Aiškinamasis raštas, pridedamas prie pasiūlymo peržiūrėti Apyvartinių taršos leidimų prekybos sistemos gaires[1]

2018 m. gruodžio 20 d. Komisija paskelbė įžanginį poveikio vertinimą, siekdama informuoti piliečius ir suinteresuotuosius subjektus apie iniciatyvą peržiūrėti Tam tikrų valstybės pagalbos priemonių, susijusių su šiltnamio efektą sukeliančių dujų apyvartinių taršos leidimų prekybos sistema, gaires (toliau – ATLPS gairės). Šio aiškinamojo rašto tikslas – paaiškinti pasiūlymo peržiūrėti gaires tikslą ir taikymo sritį. Aiškinamasis raštas skelbiamas kartu su viešomis konsultacijomis dėl šio pasiūlymo.

Piliečiai ir suinteresuotieji subjektai raginami pateikti nuomones apie Komisijos pasiūlymą ir jo galimą poveikį anglies dioksido nutekėjimo rizikai, ATLPS veiksmingumui ir galimam konkurencijos iškraipymui. Šios viešos konsultacijos vyks aštuonias savaites. Be to, kaip jau paskelbta įžanginiame poveikio vertinime, bus surengtas susitikimas su valstybėmis narėmis siekiant gauti jų atsiliepimų apie konsultacijoms pasiūlytą gairių projektą.

1. Aplinkybės

2005 m. remiantis Direktyva 2003/87/EB (toliau – ATLPS direktyva) įvesta didžiausio leidžiamo išmetamųjų teršalų kiekio nustatymo ir prekybos sistema, kuria siekiama Europos Sąjungoje ekonomiškai efektyviai sumažinti išmetamą CO_2 kiekį. Ši direktyva buvo keletą kartų pakeista, paskutinį kartą – 2018 m. (Direktyva (ES) 2018/410). Įmonės, kurioms taikoma ATLPS, turi pirkti CO_2 sertifikatus pagal savo pačių pramoninių išmetamųjų teršalų kiekį (tiesioginės ATLPS išlaidos). Todėl įmonėms taip pat gali tekti daugiau mokėti už suvartojamą elektros energiją (netiesioginės ATLPS išlaidos), nes elektros energijos gamintojai anglies dioksido kainą (įskaičiuodami į elektros energijos kainą) perkelia vartotojams.

Pagal iš dalies pakeistos ATLPS direktyvos 10a straipsnio 6 dalį valstybės narės gali kompensuoti netiesiogines ATLPS išlaidas, kad sumažintų vadinamąją anglies dioksido nutekėjimo riziką, susijusią su ES ATLPS.

2019 m. gruodžio 11 d. Komisija paskelbė Europos žaliojo kurso komunikatą, kuriame išdėstė politiką, kuria siekiama iki 2050 m. neutralizuoti poveikį klimatui Europoje. Siekiant įgyvendinti Europos žaliąjį kursą, reikia persvarstyti švarios energijos tiekimo visai ekonomikai, pramonės, gamybos ir vartojimo, didelio masto infrastruktūros, transporto, maisto, žemės ūkio, statybos, apmokestinimo ir socialinių išmokų politiką. Nors visos šios veiksmų sritys yra glaudžiai tarpusavyje susijusios ir viena kitą papildo, daug dėmesio reikės skirti ekonominių, aplinkos ir socialinių tikslų derinimui. Iki 2020 m. vasaros Komisija pateiks poveikio vertinimo planą, kaip iki 2030 m. pasiekti aukštesnį tikslą – bent 50 % sumažinti ES išmetamą šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekį ir priartėti prie tikslo šį kiekį sumažinti 55 %, palyginti su 1990 m. Taip siekdama dar labiau sumažinti išmetamą šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekį, Komisija iki 2021 m. birželio mėn. peržiūrės visas atitinkamas su klimatu susijusias politikos priemones ir prireikus pasiūlys jas persvarstyti. Šios politikos reformos padės užtikrinti veiksmingą anglies dioksido apmokestinimą visoje ekonomikoje. Tai paskatins vartotojus ir įmones keisti elgseną ir sudarys palankesnes sąlygas didinti tvarias viešojo ir privačiojo sektorių investicijas.

