

Objašnjenje uz prijedlog revizije Smjernica o sustavu trgovanju emisijama¹

Komisija je 20. prosinca 2018. objavila početnu procjenu učinka kako bi građane i dionike obavijestila o inicijativi za reviziju Smjernica o određenim mjerama državne potpore u kontekstu sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova („Smjernice o ETS-u”). Svrha je ovog objašnjenja pojasniti cilj i područje primjene prijedloga revizije Smjernica. Objašnjenje je popratni dokument uz javno savjetovanje o tom prijedlogu.

Građani i dionici pozivaju se da iznesu svoje stavove o prijedlogu Komisije i njegovu mogućem učinku na rizik od istjecanja ugljika, učinkovitost sustava trgovanja emisijama te moguće narušavanje tržišnog natjecanja. Ovo javno savjetovanje traje osam tjedana. Osim toga, kako je već najavljeno u početnoj procjeni učinka, održat će se sastanak s državama članicama radi prikupljanja povratnih informacija o nacrtu smjernica koji je predmet savjetovanja.

1. Kontekst

Direktivom 2003/87/EZ („Direktiva o ETS-u”) 2005. uveden je sustav ograničavanja i trgovanja emisijama čiji je cilj na troškovno učinkovit način smanjiti količinu emisija ugljikova dioksida u EU-u. Ta je Direktiva nekoliko puta izmijenjena, zadnji put 2018. (Direktivom (EU) 2018/410). Poduzeća obuhvaćena sustavom trgovanja emisijama moraju kupovati certifikate za emisije ugljikova dioksida koji odgovaraju njihovim industrijskim emisijama („izravni troškovi ETS-a”). Stoga poduzeća mogu plaćati više i za električnu energiju koju potroše („neizravni troškovi ETS-a”) jer proizvođači električne energije prenose cijenu ugljika na potrošače putem cijene električne energije.

U skladu s člankom 10.a stavkom 6. izmijenjene Direktive o ETS-u države članice mogu nadoknaditi neizravne troškove ETS-a kako bi se smanjio „rizik od istjecanja ugljika” povezan s EU-ovim sustavom trgovanja emisijama („ETS EU-a”).

Komisija je 11. prosinca 2019. objavila Komunikaciju o europskom zelenom planu, u kojoj se navode politike za postizanje klimatske neutralnosti do 2050. Kako bi se ostvario europski zeleni plan, treba iznova razmotriti politike za opskrbu čistom energijom u cijelom gospodarstvu, industriju, proizvodnju i potrošnju, velike infrastrukture, promet, hranu i poljoprivredu, građevinarstvo, oporezivanje i socijalne naknade. Iako su sva ta područja djelovanja uvelike međusobno povezana i uzajamno se podupiru, bit će potreban oprez u mogućim kompromisima među gospodarskim i socijalnim ciljevima te ciljevima u pogledu okoliša. Komisija će do ljeta 2020. predstaviti plan za koji je izrađena procjena učinka, a koji se odnosi na povećanje ciljne vrijednosti smanjenja emisija stakleničkih plinova u EU-u na najmanje 50 % i prema 55 % za 2030. u usporedbi s 1990. na odgovoran način. Kako bi se ta dodatna smanjenja emisija stakleničkih plinova postigla, Komisija će do lipnja 2021. preispitati sve relevantne instrumente politike povezane s klimom i, prema potrebi, predložiti njihovu reviziju. Te će reforme politika pomoći u osiguravanju djelotvornog određivanja cijena ugljika u cijelom gospodarstvu. Time će se potaknuti promjene u potrošačkim i poslovnim praksama te olakšati veća održiva javna i privatna ulaganja.

Sve dok mnogi međunarodni partneri ne budu dijelili ambicije EU-a, postoji rizik od istjecanja ugljika, bilo zato što se proizvodnja prenosi iz EU-a u druge zemlje s manjim ambicijama za smanjenje emisija ili zato što se proizvodi iz EU-a zamjenjuju uvozom s višom razinom emisija ugljika. Ako se taj rizik ostvari, neće doći do smanjenja globalnih emisija te će izostati puni učinak nastojanja EU-a i njegovih industrija da se ispune globalni ciljevi Pariškog sporazuma u području klime.

