Обяснителна бележка, придружаваща предложението за преразглеждане на Насоките за схемата за търговия с емисии[1]

На 20 декември 2018 г. Комисията публикува първоначална оценка на въздействието, за да информира гражданите и заинтересованите страни за инициативата за преразглеждане на Насоките относно определени мерки за държавна помощ в контекста на схемата за търговия с квоти за емисии на парников газ („Насоки за СТЕ“). Целта на настоящата бележка е да се изяснят целта и обхватът на предложението за преразглеждане на Насоките. Бележката придружава обществената консултация по това предложение.

Гражданите и заинтересованите страни се приканват да представят своите становища относно предложението на Комисията и възможното му въздействие върху риска от изместване на въглеродни емисии, относно ефективността на СТЕ, както и относно възможните нарушения на конкуренцията. Обществената консултация ще продължи осем седмици. Освен това, както вече бе обявено в първоначалната оценка на въздействието, ще се проведе среща с държавите членки, за да се събере тяхната обратна информация относно проекта за насоки, предложен за консултация.

1. Контекст

Директива 2003/87/ЕО („Директивата за СТЕ“) въведе през 2005 г. система за ограничаване и търговия с емисии, чиято цел е намаляване на емисиите на CO_2 в ЕС по икономически ефективен начин. Директивата претърпя няколко изменения, последното от които през 2018 г. (Директива (ЕС) 2018/410). Дружествата, обхванати от СТЕ, трябва да купуват сертификати за CO_2, съответстващи на техните промишлени емисии (преки разходи по СТЕ). Следователно дружествата могат също така да плащат повече за електроенергията, която потребяват („непреки разходи по СТЕ“), тъй като производителите на електроенергия прехвърлят цената на въглеродните емисии на потребителите чрез цената на електроенергията.

Съгласно член 10а, параграф 6 от изменената Директива за СТЕ непреките разходи по СТЕ могат да бъдат компенсирани от държавите членки с цел справяне с така наречения „риск от изместване на въглеродни емисии“, свързан със СТЕ на ЕС.

На 11 декември 2019 г. Комисията публикува Съобщението относно Европейския зелен пакт, в което се очертават политиките за постигане на неутралност по отношение на климата в Европа до 2050 г. За да се реализира Европейският зелен пакт, е необходимо да се преосмислят политиките за чисти доставки на енергия в икономиката, промишлеността, производството и потреблението, мащабната инфраструктура, транспорта, храните и селското стопанство, строителството, данъчното облагане и социалноосигурителните плащания. При все че тези области на действие са тясно свързани помежду си и взаимно се подсилват, специално внимание ще трябва да се обърне в случаите, в които има възможност за компромис между икономическите, екологичните и социалните цели. До лятото на 2020 г. Комисията ще представи план, предмет на оценка на въздействието, в който се предвижда повишаване на целта на ЕС за намаляване на емисиите на парникови газове до 2030 г. до поне 50 % и до 55 % спрямо нивата от 1990 г. За да бъдат постигнати тези допълнителни намаления на емисиите на парникови газове, до юни 2021 г. Комисията ще преразгледа и, когато е необходимо, ще предложи да преразгледа всички съответни инструменти на политиката, свързани с климата. Тези реформи на политиките ще спомогнат за гарантирането на ефективно ценообразуване на въглеродните емисии в цялата икономика. Това ще насърчи промените в поведението на

[1] ОВ C 158, 5.6.2012 г., стр. 4–22.

потребителите и предприятията и ще спомогне за увеличаването на устойчивите публични и частни инвестиции.

Докато голяма част от международните партньори не споделят същата амбиция като Европейския съюз, съществува риск от изместване на въглеродни емисии, било то защото производството се прехвърля от ЕС към други държави с по-ниски амбиции за намаляване на емисиите, или защото продуктите от ЕС се заменят с внос с по-висок въглероден интензитет. Ако този риск се материализира, няма да има намаление на емисиите в световен мащаб и това ще попречи на усилията на ЕС и на неговите индустрии да постигнат глобалните цели в областта на климата на Парижкото споразумение.

