti a jóváhagyott programok nyomon követésére irányuló erőfeszítéseinek részeként.

3. A villamosenergia-termelés modernizációja

A villamosenergia-termelés korszerűsítésére szolgáló opcionális átmeneti ingyenes kiosztáshoz kapcsolódó támogatásra vonatkozó új rendelkezéseket nagyrészt előre meghatározza a felülvizsgált ETS-irányelv 10c. cikke. E támogatástípus célja az energiaágazat modernizációja, diverzifikálása és fenntartható átalakítása. Azon projektek esetében, amelyek teljes beruházási összege meghaladja a 12,5 millió EUR-t, támogatás a konzultációra javasolt iránymutatás-tervezet követelményeinek megfelelő versenyeztetéses ajánlattételi eljárás alapján nyújtható. A 12,5 millió EUR alatti projektek esetében az állami támogatási intézkedések állami támogatási értékelés tárgyát képeznék.

[2] Például a szervezeteknek a közösségi környezetvédelmi vezetési és hitelesítési rendszerben (EMAS) való önkéntes részvételéről szóló 1221/2009/EK rendeletben (HL L 342., 2009.12.22., 1. o.) meghatározott rendszerrel.

4. A konzultációra javasolt iránymutatás-tervezet által nem lefedett intézkedések

Mivel a 2012. évi ETS-iránymutatásban meghatározott bizonyos támogatástípusokat, nevezetesen a kis létesítményeknek és kórházaknak az EU ETS-ből való kivételéhez kapcsolódó támogatásokat egyetlen tagállam sem hajtott végre, a Bizottság törölte javaslatából a vonatkozó rendelkezéseket. Amennyiben a tagállamok úgy döntenek, hogy a jövőben ilyen intézkedéseket hajtanak végre, a Bizottság azokat közvetlenül az EUMSZ alapján fogja elemezni.

A konzultációra javasolt iránymutatás-tervezet nem alkalmazandó az ETS-irányelv 10d. cikkével létrehozott modernizációs alap révén olyan beruházásokhoz nyújtott állami támogatásokra sem, amelyek célja az energiarendszer korszerűsítése és az energiahatékonyság igazolása.