¹ SL C 158, 5.6.2012., str. 4–22.

Smanjivanjem rizika od istjecanja ugljika dopunjuju se navedene mjere politike i pridonosi cilju zaštite okoliša jer se, u nedostatku obvezujućeg međunarodnog sporazuma o smanjenju emisija stakleničkih plinova, potporama nastoji spriječiti rast globalnih emisija stakleničkih plinova uzrokovan premještanjem proizvodnih djelatnosti na lokacije izvan Unije. Međutim, potpore za neizravne troškove emisija mogle bi i negativno utjecati na učinkovitost ETS-a EU-a. Loše usmjerenim potporama primatelji bi se oslobodili neizravnih troškova emisija, čime bi se ograničili poticaji za smanjenje emisija i inovacije u sektoru. Uslijed toga, troškove za smanjenje emisija uglavnom bi morali snositi drugi gospodarski sektori. Nadalje, takve državne potpore mogle bi dovesti do znatnog narušavanja tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu, posebno ako se prema poduzetnicima iz istog sektora zbog različitih proračunskih ograničenja u različitim državama članicama ne postupa jednako. Stoga se u nacrtu smjernica koji je predmet savjetovanja nastoje iznijeti prijedlozi za postizanje triju posebnih ciljeva, a to su: smanjenje rizika od istjecanja ugljika, zadržavanje cilja postizanja troškovno učinkovite dekarbonizacije utvrđenog ETS-om EU-a i svođenje narušavanja tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu na najmanju moguću mjeru. Nakon donošenja nacrta smjernica Komisija će se pobrinuti da se one usklade sa svim relevantnim instrumentima politike u području klime koji će biti predloženi u okviru zelenog plana te da doprinesu tim instrumentima, kako bi se postiglo učinkovito određivanje cijena ugljika u cijelom gospodarstvu, uz zadržavanje jednakih uvjeta na tržištu.

U skladu s člankom 10.c Direktive o ETS-u države članice koje ispunjavaju određene uvjete povezane s razinom BDP-a po stanovniku u odnosu na prosjek Unije mogu odstupiti od načela iz članka 10.a stavka 1. Direktive o ETS-u prema kojem se besplatne emisijske jedinice ne dodjeljuju ni za kakve oblike proizvodnje električne energije. Te države članice mogu prijelazne besplatne emisijske jedinice dodijeliti postrojenjima za proizvodnju električne energije radi modernizacije, diversifikacije i održive transformacije energetskog sektora.

Budući da nadoknada neizravnih troškova ETS-a u skladu s člankom 10.a stavkom 6. i dodjela besplatnih emisijskih jedinica u skladu s člankom 10.c Direktive o ETS-u čine državnu potporu u smislu članka 107. UFEU-a, te se mjere mogu uvesti tek nakon što ih Komisija proglasi spojivima s unutarnjim tržištem u skladu s člankom 107. stavcima 2. i 3. UFEU-a. U Smjernicama o ETS-u utvrđeni su uvjeti na temelju kojih Komisija donosi odluku o spojivosti tih mjera.

Aktualne Smjernice o ETS-u iz 2012. prestaju važiti 31. prosinca 2020. Stoga ih je potrebno revidirati za sljedeće razdoblje trgovanja ETS-a (2021. – 2030.).

Za potrebe revizije Smjernica o ETS-u Komisija je prikupila podatke putem javnog savjetovanja, nakon čega je 2019. provedeno ciljano savjetovanje. Komisija je na temelju rezultata tih savjetovanja ocijenila postojeće smjernice. Na temelju toga i povratnih informacija koje će prikupiti ovim javnim savjetovanjem Komisija će izraditi procjenu učinka različitih opcija za reviziju.

