

Pojasnjevalna opomba k predlogu za revizijo smernic za sistem trgovanja z emisijami¹

Komisija je 20. decembra 2018 objavila začetno presojo vpliva za obveščanje državljanov in zainteresiranih strani o pobudi za revizijo smernic o nekaterih ukrepih državne pomoči v okviru sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov (v nadaljnjem besedilu: smernice ETS). Namen te opombe je pojasniti cilj in področje uporabe predloga za revizijo smernic. Obvestilo spremlja javno posvetovanje o tem predlogu.

Državljeni in zainteresirane strani so pozvani, da podajo svoje mnenje o predlogu Komisije in njegovem morebitnem vplivu na tveganje premestitve emisij CO₂, o učinkovitosti sistema EU za trgovanje z emisijami ter o morebitnem izkrivljanju konkurence. To javno posvetovanje traja osem tednov. Poleg tega bo, kot je bilo napovedano že v začetni presoji vpliva, organizirano srečanje z državami članicami z namenom pridobitve povratnih informacij o osnutku smernic, predlaganih za posvetovanje.

1. Ozadje

Direktiva 2003/87/ES (v nadaljnjem besedilu: direktiva o ETS) je leta 2005 uvedla sistem omejevanja emisij in trgovanja z njimi, katerega cilj je stroškovno učinkovito zmanjšanje emisij CO₂ v EU. Ta direktiva je bila večkrat spremenjena, zadnjič leta 2018 (Direktiva (EU) 2018/410). Podjetja, ki so vključena v sistem za trgovanje z emisijami, morajo kupiti certifikate CO₂, ki ustrezajo njihovim industrijskim emisijam (neposredni stroški ETS). Zato lahko podjetja plačajo tudi več za električno energijo, ki jo porabijo (v nadaljnjem besedilu: posredni stroški ETS), saj proizvajalci električne energije ceno ogljika prek cene električne energije prenesejo na potrošnike.

V skladu s členom 10a(6) direktive o ETS, kakor je bila spremenjena, lahko države članice nadomestijo posredne stroške ETS, da bi obravnavale tako imenovano „tveganje premestitve emisij CO₂“, povezano z EU ETS.

Komisija je 11. decembra 2019 objavila sporočilo o evropskem zelenem dogovoru, v katerem je opredelila politike za doseg podnebne nevtralnosti v Evropi do leta 2050. Za uresničitev evropskega zelenega dogovora je potreben ponoven preudarek o politikah za oskrbo celotnega gospodarstva s čisto energijo ter politikah na področju industrije, proizvodnje in potrošnje, infrastrukture velikega obsega, prometa, prehrane in kmetijstva, gradbeništva, obdavčenja in socialnih ugodnosti. Ker so vsa ta področja ukrepanja med seboj tesno povezana in se vzajemno krepijo, bo potrebno skrbno pretehtati morebitne kompromise med gospodarskimi, okoljskimi in družbenimi cilji. Komisija bo do poletja 2020 predstavila načrt, za katerega je bila izvedena presoja vpliva, ki bo podlaga za odgovorno povečanje cilja zmanjšanja emisij toplogrednih plinov v EU za leto 2030 na najmanj 50 % in na okoli 55 % v primerjavi z ravnmi iz leta 1990. V svojih prizadevanjih za to dodatno zmanjšanje emisij toplogrednih plinov bo Komisija do junija 2021 pregledala in po potrebi predlagala revizijo vseh relevantnih instrumentov politike, povezanih s podnebjem. Te reforme politik bodo pomagale zagotoviti učinkovito oblikovanje cen ogljika v celotnem gospodarstvu. To bo spodbudilo spremembe ravnanja potrošnikov in podjetij ter omogočilo povečanje obsega trajnostnih javnih in zasebnih naložb.