Справянето с риска от изместване на въглеродни емисии допълва тези политики и служи за постигането на екологична цел, тъй като целта на помощта е да се избегне увеличаване на глобалните емисии на парникови газове поради изнасяне на производство извън рамките на Съюза при липсата на обвързващо международно споразумение за намаляване на емисиите на парникови газове. Същевременно помощта за непреки разходи за емисии може да има отрицателно въздействие върху ефективността на СТЕ на ЕС. Ако не бъде насочена правилно, помощта би освободила бенефициерите от разходите за техните непреки емисии, като така ограничи стимулите за намаляване на емисиите и за иновации в сектора. В резултат на това разходите за намаляване на емисиите ще трябва да бъдат понесени основно от другите сектори на икономиката. Освен това такава държавна помощ може да доведе до значително нарушаване на конкуренцията на вътрешния пазар, по-специално когато предприятия от същия сектор са третирани различно в различни държави членки поради наличие на различни бюджетни ограничения. Поради това в проекта за насоки, предложен за консултация, е необходимо да бъдат набелязани три конкретни цели: свеждане до минимум на риска от изместване на въглеродни емисии, запазване на целта на ЕС за СТЕ за постигане на икономически ефективна декарбонизация и свеждане до минимум на нарушаването на конкуренцията на вътрешния пазар. След като проектът за насоки бъде приет, Комисията ще гарантира, че те ще продължат да бъдат съвместими с всички съответни инструменти на политиката, свързани с климата, които ще бъдат предложени в контекста на Зеления пакт, и че ще допринесат за тяхното изпълнение, за да се гарантира ефективно ценообразуване на въглеродните емисии в цялата икономика, като същевременно се спазват условия на равнопоставеност.

Съгласно член 10в от Директивата за СТЕ държавите членки, които изпълняват определени условия, свързани с равнището на БВП на глава от населението в сравнение със средната стойност за Съюза, могат да предвидят дерогация от принципа, установен в член 10а, параграф 1 от Директивата за СТЕ, в който не се предвижда безплатно разпределяне на квоти за производството на електроенергия. Тези държави членки могат да предоставят безплатно разпределяне на квоти през преходен период на инсталации за производство на електроенергия с цел модернизация, диверсификация и устойчива трансформация на енергийния сектор.

Тъй като компенсацията на непреките разходи по СТЕ съгласно член 10а, параграф 6 и разпределянето на безплатни квоти по член 10в от Директивата за СТЕ представляват държавна помощ по смисъла на член 107 от ДФЕС, тези мерки могат да бъдат въведени едва след като Комисията обяви тези мерки за съвместими с вътрешния пазар съгласно член 107, параграфи 2 и 3 от ДФЕС. В Насоките за СТЕ се определят изискванията на Комисията, когато тя взема решение относно съвместимостта на тези мерки.

Настоящите насоки за СТЕ са от 2012 г. и срокът им на действие изтича на 31 декември 2020 г. Поради това те трябва да бъдат преразгледани за следващия период на търгуване по СТЕ (2021—2030 г.).

За целите на преразглеждането на Насоките за СТЕ Комисията събра данни чрез обществена консултация, последвана от целева консултация през 2019 г. Въз основа на резултатите от тези консултации Комисията извърши оценка на настоящите насоки. На тази основа и въз основа на обратната информация, която ще бъде получена от настоящата обществена консултация, Комисията изготвя оценка на въздействието на различните варианти за преразглеждане.

2. Компенсиране на непреките разходи

Целта на проекта за насоки, който е предмет на консултация, е да се обърне внимание на риска от изместване на въглеродни емисии поради непреки разходи по СТЕ, като същевременно се сведат до минимум нарушенията на конкуренцията и се запазят стимулите за икономически ефективна декарбонизация на икономиката. В проекта за насоки, предложен за консултация, се вземат предвид новите разпоредби на преразгледаната Директива за СТЕ, развитието на пазарните условия и предишните практики на държавите членки.

В настоящия раздел се прави преглед на основните промени, които Комисията обмисля на този етап от процеса на преразглеждане. Комисията подчертава, че текстът на проекта на насоки, предложен за консултация, не е окончателен и ще бъде преразгледан в светлината на обратната информация и доказателствата, получени в резултат на настоящата обществена консултация.

2.1. Допустими отрасли

На първо място, в сравнение с Насоките за СТЕ от 2012 г., предложението предоставя актуализиран и по-ограничен списък със секторите, които отговарят на условията за компенсация. Този списък включва осем сектора, които бяха определени като секторите, които са най-силно изложени на реален риск от изместване на въглеродни емисии.

