

Paskaidrojuma raksts, kas pievienots priekšlikumam par emisijas kvotu tirdzniecības sistēmas pamatnostādņu¹ pārskatīšanu

Komisija 2018. gada 20. decembrī publicēja sākotnējo ietekmes novērtējumu, lai informētu iedzīvotājus un ieinteresētās personas par iniciatīvu pārskatīt Pamatnostādnes par atsevišķiem valsts atbalsta pasākumiem saistībā ar siltumnīcefekta gāzu emisiju kvotu tirdzniecības sistēmu ("ETS pamatnostādnes"). Šā paskaidrojuma raksta mērķis ir precizēt pamatnostādņu pārskatīšanas priekšlikuma mērķi un darbības jomu. Paskaidrojuma raksts sagatavots saistībā ar šā priekšlikuma sabiedrisko apspriešanu.

Iedzīvotāji un ieinteresētās personas tiek aicināti paust viedokli par Komisijas priekšlikumu un tā iespējamo ietekmi uz oglekļa emisiju pārvirzes risku, ETS sistēmas efektivitāti, kā arī iespējamām konkurences izkropļojumiem. Sabiedriskās apspriešanas ilgums ir astoņas nedēļas. Turklāt, kā jau paziņots sākotnējā ietekmes novērtējumā, tiks rīkota sanāksme ar dalībvalstīm, lai apkopotu to komentārus par apspriešanai nodoto pamatnostādņu projektu.

1. Konteksts

Ar Direktīvu 2003/87/EK ("ETS direktīva") 2005. gadā tika ieviesta emisiju ierobežošanas un tirdzniecības sistēma, kuras mērķis ir izmaksefektīvā veidā samazināt CO₂ emisijas ES. Minētajā direktīvā vairākkārt ir veiktas izmaiņas, pēdējoreiz – 2018. gadā (ar Direktīvu (ES) 2018/410). Uzņēmumiem, uz kuriem attiecas ETS, ir jāiegādājas CO₂ sertifikāti, kas atbilst to rūpnieciskajām emisijām (ETS tiešās izmaksas). Tādējādi iespējams, ka uzņēmumiem par patērēto elektroenerģiju ("ETS netiešās izmaksas") jāmaksā vairāk, jo elektroenerģijas ražotāji oglekļa cenu, iekļaujot to elektroenerģijas cenā, novirza uz patērētājiem.

Saskaņā ar grozītās ETS direktīvas 10.a panta 6. punktu dalībvalstis var kompensēt ETS netiešās izmaksas, lai novērstu tā saukto oglekļa emisiju pārvirzes risku saistībā ar ES ETS.

Komisija 2019. gada 11. decembrī publicēja paziņojumu par Eiropas zaļo kursu, kurā izklāstīta rīcībpolitika klimatneitralitātes panākšanai Eiropā līdz 2050. gadam. Lai īstenotu Eiropas zaļo kursu, ir jāpārdomā rīcībpolitikas tādās jomās kā visas tautsaimniecības apgāde ar tīru enerģiju, rūpniecība, ražošana un patēriņš, liela mēroga infrastruktūra, transports, pārtika un lauksaimniecība, būvniecība, nodokļi un sociālie pabalsti. Lai gan visas šīs rīcības jomas ir cieši savstarpēji saistītas un cita citu stiprina, būs rūpīgi jāseko līdzi gadījumiem, kad ekonomisko, vidisko un sociālo mērķu sasniegšana prasīs kompromisus. Līdz 2020. gada vasarai Komisija nāks klajā ar ietekmes ziņā novērtētu plānu, kā 2030. gadam nosprausto ES siltumnīcefekta gāzu emisiju samazinājuma mērķrādītāju atbildīgi palielināt vismaz līdz 50 %, tiecoties uz 55 %, salīdzinājumā ar 1990. gada līmeni. Lai panāktu šos emisiju papildu samazinājumus, Komisija līdz 2021. gada jūnijam izskatīs un vajadzības gadījumā ierosinās pārskatīt visus relevantos ar klimatu saistītos rīcībpolitikas instrumentus. Šīs rīcībpolitikas reformas palīdzēs visā ekonomikā panākt iedarbīgas oglekļa cenas. Tas patērētājiem un uzņēmumiem dos impulsu mainīt rīcības modeļus un veicinās ilgtspējīgas publiskās un privātās investīcijas.