Dokler številni mednarodni partnerji nimajo enakih ambicij kot EU, obstaja tveganje selitve virov CO₂ bodisi zaradi prenosa proizvodnje iz EU v druge države, ki so glede zmanjšanja emisij manj ambiciozne, bodisi zaradi nadomeščanja proizvodov EU z uvoženimi izdelki, ki so ogljično bolj intenzivni. Če se bo to tveganje uresničilo, se svetovna raven emisij ne bo zmanjšala, kar bo zavrlo

¹ UL C 158, 5.6.2012, str. 4.

prizadevanja EU in njene industrije za izpolnjevanje globalnih podnebnih ciljev iz Pariškega sporazuma.

Ob odsotnosti zavezujočega mednarodnega sporazuma za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov omejitev tveganja za premestitev emisij CO₂ dopolnjuje te politike in je v skladu z okoljskim ciljem, saj je pomoč namenjena preprečevanju povečanja globalnih emisij toplogrednih plinov zaradi preselitve proizvodnje zunaj Unije. Hkrati pa lahko pomoč za posredne stroške emisij negativno vpliva na učinkovitost EU ETS. Ciljno slabo usmerjena pomoč bi upravičence razbremenila njihovih posrednih stroškov emisij, kar bi zmanjšalo spodbude za zmanjšanje emisij in inovacije v sektorju. Posledično bi morali stroške zmanjšanja emisij nositi predvsem drugi sektorji gospodarstva. Poleg tega bi taka državna pomoč lahko povzročila znatno izkrivljanje konkurence na notranjem trgu, zlasti kadar se v različnih državah članicah podjetja v istem sektorju obravnavajo različno zaradi različnih proračunskih omejitev. Zato je treba v osnutku smernic, predlaganih za posvetovanje, obravnavati tri posebne cilje: zmanjšanje tveganja premestitve emisij CO₂, ohranjanje cilja EU ETS glede stroškovno učinkovitega razogljičenja in zmanjšanje izkrivljanja konkurence na notranjem trgu na najmanjšo možno raven. Ko bo osnutek smernic sprejet, bo Komisija zagotovila, da bodo smernice ostale skladne z vsemi ustreznimi instrumenti politike v zvezi s podnebjem, ki bodo predlagani v okviru zelenega dogovora, in prispevale k tem instrumentom, da se zagotovi učinkovito oblikovanje cen ogljika v celotnem gospodarstvu ob spoštovanju enakih konkurenčnih pogojev.

V skladu s členom 10c direktive o ETS lahko države članice, ki izpolnjujejo določene pogoje v zvezi z ravno BDP na prebivalca v primerjavi s povprečjem Unije, odstopajo od načela iz člena 10a(1) direktive o ETS, da se pravice v zvezi z morebitno proizvodnjo električne energije ne dodelijo brezplačno. Te države članice lahko namenijo prehodno brezplačno dodelitev napravam za proizvodnjo električne energije za modernizacijo, diverzifikacijo in trajnostno preoblikovanje energetskega sektorja.

Ker nadomestilo posrednih stroškov ETS na podlagi člena 10a(6) in dodelitev brezplačnih pravic na podlagi člena 10c direktive o ETS pomeni državno pomoč v smislu člena 107 PDEU, se lahko ti ukrepi uvedejo šele, ko jih Komisija razglasi za združljive z notranjim trgom v skladu s členom 107(2) in (3) PDEU. Smernice ETS določajo zahteve Komisije pri odločanju o združljivosti teh ukrepov.

Sedanje smernice ETS so iz leta 2012 in bodo prenehale veljati 31. decembra 2020. Zato jih je treba revidirati za naslednje obdobje trgovanja v okviru ETS (2021–2030).

Za namen revizije smernic ETS je Komisija zbrala podatke z javnim posvetovanjem in nato še ciljno usmerjenim posvetovanjem leta 2019. Na podlagi rezultatov teh posvetovanj je Komisija izvedla oceno sedanjih smernic. Komisija na podlagi navedenega, poleg tega pa še povratnih informacij, ki bodo pridobljene s tem javnim posvetovanjem, pripravlja presojo vpliva različnih možnosti revizije.