Kol daugelio tarptautinių partnerių užmojai nėra tokie pat kaip ES, kyla anglies dioksido nutekėjimo rizika arba dėl gamybos perkėlimo iš ES į kitas šalis, kurių užmojis mažinti išmetamųjų teršalų kiekį yra mažesnis, arba dėl ES produktų pakeitimo importuojamais, kuriuos gaminant išmesta daugiau anglies dioksido. Jei šie būgštavimai pasitvirtins, išmetamųjų teršalų kiekis pasaulyje nesumažės, o

[1] OL C 158, 2012 6 5, p. 4–22.

ES ir jos pramonės sektorių pastangos siekti Paryžiaus susitarime nustatytų pasaulinių klimato tikslų bus bergždžios.

Anglies dioksido nutekėjimo rizikos mažinimas padeda įgyvendinti tą politiką ir siekti aplinkosaugos tikslo, kadangi, nesant privalomojo tarptautinio susitarimo dėl išmetamų šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekio mažinimo, pagalba siekiama užkirsti kelią pasaulio mastu išmetamų šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekio didėjimui dėl gamybos perkėlimo už Sąjungos ribų. Tačiau pagalba netiesioginėms su išmetamaisiais teršalais susijusioms išlaidoms kompensuoti gali turėti neigiamą poveikį ES ATLPS veiksmingumui. Netikslingai skiriant pagalbą, pagalbos gavėjai būtų atleisti nuo išlaidų, susijusių su netiesiogiai išmetamais teršalais, todėl sumažėtų išmetamųjų teršalų kiekio mažinimo ir naujovių diegimo šiame sektoriuje paskatų veiksmingumas. Todėl išmetamųjų teršalų mažinimo išlaidos daugiausia tektų kitiems ūkio sektoriams. Be to, dėl tokios valstybės pagalbos gali būti stipriai iškraipyta konkurencija vidaus rinkoje, visų pirma, kai dėl skirtingų biudžeto apribojimų tame pačiame sektoriuje skirtingose valstybėse narėse veikiančioms įmonėms yra taikomos nevienodos sąlygos. Todėl konsultacijoms pasiūlytu gairių projektu reikia pasiekti tris konkrečius tikslus: kuo labiau sumažinti anglies dioksido nutekėjimo riziką, toliau siekti ES ATLPS tikslo ekonomiškai efektyviai mažinti priklausomybę nuo iškastinio kuro ir kuo labiau sumažinti konkurencijos vidaus rinkoje iškraipymą. Kai tik gairių projektas bus priimtas, Komisija užtikrins, kad gairės ir toliau atitiktų visas atitinkamas su klimatu susijusias politikos priemones, kurios bus pasiūlytos pagal Žaliąjį kursą, kad anglies dioksido kainodara būtų veiksminga visoje ekonomikoje, kartu laikantis vienodų sąlygų, ir padės tas gaires įgyvendinti.

Pagal ATLPS direktyvos 10c straipsnį valstybės narės, atitinkančios tam tikras sąlygas, susijusias su BVP vienam gyventojui, palyginti su ES vidurkiu, gali nukrypti nuo principo, nustatyto ATLPS direktyvos 10a straipsnio 1 dalyje, kad elektros energijos gamybai nemokami apyvartiniai taršos leidimai nesuteikiami. Šios valstybės narės gali pereinamuoju laikotarpiu suteikti nemokamus apyvartinius taršos leidimus elektros energijos gamybos įrenginiams, kad būtų modernizuojamas, įvairinamas ir tvariai pertvarkomas energetikos sektorius.

Kadangi netiesioginių ATLPS išlaidų kompensavimas pagal 10a straipsnio 6 dalį ir nemokamų apyvartinių taršos leidimų suteikimas pagal ATLPS direktyvos 10c straipsnį yra valstybės pagalba, apibrėžta SESV 107 straipsnyje, šios priemonės gali būti nustatytos tik tada, kai Komisija jas paskelbia suderinamomis su vidaus rinka pagal SESV 107 straipsnio 2 ir 3 dalis. ATLPS gairėse nustatyti Komisijos reikalavimai, taikomi sprendžiant dėl šių priemonių suderinamumo.

Dabartinės ATLPS gairės buvo priimtos 2012 m. ir nustos galioti 2020 m. gruodžio 31 d. Todėl jas reikia peržiūrėti, kad jas būtų galima taikyti kitą ATLPS prekybos laikotarpį (2021–2030 m.).

Siekdama peržiūrėti ATLPS gaires, Komisija surinko duomenis vykdydama viešas konsultacijas, o po jų 2019 m. surengė tikslines konsultacijas. Remdamasi šių konsultacijų rezultatais, Komisija įvertino dabartines gaires. Atsižvelgdama į tai ir į atsiliepimus, kurie bus gauti per šias viešas konsultacijas, Komisija parengs įvairių peržiūros galimybių poveikio vertinimą.