Kamēr daudzi starptautiskie partneri vēl nerīkojas ar tādu vērienu kā ES, pastāv oglekļa emisiju pārvirzes risks – vai nu tāpēc, ka ražošana no ES tiek pārvirzīta uz citām valstīm, kam emisiju samazināšanas mērķi ir pieticīgāki, vai tāpēc, ka ES ražojumi tiek aizstāti ar oglekļietilpīgākām importētām precēm. Ja šis risks īstenosies, globālās emisijas nemazināsies, un tas nāks par ļaunu ES un tās nozaru centieniem sasniegt Parīzes nolīguma globālos klimata mērķus.

¹ OV C 158, 5.6.2012., 4.–22. lpp.

Centieni novērst oglekļa emisiju pārvirzes risku papildina minētās rīcībpolitikas un palīdz sasniegt vides mērķi, proti, atbalsta nolūks ir nepieļaut, ka ražošanas pārceļšana uz teritoriju ārpus Savienības izraisa siltumnīcefekta gāzu emisiju pieaugumu pasaulē, jo nav saistoša starptautiska nolīguma par siltumnīcefekta gāzu emisiju samazināšanu. Tomēr atbalsts emisijas netiešo izmaksu kompensēšanai var negatīvi ietekmēt ES ETS efektivitāti. Atbalsts, kas nav pienācīgi mērķorientēts, atbrīvotu tā saņēmējus no emisijas netiešajām izmaksām un tādējādi ierobežotu stimulu samazināt emisijas un ieviest inovāciju attiecīgajā nozarē. Rezultātā emisijas samazināšanas izmaksas galvenokārt būtu jāsedz citām ekonomikas nozarēm. Turklāt šāds valsts atbalsts var radīt būtiskus konkurences izkropļojumus iekšējā tirgū, jo īpaši tad, ja atšķirīgu budžeta ierobežojumu dēļ dažādās dalībvalstīs attieksme pret vienas un tās pašas nozares uzņēmumiem atšķiras. Tādēļ ar apspriešanai nodoto pamatnostādņu projektu jācenšas sasniegt trīs konkrētus mērķus: līdz minimumam samazināt oglekļa emisiju pārvirzes risku, aizsargāt ES ETS mērķi panākt izmaksefektīvu dekarbonizāciju un mazināt konkurences izkropļojumus iekšējā tirgū. Kad pamatnostādņu projekts būs pieņemts, Komisija nodrošinās, ka pamatnostādnes aizvien atbilst visiem attiecīgajiem ar klimatu saistītajiem politikas instrumentiem, kas nolūkā nodrošināt efektīvu oglekļa cenu noteikšanu visā ekonomikā tiks ierosināti saistībā ar zaļo kursu, un ka tās veicina šo instrumentu sasniegšanu, vienlaikus ievērojot vienlīdzīgus konkurences apstākļus.

Saskaņā ar ETS direktīvas 10.c pantu dalībvalstis, kas izpilda konkrētus nosacījumus attiecībā uz IKP līmeni uz vienu iedzīvotāju salīdzinājumā ar Savienības vidējo rādītāju, var atkāpties no ETS Direktīvas 10.a panta 1. punktā noteiktā principa, saskaņā ar kuru bezmaksas kvotas nepiešķir elektroenerģijas ražošanai. Minētās dalībvalstis elektroenerģijas ražošanas iekārtām bezmaksas kvotas var piešķirt pagaidu kārtā enerģētikas nozares modernizācijas, diversifikācijas un ilgtspējīgas pārveides nolūkā.