Използваната методика за съставяне на списъка с допустимите сектори се основава на показателя за изместване на въглеродни емисии, определен в член 10б от преразгледаната Директива за СТЕ, изчислен въз основа само на непреки разходи. Необходимият за допустимостта показател за непряко изместване на въглеродни емисии е 0,2. Освен това в допустимите сектори интензивността на търговията трябва да бъде най-малко 20 %, а интензитетът на непреките емисии най-малко 1 $kgCO_2$//EUR. Тези стойности се изчисляват на равнище код по NACE 4, като се използва наборът от данни, използван също така за съставянето на списъка във връзка с изместването на въглеродни емисии, послужил за разпределянето на безплатни квоти по СТЕ.

Тези количествени критерии бяха разработени въз основа на проучване за оценката на въздействието на непреките разходи по СТЕ върху избрани сектори през следващия период на търгуване. Това проучване се публикува също така, за да съпътства консултацията по проекта на насоките.

Комисията може да реши да включи допълнителни сектори в светлината на обратната информация и доказателствата, получени в рамките на обществената консултация, въз основа на качествени съображения, при условие че съответните сектори имат показател за косвен риск от изместване на въглеродни емисии от поне 0,2 и техният риск от изместване на въглеродни емисии, оценен от консултанта в проучването, е най-малко среден.

2.2. Интензитет на помощта и прогресивно намаляване

В проекта за насоки, предложен за консултация, се определя също интензитетът на помощта, т.е. максималният дял на непреките разходи по СТЕ, които държавите членки могат да компенсират. В предложението този интензитет на помощта от 75 % се запазва. Тази стойност

съответства на интензитета на помощта, прилаган в края на третия период на търгуване по СТЕ съгласно предходните насоки.

В проекта за насоки, предложен за консултация, се въвежда също възможността държавите членки допълнително да ограничат излагането на бенефициерите на непреки разходи по СТЕ като функция на тяхната брутна добавена стойност („БДС“). Тази нова възможност има за цел да се ограничи излагането на непреки разходи по СТЕ на някои сектори, за които дори след прилагането на 75 % компенсация тези разходи могат да доведат до непропорционален размер на тяхната БДС. Заинтересованите страни се приканват да представят становищата си относно тази нова възможност.

За разлика от предвиденото в Насоките за СТЕ от 2012 г., интензитетът на помощта няма да е дегресивен, но непроменен през целия период на търгуване по схемата за търговия с емисии. Вместо това Комисията ще проведе средносрочна актуализация на показателите за ефективност на потреблението на електроенергия въз основа на най-ефективните методи за производство на електроенергия за разглеждания продукт, за да се вземат предвид най-новите данни и производствени процеси. Комисията счита, че тази актуализация на показателите за ефективност е по-подходяща за отчитане на евентуалното повишаване на ефективността в засегнатите сектори, отколкото самото намаляване на интензитета на помощта.

Комисията обмисля да уеднакви методиката за актуализиране на показателите за ефективност на потреблението на електроенергия за целите на настоящите насоки с методиката, посочена в член 10а, параграф 2 от Директивата за СТЕ на ЕС (вж. точка 14(13) от проекта за насоки, предложен за консултация). По тази методика Комисията ще екстраполира годишен процент на намаление за всеки показател въз основа на предишните подобрения на ефективността. Заинтересованите страни се приканват да представят своите становища относно използването на тази методика в бъдещите насоки.

Следователно държавите членки следва при необходимост да изменят съответните си схеми, за да ги приведат в съответствие с тези актуализации.

2.3. Формула за изчисляване на размера на помощта

Трето, оценският размер на непреките разходи по СТЕ и съответно максималният размер на помощта ще бъдат изчислени въз основа на параметри, сравними с тези, използвани в рамките на Насоките за СТЕ от 2012 г.

- Ще продължат да се прилагат диференцирани регионални коефициенти на емисиите на CO_2 , които отразяват интензитета на CO_2 на електроенергията, произведена от изкопаеми горива в дадена географска област. За тази цел съответните географски зони са определени съгласно същата методика като използваната съгласно Насоките за СТЕ от 2012 г., т.е. развитието на свързване на пазарите и степента на действително сближаване на цените, като са използвани актуализирани икономически данни.