2. Nadoknada neizravnih troškova

Svrha nacrta smjernica koji je predmet savjetovanja jest smanjiti rizik od istjecanja ugljika zbog neizravnih troškova povezanih sa sustavom trgovanja emisijama te istodobno svesti narušavanje tržišnog natjecanja na najmanju moguću mjeru i zadržati poticaje za troškovno učinkovitu dekarbonizaciju gospodarstva. U nacrtu smjernica koji je predmet savjetovanja uzimaju se u obzir nove odredbe revidirane Direktive o ETS-u, razvoj tržišnih uvjeta i prethodna praksa država članica.

U ovom odjeljku ukratko su prikazane glavne izmjene koje Komisija razmatra u ovoj fazi postupka revizije. Komisija naglašava da tekst nacrta smjernica koji je predmet savjetovanja nije konačan te da će te da će se pri njegovu ponovnom razmatranju u obzir uzeti povratne informacije i dokazi prikupljeni u okviru ovog javnog savjetovanja.

2.1. Prihvatljivi sektori

Prvo, popis sektora naveden u prijedlogu ažuriran je i ograničeniji u usporedbi sa Smjernicama o ETS-u iz 2012. Taj popis uključuje osam sektora, za koje je utvrđeno da su najizloženiji stvarnom riziku od istjecanja ugljika.

Metodologija primijenjena za utvrđivanje popisa prihvatljivih sektora temelji se na pokazatelju istjecanja ugljika kako je definiran u članku 10.b revidirane Direktive o ETS-u, izračunatom samo na temelju neizravnih troškova. Pokazatelj neizravnog istjecanja ugljika koji je potreban za prihvatljivost iznosi 0,2. Osim toga, intenzitet trgovine u prihvatljivim sektorima mora iznositi najmanje 20 %, a intenzitet neizravnih emisija najmanje 1 kg CO₂/EUR. Te se vrijednosti izračunavaju na razini četveroznamenkaste oznake NACE upotrebom skupa podataka koji se koristi i za utvrđivanje popisa sektora izloženih riziku od istjecanja ugljika upotrijebljenog za dodjelu besplatnih emisijskih jedinica u ETS-u.

Ti su kvantitativni kriteriji osmišljeni na temelju studije u kojoj se procjenjuje učinak neizravnih troškova ETS-a na odabrane sektore u sljedećem razdoblju trgovanja. Ta se studija također objavljuje uz savjetovanje o nacrtu smjernica.

Na temelju kvalitativnih čimbenika i uzimajući u obzir povratne informacije i dokaze prikupljene u okviru javnog savjetovanja, Komisija može odlučiti uključiti dodatne sektore pod uvjetom da je pokazatelj neizravnog istjecanja ugljika za predmetne sektore najmanje 0,2 te da je konzultant u okviru studije ocijenio da su ti sektori izloženi barem srednjem riziku od istjecanja ugljika.

2.2. Intenzitet potpore i degresivnost

U nacrtu smjernica koji je predmet savjetovanja utvrđuje se i intenzitet potpore, odnosno maksimalni udio neizravnih troškova ETS-a koji države članice mogu nadoknaditi. U prijedlogu se taj intenzitet potpore zadržava na 75 %. Ta je vrijednost u skladu s intenzitetom potpore primijenjenim na kraju trećeg razdoblja trgovanja ETS-a u skladu s prethodnim smjernicama.

U nacrtu smjernica koji je predmet savjetovanja uvodi se i mogućnost da države članice dodatno ograniče izloženost korisnika neizravnim troškovima ETS-a uzimajući u obzir njihovu bruto dodanu vrijednost („BDV”). Svrha je te nove mogućnosti ograničiti izloženost neizravnim troškovima ETS-a za određene sektore za koje ti troškovi, čak i nakon primjene nadoknade od 75 %, mogu predstavljati nerazmjeran iznos njihova BDV-a. Dionici se pozivaju da iznesu svoja stajališta o toj novoj mogućnosti.