Tā kā ETS netiešo izmaksu kompensēšana saskaņā ar ETS direktīvas 10.a panta 6. punktu un bezmaksas kvotu piešķiršana saskaņā ar 10.c pantu ir valsts atbalsts LESD 107. panta nozīmē, šos pasākumus var īstenot tikai pēc tam, kad Komisija tos ir atzinusi par saderīgiem ar iekšējo tirgu saskaņā ar LESD 107. panta 2. un 3. punktu. ETS pamatnostādnes ir izklāstītas prasības, kas Komisijai jāņem vērā, lemjot par šādu pasākumu saderīgumu.

Pašreizējās ETS pamatnostādnes tika pieņemtas 2012. gadā, un tās būs spēkā līdz 2020. gada 31. decembrim. Tāpēc tās ir jāpārskata un jāpielāgo nākamajam ETS tirdzniecības periodam (2021.–2030. gadam).

ETS pamatnostādņu pārskatīšanas nolūkā Komisija ir apkopojusi sabiedriskajā apspriešanā un pēc tās 2019. gadā notikušajā mērķorientētajā apspriešanā iegūtos datus. Komisija ir izvērtējusi pašreizējās pamatnostādnes, pamatojoties uz minēto apspriešanu rezultātiem. Pamatojoties uz iepriekšminēto, kā arī ņemot vērā komentārus, kas tiks iesniegti šajā sabiedriskajā apspriešanā, Komisija izstrādās novērtējumu par dažādu pārskatīšanas variantu ietekmi.

2. Netiešo izmaksu kompensēšana

Apspriešanai nodotā pamatnostādņu projekta mērķis ir novērst oglekļa emisiju pārvirzes risku, ko rada ETS netiešās izmaksas, un vienlaikus līdz minimumam samazināt konkurences izkropļojumus un saglabāt stimulu izmaksefektīvi dekarbonizēt ekonomiku. Apspriešanai nodotajā pamatnostādņu projektā ir ņemti vērā pārskatītās ETS direktīvas jaunie noteikumi, tirgus apstākļu attīstība un dalībvalstu līdzšinējā prakse.

Šajā iedaļā sniegts pārskats par galvenajām izmaiņām, kuras Komisija apsver šajā pārskatīšanas procesa posmā. Komisija uzsver, ka apspriešanai nodotais pamatnostādņu projekta teksts nav galīgs un tiks atkārtoti izvērtēts, ņemot vērā šajā sabiedriskajā apspriešanā saņemtos komentārus un faktus materiālus.

2.1. Atbalsttiesīgās nozares

Pirmkārt, priekšlikumā ir sniegts atjaunināts atbalsttiesīgo nozaru saraksts, kurš salīdzinājumā ar 2012. gada ETS pamatnostādnēs sniegto sarakstu ir ierobežotāks. Šajā sarakstā ir iekļautas astoņas nozares, kuras ir atzītas par tādām, kas visvairāk pakļautas reālam oglekļa emisiju pārvirzes riskam.

Atbalsttiesīgo nozaru saraksta izveidē izmantotā metodika balstās uz pārskatītās ETS direktīvas 10.b pantā definēto oglekļa emisiju pārvirzes rādītāju, kuru aprēķina, pamatojoties tikai uz netiešajām izmaksām. Atbalstu var saņemt, ja netiešo oglekļa emisiju pārvirzes rādītājs ir 0,2. Turklāt atbalsttiesīgo nozaru tirdzniecības intensitātei jābūt vismaz 20 % un netiešo emisiju intensitātei – vismaz 1 kg CO₂/EUR. Šīs vērtības aprēķina NACE 4. koda līmenī, izmantojot to pašu datu kopu, ko izmanto, lai izveidotu oglekļa emisiju pārvirzes sarakstu, saskaņā ar kuru piešķir ETS bezmaksas kvotas.