2. Netiesioginių išlaidų kompensavimas

Konsultacijoms pasiūlyto gairių projekto tikslas – sumažinti netiesioginių ATLPS išlaidų keliamą anglies dioksido nutekėjimo riziką, kartu kuo labiau sumažinant konkurencijos iškraipymą ir išlaikant paskatas ekonomiškai efektyviai mažinti ekonomikos priklausomybę nuo iškastinio kuro. Konsultacijoms pasiūlytame gairių projekte atsižvelgiama į naujas peržiūrėtos ATLPS direktyvos nuostatas, rinkos sąlygų raidą ir ankstesnę valstybių narių praktiką.

Šiame skirsnyje apžvelgiami pagrindiniai pakeitimai, kuriuos Komisija svarsto šiuo peržiūros proceso etapu. Komisija pabrėžia, kad konsultacijoms pasiūlyto gairių projekto tekstas nėra galutinis ir bus iš naujo vertinamas atsižvelgiant į atsiliepimus ir įrodymus, gautus per šias viešas konsultacijas.

2.1. Kriterijus atitinkantys sektoriai

Pirma, palyginti su 2012 m. ATLPS gairėmis, pasiūlyme pateikiamas atnaujintas ir siauresnis kompensavimo reikalavimus atitinkančių sektorių sąrašas. Į šį sąrašą įtraukti aštuoni sektoriai, kurie įvardyti kaip sektoriai, kuriems kyla didžiausia faktinė anglies dioksido nutekėjimo rizika.

Kriterijus atitinkančių sektorių sąrašo sudarymo metodika grindžiama anglies dioksido nutekėjimo rodikliu, apibrėžtu peržiūrėtos ATLPS direktyvos 10b straipsnyje, kuris apskaičiuojamas remiantis tik netiesioginėmis išlaidomis. Siekiant atitikti reikalavimus, netiesioginis anglies dioksido nutekėjimo rodiklis turi būti 0,2. Be to, kriterijus atitinkančių sektorių prekybos intensyvumas turi būti ne mažesnis kaip 20 %, o netiesioginis teršalų išmetimo intensyvumas – ne mažesnis kaip 1 kg CO_2/EUR. Šios vertės yra apskaičiuojamos 4 skaitmenų lygmeniu (NACE-4 kodas) naudojant duomenų rinkinius, kurie taip pat naudojami sudarant anglies dioksido nutekėjimo sąrašą, kuris naudojamas skiriant nemokamus apyvartinius taršos leidimus pagal ATLPS.

Šie kiekybiniai kriterijai buvo parengti remiantis tyrimu, kuriame įvertintas netiesioginių ATLPS išlaidų poveikis pasirinktiems sektoriams per kitą prekybos laikotarpį. Šis tyrimas taip pat skelbiamas kartu su konsultacijomis dėl gairių projekto.

Atsižvelgdama į atsiliepimus ir įrodymus, gautus per viešas konsultacijas, ir remdamasi kokybiniais sumetimais, Komisija gali nuspręsti įtraukti papildomų sektorių, jei atitinkamų sektorių netiesioginis anglies dioksido nutekėjimo rodiklis yra ne mažesnis kaip 0,2, o atliekant tyrimą konsultanto įvertinta jų anglies dioksido nutekėjimo rizika – bent vidutinė.

2.2. Pagalbos intensyvumas ir proporcingas išmokų mažinimas

Konsultacijoms pasiūlytame gairių projekte taip pat nustatytas pagalbos intensyvumas, t. y. didžiausia netiesioginių ATLPS išlaidų dalis, kurią valstybės narės gali kompensuoti. Pasiūlyme šis pagalbos intensyvumas (75 %) išlieka. Ši vertė atitinka pagalbos intensyvumą, taikytą trečiojo ATLPS prekybos laikotarpio pabaigoje pagal ankstesnes gaires.

Konsultacijoms pasiūlytame gairių projekte valstybėms narėms taip pat suteikiama galimybė dar labiau sumažinti pagalbos gavėjų patiriamas netiesiogines ATLPS išlaidas, atsižvelgiant į jų bendrąją pridėtinę vertę (BPV). Šia nauja galimybe siekiama sumažinti tam tikrų sektorių patiriamas netiesiogines ATLPS išlaidas; tiems sektoriams šios išlaidos, net pritaikius 75 % kompensaciją, gali sudaryti neproporcingą jų BPV sumą. Suinteresuotieji subjektai raginami pateikti savo nuomones apie šią naują galimybę.