Suprotno odredbama Smjernica o ETS-u iz 2012., intenzitet potpore ne bi bio degresivan nego stabilan tijekom cijelog razdoblja trgovanja ETS-a. Umjesto toga Komisija će na temelju energetske najučinkovitijih metoda proizvodnje za predmetni proizvod sredinom razdoblja trgovanja ažurirati mjerila za učinkovitost potrošnje električne energije kako bi se uzeli u obzir najnoviji podaci i proizvodni procesi. Komisija smatra da je ažuriranje tih mjerila za učinkovitost prikladniji način da se uzme u obzir moguće povećanje učinkovitosti u predmetnim sektorima nego što bi bilo smanjenje intenziteta potpore.

Komisija razmatra usklađivanje metodologije za ažuriranje mjerila za učinkovitost potrošnje električne energije za potrebe ovih Smjernica s metodologijom utvrđenom u članku 10.a stavku 2. Direktive o ETS-u EU-a (vidjeti točku 14. podtočku (13) nacrtu smjernica koji je predmet savjetovanja). U skladu s tom metodologijom Komisija bi za svako mjerilo ekstrapolirala godišnju stopu smanjenja na temelju prethodnih poboljšanja učinkovitosti. Dionici se pozivaju da iznesu svoja stajališta o primjeni takve metodologije u budućim smjernicama.

Države članice trebale bi prema potrebi izmijeniti svoje programe kako bi ih uskladile s navedenim ažuriranjima.

2.3. Formula za izračun iznosa potpore

Treće, procijenjeni iznos neizravnih troškova ETS-a te stoga i najveći iznos potpore izračunavali bi se na temelju parametara usporedivih s onima iz Smjernica o ETS-u iz 2012.

- Nastavit će se primjenjivati diferencirani regionalni „faktori emisije CO₂”, koji odražavaju intenzitet CO₂ pri proizvodnji električne energije iz fosilnih goriva na određenom zemljopisnom području. U tu svrhu relevantna zemljopisna područja definirana su u skladu s istom metodologijom kao i u Smjernicama o ETS-u iz 2012., tj. u skladu s razvojem tržišnog povezivanja i stupnjem stvarne konvergencije cijena, na temelju ažuriranih ekonomskih podataka.
- Referentna proizvodnja koja se upotrebljava za potrebe izračuna odgovara stvarnoj proizvodnji u godini koja prethodi dodjeli potpore. U procjeni učinka Smjernica o ETS-u iz 2012. navedeno je da bi takva opcija mogla poništiti učinak cjenovnih signala i poticaja sustava trgovanja emisijama namijenjenih povećanju učinkovitosti potrošnje električne energije. Međutim, budući da je nadoknada neizravnih troškova ETS-a samo djelomična, povećanje proizvodnje koje dovodi do povećanja potrošnje električne energije uvijek će rezultirati povećanjem troškova električne energije za poduzetnika. Komisija stoga smatra da oslanjanje na podatke o stvarnoj proizvodnji najtočnije odražava razinu neizravnih troškova svakog korisnika i zadržava poticaj za energetske učinkovitost. Suprotno tome, budući da se na temelju prethodne proizvodnje ne mogu izračunati stvarni neizravni troškovi za pojedinog poduzetnika, time se ne zadržava u potpunosti poticaj da poduzetnik postane učinkovitiji. Doista, u situaciji u kojoj je vrijednost prethodne proizvodnje veća od stvarne proizvodnje, primjenom prethodne proizvodnje kao referentnog parametra smanjio bi se cjenovni signal sustava za trgovanje emisijama te bi se time ugrozio poticaj za poboljšanje energetske učinkovitosti.
- Mjerila za učinkovitost potrošnje električne energije, koja predstavljaju potrošnju električne energije za određeni proizvod po toni proizvodnje ostvarene energetske najučinkovitijim metodama proizvodnje za predmetni proizvod, bit će ažurirana početkom sljedećeg razdoblja trgovanja ETS-a. Ažurirat će se i jedanput sredinom sljedećeg razdoblja trgovanja.
- Izračun iznosa potpore i dalje će uključivati prosjek dnevne jednogodišnje terminske cijene emisijskih jedinica u EU-ovu sustavu trgovanja.