Šie kvantitatīvie kritēriji ir izstrādāti, pamatojoties uz pētījumu, kurā novērtēta ETS netiešo izmaksu ietekme uz konkrētām nozarēm nākamajā tirdzniecības periodā. Šā pamatnostādņu projekta apspriešanas ietvaros tiek publicēts arī minētais pētījums.

Ņemot vērā sabiedriskajā apspriešanā saņemtos komentārus un faktu materiālus un pamatojoties uz kvalitatīviem apsvērumiem, Komisija var nolemt sarakstā iekļaut vēl citas nozares, ar nosacījumu, ka netiešo oglekļa emisiju pārvirzes rādītājs attiecīgajās nozarēs ir vismaz 0,2 un ka minētajā pētījumā konsultants oglekļa emisiju pārvirzes risku tajās novērtējis vismaz kā vidēju.

2.2. Atbalsta intensitāte un pakāpeniska samazināšana

Apspriešanai ierosinātajā pamatnostādņu projektā ir noteikta arī atbalsta intensitāte, t. i., maksimālā ETS netiešo izmaksu daļa, ko dalībvalstis var kompensēt. Priekšlikumā šī atbalsta intensitāte ir saglabāta 75 % apmērā. Šī vērtība atbilst atbalsta intensitātei, kas saskaņā ar iepriekšējām pamatnostādnēm piemērojama ETS trešā tirdzniecības perioda beigās.

Turklāt apspriešanai ierosinātajā pamatnostādņu projektā ir paredzēts, ka dalībvalstis var vēl vairāk ierobežot ETS netiešo izmaksu ietekmi uz atbalsta saņēmējiem atkarībā no šo saņēmēju bruto pievienotās vērtības ("BPV"). Šīs jaunās iespējas mērķis ir ierobežot ETS netiešo izmaksu ietekmi atsevišķās nozarēs, kurās šīs izmaksas pat pēc to kompensēšanas 75 % apmērā var būt nesamērīgi lielas attiecībā pret BPV. Ieinteresētās personas tiek aicinātas paust viedokli par šo jauno iespēju.

Pretēji 2012. gada ETS pamatnostādnēs noteiktajam šajās pamatnostādnēs paredzēts, ka intensitāte nevis samazinās, bet ir nemainīga visā ETS tirdzniecības periodā. Tā vietā Komisija nolūkā ņemt vērā jaunākos datus un ražošanas procesus veiks elektroenerģijas patēriņa efektivitātes līmeņatzīmju vidusposma atjaunināšanu, pamatojoties uz elektroenerģijas patēriņa ziņā visefektīvākajām attiecīgā ražojuma ražošanas metodēm. Komisija uzskata, ka šāda efektivitātes līmeņatzīmju atjaunināšana salīdzinājumā ar atbalsta intensitātes samazināšanu ir piemērotāks veids, kā ņemt vērā iespējamus energoefektivitātes uzlabojumus.

Komisija apsver šo pamatnostādņu vajadzībām izmantotās elektroenerģijas patēriņa efektivitātes līmeņatzīmju atjaunināšanas metodes saskaņošanu ar metodi, kas noteikta ES ETS direktīvas 10.a panta 2. punktā (sk. apspriešanai nodotā pamatnostādņu projekta 14. punkta 13. apakšpunktu). Saskaņā ar šo metodi Komisija ekstrapolētu katras līmeņatzīmes ikgadējo samazinājuma likmi, pamatojoties uz sasniegtajiem efektivitātes uzlabojumiem. Ieinteresētās personas tiek aicinātas paust savu viedokli par šādas metodes izmantošanu turpmākajās pamatnostādnēs.

Dalībvalstīm vajadzības gadījumā būtu jāgroza savas attiecīgās shēmas, lai tās saskaņotu ar šiem atjauninājumiem.