Priešingai, nei numatyta pagal 2012 m. ATLPS gaires, pagalbos intensyvumas ne proporcingai mažėtų, o išliktų stabilus per visą ATLPS prekybos laikotarpį. Vietoj to, siekdama atsižvelgti į naujausius duomenis bei gamybos procesus ir remdamasi efektyviausiais elektros energijos vartojimo gaminant atitinkamą produktą metodais, Komisija laikotarpio viduryje atnaujins elektros energijos vartojimo efektyvumo santykinius rodiklius. Komisija mano, kad šis veiksmingumo santykinių rodiklių atnaujinimas yra tinkamesnis galimam efektyvumo padidėjimui atitinkamuose sektoriuose nustatyti nei pagalbos intensyvumo sumažinimas *per se*.

Komisija svarsto galimybę suderinti elektros energijos vartojimo efektyvumo santykinių rodiklių atnaujinimo metodiką pagal šias gaires su ES ATLPS direktyvos 10a straipsnio 2 dalyje nurodyta metodika (žr. konsultacijoms pasiūlyto gairių projekto 14 punkto 13 papunktį). Pagal šią metodiką Komisija ekstrapoliuotų metinę kiekvieno santykinio rodiklio sumažinimo normą remdamasi ankstesniais efektyvumo didinimo duomenimis. Suinteresuotųjų šalių prašoma pateikti savo nuomones apie tokios metodikos naudojimą būsimose gairėse.

Prireikus valstybės narės turėtų iš dalies pakeisti savo atitinkamas sistemas, kad jos atitiktų šias atnaujintas nuostatas.

2.3. Pagalbos sumos apskaičiavimo formulė

Trečia, numatoma netiesioginių ATLPS išlaidų suma ir atitinkamai didžiausia pagalbos suma būtų apskaičiuotos remiantis parametrais, panašiais į naudotuosius pagal 2012 m. ATLPS gaires.

- Toliau bus taikomi diferencijuoti regioniniai išmetamo CO_2 kiekio koeficientai, kurie atspindi iš iškastinio kuro pagamintos elektros energijos CO_2 intensyvumą tam tikroje geografinėje vietovėje. Šiuo tikslu atitinkamos geografinės zonos buvo apibrėžtos pagal tą pačią metodiką, kuri buvo naudojama pagal 2012 m. ATLPS gaires, t. y. rinkų susiejimo pokyčius ir faktinės kainų konvergencijos laipsnį, naudojant atnaujintus ekonominius duomenis.

- Skaičiavimams naudotas pradinis našumas atitinka faktinį našumą metais, einančiais prieš pagalbos skyrimo metus. 2012 m. ATLPS gairių poveikio vertinime teigiama, kad pasirinkus tokią galimybę kiltų pavojus, kad bus pašalinti ATLPS kainų signalai ir paskatos efektyviau vartoti elektros energiją. Kita vertus, netiesioginių ATLPS išlaidų kompensavimas yra tik dalinė kompensacija, todėl padidėjus gamybai, dėl kurios padidėja elektros energijos suvartojimas, įmonė visada patirs didesnes elektros energijos išlaidas. Todėl Komisija mano, kad rėmimasis faktiniais našumo duomenimis tiksliausiai atspindi kiekvieno pagalbos gavėjo patirtų netiesioginių išlaidų dydį ir išlaiko paskatą didinti energijos vartojimo efektyvumą. Kita vertus, remiantis ankstesnio laikotarpio našumu negalima apskaičiuoti faktinių netiesioginių išlaidų, kurias patiria atskira įmonė, todėl įmonė nebėra visapusiškai skatinama tapti efektyvesnė. Iš tiesų, tuo atveju, kai ankstesnio laikotarpio našumo vertė yra didesnė už faktinį našumą, naudojant ankstesnio laikotarpio našumą kaip pamatinį parametrą, būtų sumažintas ATLPS kainų signalas, todėl sumažėtų paskata didinti energijos vartojimo efektyvumą.

- Elektros energijos vartojimo efektyvumo santykiniai rodikliai, kuriais išreiškiamas gaminant vieną toną konkretaus produkto suvartotas elektros energijos kiekis, taikant efektyviausius elektros energijos vartojimo gaminant atitinkamą produktą metodus, bus atnaujinti kito ATLPS prekybos laikotarpio pradžioje. Jie taip pat bus vieną kartą atnaujinti kito prekybos laikotarpio viduryje.