- Базовата продукция, използвана за целите на изчислението, съответства на действителното производство през годината, предхождаща предоставянето на помощта. В оценката на въздействието на Насоките за СТЕ от 2012 г. се посочва, че подобна възможност би създала риск от премахване на ценовите сигнали и на стимулите за СТЕ да стане по-ефективна от гледна точка на потреблението на електроенергия. Тъй като обаче компенсирането на непреките разходи по СТЕ е само частична компенсация, увеличаването на производството, водещо до увеличаване на потреблението на електроенергия, винаги ще води до увеличаване на разходите за

електроенергия за предприятието. Поради това Комисията счита, че да се разчита на реалните изходни данни отразява най-точно равнището на непреките разходи, направени от всеки бенефициер, и запазва стимулите за енергийна ефективност. Обратно, тъй като историческото производство не позволява да се изчислят действителните непреки разходи, възникнали за отделно предприятие, то не запазва напълно стимулите предприятието да повиши ефективността си. В действителност, в ситуация, при която историческата стойност на продукцията е по-висока от действителната продукция, използването на историческата стойност като референтен параметър ще намали ценовия сигнал от схемата за търговия с емисии и следователно ще застраши стимула за подобряване на енергийната ефективност.

- Показателите за ефективност на потреблението на електроенергия, които представляват специфичното за продукта потребление на електроенергия на тон продукция, постигнато чрез най-ефективните методи за производство на електроенергия за разглеждания продукт, ще бъдат актуализирани в началото на следващия период на търгуване в рамките на СТЕ. Те ще бъдат актуализирани и веднъж в средата на следващия период на търгуване.

- Изчислението на размера на помощта ще продължи да включва средната дневна едногодишна форуърд цена на квотите за емисии на ЕС.

Някои от параметрите, използвани за изчисляване на размерите на помощта, не са включени в приложения проект на насоки, предложени за консултация, и ще бъдат определени на по-късен етап. Това се отнася до показателите за ефективност на потреблението на електроенергия, действителното равнище на горната граница на БДС и действителните регионални коефициенти на емисии на CO_2. Коефициентите на емисиите на CO_2 ще бъдат определени въз основа на най-новите данни на Евростат (2019 г.) и ще бъдат актуализирани в средата на следващия период на търгуване. През 2025 г. Комисията ще оцени също дали са налични допълнителни данни, които да позволят да се подобри и преработи методиката, използвана за изчисляване на коефициентите на емисиите на CO_2, т.е. да се вземе предвид все по-важната роля, която играят технологиите със слаби въглеродни емисии в определянето на цените на пазарите на електроенергия в ЕС.

2.4. Условия

Накрая, в проекта за насоки, предложен за консултация, се предлага условията за компенсиране на непреките разходи по СТЕ да станат по-строги, като бъдат надхвърлени задълженията, които вече са определени с Директива 2012/27/ЕС за енергийната ефективност. Заинтересованите страни се приканват да представят становищата си по това ново изискване за условията. Държавите членки ще трябва да проверяват дали бенефициерите, независимо от тяхната големина, са извършили или са се ангажирали да извършат енергийно обследване или дали са въвели система за управление на енергията или околната среда[2]. Държавите членки ще трябва също така да следят за изпълнението на свързаните с това препоръки от страна на големите предприятия. Държавите членки ще трябва да следят за спазването на това изискване. Също така, като част от своите усилия за наблюдение на одобрените схеми, Комисията може да провери спазването на това изискване.

[2] Например Регламент (ЕО) № 1221/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2009 г. относно доброволното участие на организации в Схемата на Общността за управление по околна среда и одит (EMAS), (ОВ L 342, 22.12.2009 г., стр. 1—4).

3. Модернизация на производството на електроенергия

Новите разпоредби, касаещи помощта, включена във възможното безплатно разпределяне на квоти през преходен период с цел модернизация на производството на електроенергия, са до голяма степен предопределени от член 10в от преразгледаната Директива за СТЕ. Целта на този вид помощ е модернизацията, диверсификацията и устойчивата трансформация на енергийния сектор. За проекти, които включват инвестиции на обща стойност над 12,5 милиона евро, помощ ще се предоставя въз основа на конкурентна тръжна процедура, която отговаря на изискванията на проекта за насоки, предложен за консултация. За проекти на стойност под 12,5 милиона евро мерките за държавна помощ също ще подлежат на оценка на държавната помощ.

4. Мерки, които не са обхванати от проекта за насоки, предложен за консултация

Тъй като никоя държава членка не е въвела определени категории помощи, предвидени в Насоките за СТЕ от 2012 г., а именно помощ, свързана с изключването на малки инсталации и болници от СТЕ на ЕС, Комисията премахна съответните разпоредби от своето предложение. Ако държавите членки решат да приложат такива мерки в бъдеще, Комисията ще ги анализира пряко съгласно ДФЕС.

Проектът за насоки, предложен за консултация, не се прилага също за държавна помощ, предоставена за инвестиции за модернизацията на енергийната система и за доказване на енергийната ефективност чрез Фонда за модернизация, създаден с член 10г от Директивата за СТЕ.