2. Nadomestilo posrednih stroškov

Namen osnutka smernic, predlaganih za posvetovanje, je obravnavati tveganje premestitve emisij CO₂ zaradi posrednih stroškov ETS, hkrati pa zmanjšati izkrivljanje konkurence in ohraniti spodbude za stroškovno učinkovito razogljičenje gospodarstva. V osnutku smernic, predlaganih za posvetovanje, so upoštevane nove določbe revidirane direktive o ETS, razvoj tržnih razmer in dosedanje prakse držav članic.

Ta oddelek vsebuje pregled glavnih sprememb, ki jih Komisija obravnava v tej fazi postopka revizije. Komisija poudarja, da besedilo osnutka smernic, ki je bilo predlagano za posvetovanje, ni dokončno in bo ponovno ocenjeno glede na povratne informacije in dokaze, prejete v okviru tega javnega posvetovanja.

2.1. Upravičeni sektorji

V primerjavi s smernicami ETS iz leta 2012 predlog vsebuje posodobljen in bolj omejen seznam sektorjev, ki so upravičeni do nadomestila. Ta seznam vključuje osem sektorjev, ki so bili opredeljeni kot sektorji, ki so najbolj izpostavljeni dejanskemu tveganju premestitve emisij CO₂.

Metodologija, uporabljena za pripravo seznama upravičenih sektorjev, temelji na kazalniku premestitve emisij CO₂, kot je opredeljen v členu 10b revidirane direktive o ETS, izračunanem le na podlagi posrednih stroškov. Kazalnik posredne premestitve emisij CO₂, ki je potreben za upravičenost, je 0,2. Poleg tega morajo imeti upravičeni sektorji najmanj 20-odstotno trgovinsko intenzivnost ter posredno intenzivnost emisij najmanj 1 kgCO₂/EUR. Te vrednosti se izračunajo na ravni štirimestne oznake NACE z uporabo podatkovnega niza, ki se uporablja tudi za pripravo seznama sektorjev, izpostavljenih premestitvi emisij CO₂, ki se uporablja za dodelitev brezplačnih pravic v sistemu za trgovanje z emisijami.

Navedena količinska merila so bila oblikovana na podlagi študije, ki je ocenila vpliv posrednih stroškov ETS na izbrane sektorje v naslednjem obdobju trgovanja. Ta študija je tudi objavljena v okviru posvetovanja o osnutku smernic.

Komisija se lahko odloči za vključitev dodatnih sektorjev glede na povratne informacije in dokaze, pridobljene z javnim posvetovanjem, na podlagi kvalitativnih ugotovitev, če imajo zadevni sektorji kazalnik posredne premestitve emisij CO₂ najmanj 0,2 in če je njihovo tveganje premestitve emisij CO₂, kot ga je ocenil svetovalec v študiji, vsaj srednje veliko.

2.2. Intenzivnost in postopno zniževanje pomoči

V osnutku smernic, predlaganih za posvetovanje, je določena tudi intenzivnost pomoči, tj. največji delež posrednih stroškov ETS, ki jih države članice lahko nadomestijo. Predlog ohranja intenzivnost pomoči v višini 75 %. Ta vrednost je v skladu z intenzivnostjo pomoči, ki se je uporabljala ob koncu tretjega obdobja trgovanja v okviru ETS v skladu s prejšnjimi smernicami.

Osnutek smernic, predlaganih za posvetovanje, uvaja tudi možnost, da države članice dodatno omejijo izpostavljenost upravičencev posrednim stroškom ETS glede na njihovo bruto dodano vrednost. Ta nova možnost je namenjena omejitvi izpostavljenosti posrednim stroškom ETS v nekaterih sektorjih, za katere lahko ti stroški tudi po uporabi 75-% nadomestila še vedno predstavljajo nesorazmeren znesek njihove bruto dodane vrednosti. Zainteresirane strani so pozvane, da predstavijo svoja stališča o tej novi možnosti.