Nekoliko parametara za izračun iznosa potpore nije utvrđeno u priloženom nacrtu smjernica koji je predmet savjetovanja, već će biti određeno u kasnijoj fazi. Ti su parametri mjerila za učinkovitost potrošnje električne energije, stvarna razina gornje granice BDV-a i stvarni regionalni faktori emisije CO₂. Faktori emisije CO₂ utvrdit će se na temelju najnovijih podataka Eurostata (2019.) te će se ažurirati jedanput sredinom sljedećeg razdoblja trgovanja. Komisija će 2025. ocijeniti i jesu li dostupni dodatni podaci na temelju kojih bi se mogla poboljšati i revidirati metodologija izračuna faktora emisije CO₂, tj. da se u obzir uzme sve važnija uloga tehnologija s niskim emisijama ugljika u određivanju cijena na tržištima električne energije u EU-u.

2.4. Uvjetovanost

Naposljetku, u nacrtu smjernica koji je predmet savjetovanja predlaže se uvođenje strožih uvjeta za nadoknadu neizravnih troškova ETS-a, koji nisu sadržani u obvezama već utvrđenima u Direktivi 2012/27/EU o energetske učinkovitosti. Dionici se pozivaju da iznesu svoja stajališta o tom novom zahtjevu u pogledu uvjetovanosti. Države članice trebale bi provjeriti jesu li korisnici, neovisno o svojoj veličini, proveli ili se obvezali na provedbu energetske pregleda ili jesu li uspostavili sustav gospodarenja energijom ili sustav upravljanja okolišem². Države članice trebale bi pratiti i provode li velika poduzeća preporuke koje su proizašle iz takvih mjera. Države članice trebale bi pratiti ispunjava li se taj zahtjev. Osim toga, ispunjavanje tog zahtjeva može pratiti i Komisija u okviru svojih aktivnosti praćenja odobrenih programa.

3. Modernizacija proizvodnje električne energije

Nove odredbe o potporama povezanim s mogućnošću prijelaznih besplatnih emisijskih jedinica za modernizaciju proizvodnje električne energije uglavnom su unaprijed utvrđene člankom 10.c revidirane Direktive o ETS-u. Cilj te vrste potpore jest modernizacija, diversifikacija i održiva transformacija energetske sektora. Za projekte za koje ukupni iznos ulaganja premašuje 12,5 milijuna EUR potpore bi se dodjeljivale na temelju natječajnog postupka koji ispunjava zahtjeve iz nacrta smjernica koji je predmet savjetovanja. Za projekte čija je vrijednost manja od 12,5 milijuna EUR mjere državne potpore podlijegale bi i ocjeni državne potpore.

4. Mjere koje nisu obuhvaćene nacrtom smjernica koji je predmet savjetovanja

Budući da nijedna država članica nije primijenila određene kategorije potpora predviđene Smjernicama o ETS-u iz 2012., a to su potpore za isključivanje malih postrojenja i bolnica iz ETS-a EU-a, Komisija je iz svojeg prijedloga uklonila s njima povezane odredbe. Ako države članice jednom odluče provesti takve mjere, Komisija će ih analizirati izravno na temelju UFEU-a.

Nacrt smjernica koji je predmet savjetovanja ne odnosi se ni na državne potpore koje se dodjeljuju za ulaganja u modernizaciju energetske sustava i za dokazivanje energetske učinkovitosti u okviru Modernizacijskog fonda uspostavljenog člankom 10.d Direktive o ETS-u.

² Primjerice, Uredba (EZ) br. 1221/2009 o dobrovoljnom sudjelovanju organizacija u sustavu upravljanja okolišem i neovisnog ocjenjivanja Zajednice (EMAS), SL L 342, 22.12.2009., str. 1–4.