- Apskaičiuojant pagalbos sumą ir toliau būtų atsižvelgiama į kiekvienos dienos vienų metų išankstinės ES apyvartinių taršos leidimų kainos vidurkį.

Kai kurie parametrai, naudojami pagalbos sumoms apskaičiuoti, nebuvo pateikti pridedamame konsultacijoms pasiūlytame gairių projekte ir bus nustatyti vėliau. Tai susiję su elektros energijos vartojimo efektyvumo santykiniais rodikliais, faktiniu minėtos BPV viršutinės ribos lygiu ir faktiniais regioniniais CO_2 veiksniais. Išmetamo CO_2 kiekio koeficientai bus nustatyti remiantis naujausiais Eurostato duomenimis (2019 m.) ir bus vieną kartą atnaujinti kito prekybos laikotarpio viduryje. 2025 m. Komisija taip pat įvertins, ar yra papildomų duomenų, kuriais remiantis būtų galima patobulinti ir patikslinti išmetamo CO_2 kiekio koeficientų apskaičiavimo metodiką, t. y. atsižvelgti į vis svarbesnį mažo anglies dioksido kiekio technologijų vaidmenį nustatant kainas ES elektros energijos rinkose.

2.4. Sąlygos

Galiausiai konsultacijoms pasiūlytame gairių projekte siūloma sugriežtinti netiesioginių ATLPS išlaidų kompensavimo sąlygas griežtinant Energijos vartojimo efektyvumo direktyvoje 2012/27/ES jau nustatytus įpareigojimus. Suinteresuotieji subjektai raginami pateikti savo nuomones apie šį naują reikalavimą dėl sąlygų. Valstybės narės turėtų patikrinti, ar pagalbos gavėjai, nepriklausomai nuo jų dydžio, atliko arba įsipareigojo atlikti energijos vartojimo auditą arba ar turi įdiegtą energijos ar aplinkosaugos vadybos sistemą[2]. Valstybės narės taip pat turėtų stebėti, kaip didelės įmonės įgyvendina pateiktas rekomendacijas. Valstybės narės turėtų stebėti, kaip laikomasi šio reikalavimo. Be to, Komisija, vykdydama patvirtintų sistemų stebėseną, gali patikrinti, ar laikomasi šio reikalavimo.

3. Elektros energijos gamybos modernizavimas

Naujosios nuostatos dėl pagalbos, susijusios su galimu nemokamų pereinamojo laikotarpio apyvartinių taršos leidimų suteikimu elektros energijos gamybai modernizuoti, iš esmės nustatytos persvarstytos ATLPS direktyvos 10c straipsnyje. Šios rūšies pagalbos tikslas – energetikos sektoriaus modernizavimas, įvairinimas ir tvarus pertvarkymas. Projektams, kurių bendra investicijų suma viršija 12,5 mln. EUR, pagalba būtų teikiama tik surengus konkurencinį pirkimą, kuris atitiktų konsultacijoms pasiūlyto gairių projekto reikalavimus. Taip pat būtų vertinama, ar valstybės pagalbos taisykles atitinka valstybės pagalbos priemonių projektai, kurių vertė mažesnė nei 12,5 mln. EUR.

4. Priemonės, kurios neįtrauktos į konsultacijoms pasiūlytą gairių projektą

Kadangi nė viena valstybė narė neteikė tam tikrų kategorijų pagalbos, numatytos 2012 m. ATLPS gairėse, t. y. pagalbos, susijusios su mažų įrenginių ir ligoninių neįtraukimu į ES ATLPS, Komisija iš savo pasiūlymo išbraukė atitinkamas nuostatas. Jei valstybės narės nuspręstų tokias priemones įgyvendinti ateityje, Komisija jas nagrinės tiesiogiai pagal SESV.

Konsultacijoms pasiūlytas gairių projektas taip pat netaikomas valstybės pagalbai, teikiamai investicijoms į energetikos sistemos modernizavimą ir energijos vartojimo efektyvumo didinimą per Modernizavimo fondą, įsteigtą pagal ATLPS direktyvos 10d straipsnį.

[2] Pavyzdžiui, Reglamentas (EB) Nr. 1221/2009 dėl organizacijų savanoriško Bendrijos aplinkosaugos vadybos ir audito sistemos (EMAS) taikymo, OL L 342, 2009 12 22, p. 1–4.