V nasprotju s tem, kar je določeno v smernicah ETS iz leta 2012, se intenzivnost pomoči ne bi postopno zniževala, temveč bi bila stabilna v celotnem obdobju trgovanja v okviru ETS. Namesto tega bo Komisija izvedla vmesno posodobitev referenčnih koeficientov učinkovitosti porabe električne energije na podlagi energijsko najučinkovitejše metode proizvodnje za zadevni proizvod, da bi upoštevala najnovejše podatke in proizvodne postopke. Komisija meni, da je ta posodobitev referenčnih koeficientov učinkovitosti primernejša za odražanje morebitnega povečanja učinkovitosti v zadevnih sektorjih kot zmanjšanje intenzivnosti pomoči samo po sebi.

Komisija namerava uskladiti metodologijo za posodobitev referenčnih koeficientov učinkovitosti porabe električne energije za namene teh smernic z metodologijo iz člena 10a(2) direktive o EU ETS (glej točko 14(13) osnutka smernic, predlaganih za posvetovanje). Na podlagi te metodologije bi Komisija ekstrapolirala letno stopnjo zmanjšanja za vsako referenčno vrednost na podlagi preteklih izboljšanj učinkovitosti. Zainteresirane strani so pozvane, da predstavijo svoja stališča o uporabi te metodologije v prihodnjih smernicah.

Države članice bi morale po potrebi spremeniti svoje sheme, da bi jih uskladile s temi posodobitvami.

2.3. Formula za izračun zneska pomoči

Ocenjeni znesek posrednih stroškov ETS in posledično najvišji znesek pomoči bi se izračunala na podlagi parametrov, primerljivih s tistimi iz smernic ETS iz leta 2012.

- Različni regionalni „faktorji emisij CO₂“, ki odražajo intenzivnost CO₂ za električno energijo, proizvedeno iz fosilnih goriv na posameznem geografskem območju, se bodo še naprej uporabljali. V ta namen so bila zadevna geografska območja opredeljena na podlagi iste metodologije, kot je bila uporabljena v skladu s smernicami ETS iz leta 2012, tj. glede na razvoj spajanja trgov in stopnjo dejanske konvergence cen z uporabo posodobljenih ekonomskih podatkov.
- Izhodiščna proizvodnja, ki se uporabi za izračun, ustreza dejanski proizvodnji v letu pred dodelitvijo pomoči. V presoji vpliva smernic ETS iz leta 2012 je bilo navedeno, da bi takšna možnost lahko izničila cenovne signale in spodbude iz sistema ETS za večjo učinkovitost v smislu porabe električne energije. Ker pa je nadomestilo za posredne stroške ETS le delno nadomestilo, bo povečanje proizvodnje, ki bi privedlo do povečanja porabe električne energije, vedno povzročilo povečanje stroškov električne energije za podjetje. Zato Komisija meni, da zanašanje na podatke o dejanski proizvodnji najbolj natančno odraža raven posrednih stroškov, ki jih ima vsak upravičenec, in ohranja spodbudo za energetske učinkovitosti. Nasprotno, ker pretekla proizvodnja ne omogoča izračuna dejanskih posrednih stroškov, ki jih ima posamezno podjetje, ne ohranja v celoti spodbude za povečanje učinkovitosti podjetja. V primeru, ko je vrednost pretekle proizvodnje višja od dejanske proizvodnje, bi se z uporabo pretekle proizvodnje kot referenčnega parametra cenovni signal iz sistema ETS zmanjšal, kar bi ogrozilo spodbudo za izboljšanje energetske učinkovitosti.
- Referenčni koeficienti učinkovitosti porabe električne energije, ki predstavljajo porabo električne energije za zadevni proizvod na tono proizvodnje, doseženo z energetske najučinkovitejšimi metodami proizvodnje za zadevni proizvod, bodo posodobljeni na začetku naslednjega obdobja trgovanja v okviru ETS. Posodobljeni bodo tudi sredi naslednjega obdobja trgovanja.
- Izračun zneska pomoči bi še naprej vključeval povprečno dnevno ceno enoletne nestandardizirane terminske pogodbe na pravice do emisije EU.

Več parametrov, uporabljenih za izračun zneskov pomoči, v priloženem osnutku smernic, predlaganem za posvetovanje, še ni določenih in bodo določeni pozneje. To zadeva referenčne koeficiente učinkovitosti porabe električne energije, dejansko raven zgornje meje bruto dodane vrednosti in dejanske regionalne faktorje CO₂. Faktorji emisij CO₂ bodo določeni na podlagi najnovejših podatkov Eurostata (2019) in bodo posodobljeni sredi naslednjega obdobja trgovanja. Komisija bo leta 2025 ocenila tudi, ali so na voljo dodatni podatki, ki omogočajo izboljšanje in revizijo metodologije za izračun faktorjev emisij CO₂, tj. da se upošteva vse pomembnejša vloga nizkoogljičnih tehnologij pri določanju cen na trgih električne energije v EU.

2.4. Pogojenost

V osnutku smernic, predlaganih za posvetovanje, je tudi predlog za okrepitev pogojenosti nadomestila posrednih stroškov ETS s preseganjem obveznosti, ki so že določene v Direktivi 2012/27/EU o energetske učinkovitosti. Zainteresirane strani so pozvane, da predstavijo svoja stališča o tej novi zahtevi glede pogojenosti. Države članice bi morale preveriti, ali so upravičenci, ne glede na svojo velikost, izvedli energetski pregled ali se zavezali izvesti tak pregled, ali pa imajo vzpostavljen sistem upravljanja z energijo ali sistem okoljskega upravljanja². Države članice bi morale spremljati tudi, kako velika podjetja izvajajo priporočila, ki izhajajo iz tega. Države članice bi morale spremljati izpolnjevanje te zahteve. Poleg tega lahko Komisija v okviru spremljanja odobrenih shem preveri skladnost s to zahtevo.

3. Modernizacija proizvodnje električne energije

Nove določbe v zvezi s pomočjo, ki je zajeta v možnosti prehodno brezplačnih pravic za modernizacijo proizvodnje električne energije, so v veliki meri vnaprej določene s členom 10c revidirane direktive o ETS. Cilj te vrste pomoči je modernizacija, diverzifikacija in trajnostno preoblikovanje energetskega sektorja. Za projekte s skupnim zneskom naložb, ki presegajo 12,5 milijona EUR, bi se pomoč dodelila na podlagi konkurenčnega postopka zbiranja ponudb, ki je v skladu z zahtevami iz osnutka smernic, predlaganih za posvetovanje. Za projekte, katerih vrednost je nižja od 12,5 milijona EUR, bi bili ukrepi državne pomoči prav tako predmet ocene državne pomoči.

4. Ukrepi, ki niso zajeti v osnutku smernic, predlaganih za posvetovanje

Ker nobena država članica ni izvedla nekaterih vrst pomoči iz smernic ETS iz leta 2012, in sicer pomoči pri izvzetju malih naprav in bolnišnic iz sistema EU ETS, je Komisija zadevne določbe umaknila iz svojega predloga. Če bi se države članice v prihodnosti odločile za izvajanje takih ukrepov, jih bo Komisija analizirala neposredno na podlagi PDEU.

Osnutek smernic, predlaganih za posvetovanje, se prav tako ne uporablja za državno pomoč, dodeljeno za naložbe za modernizacijo energetskega sistema in za dokazovanje energetske učinkovitosti prek sklada za modernizacijo, vzpostavljenega s členom 10d direktive o ETS.

² Na primer Uredba (ES) št. 1221/2009 o prostovoljnem sodelovanju organizacij v Sistemu Skupnosti za okoljsko ravnanje in presojo (EMAS) (UL L 342, 22.12.2009, str. 1).