2.3. Formula atbalsta summas aprēķināšanai

Treškārt, aplēstās ETS netiešo izmaksu summas un attiecīgi atbalsta maksimālās summas aprēķināšanai tiku izmantoti 2012. gada ETS pamatnostādņēs izmantotajiem parametriem līdzīgi parametri.

- Arī turpmāk tiks piemēroti diferencēti reģionālie “CO₂ emisijas koeficienti”, kas atspoguļo no fosilā kurināmā konkrētā ģeogrāfiskajā apgabalā saražotās elektroenerģijas CO₂ intensitāti. Šim nolūkam attiecīgo ģeogrāfisko zonu noteikšanai tika izmantota tā pati metode, kas izmantota 2012. gada ETS pamatnostādņēs, t. i., tika ņemta vērā tirgu sasaistes attīstība un faktiskā cenu konverģences pakāpe, izmantojot atjauninātus ekonomikas datus.
- Aprēķinā izmantotais bāzes ražošanas apjoms atbilst faktiskajam ražošanas apjomam gadā pirms atbalsta piešķiršanas. 2012. gada ETS pamatnostādņu ietekmes novērtējumā tika norādīts, ka šāds risinājums varētu radīt situāciju, ka tiek apspļāpēti ETS cenu signāli un stimuli samazināt elektroenerģijas patēriņu. Tomēr, tā kā ETS netiešās izmaksas tiek kompensētas tikai daļēji, palielinoties ražošanas apjomam, palielinās arī elektroenerģijas patēriņš, kā rezultātā uzņēmumam jebkurā gadījumā palielinās arī izmaksas par elektroenerģiju. Tāpēc Komisija uzskata, ka faktisko ražošanas apjoma rādītāju izmantošana visprecīzāk atspoguļo katram atbalsta saņēmējam radušās netiešās izmaksas un saglabā stimulu tiekties uz energoefektivitāti. Turpretī uzņēmumam radušās faktiskās netiešās izmaksas nevar aprēķināt, pamatojoties uz tā vēsturisko ražošanas apjomu, tāpēc tas neļauj pilnībā saglabāt stimulu uzņēmumu kļūt efektīvākam. Proti, ja situācijā, kad vēsturiskais ražošanas apjoms ir lielāks par faktisko ražošanas apjomu, kā atsaucē parametru izmantotu vēsturisko ražošanas apjomu, ETS cenas signāls būtu zemāks un attiecīgi tiktu mazināts stimul uzlabot energoefektivitāti.
- Nākamā ETS tirdzniecības perioda sākumā tiks atjauninātas elektroenerģijas patēriņa efektivitātes līmeņatzīmes, kas atspoguļo elektroenerģijas patēriņu uz vienu tonnu konkrētā ražojuma, izmantojot visenergoefektīvākās attiecīgā ražojuma ražošanas metodes. Arī šīs līmeņatzīmes nākamā tirdzniecības perioda vidū tiks vienreiz atjauninātas.
- Atbalsta summas aprēķinā arī turpmāk tiktu ņemta vērā emisijas kvotu viena gada nākotnes darījumu vidējā dienas cena.

Pievienotajā, apspriešanai nodotajā pamatnostādņu projektā nav noteikti vairāki atbalsta summu aprēķina parametri, kurus paredzēts noteikt vēlāk. Tie ir elektroenerģijas patēriņa efektivitātes līmeņatzīmes, minētās BPV maksimālās robežvērtības faktiskais līmenis un faktiskie reģionālie CO₂ koeficienti. CO₂ emisijas koeficienti tiks noteikti, pamatojoties uz *Eurostat* jaunākajiem (2019. gada) datiem, un tie nākamā tirdzniecības perioda vidū tiks vienreiz atjaunināti. Turklāt Komisija 2025. gadā izvērtēs, vai ir pieejami papildu dati, kas ļauj uzlabot un pārskatīt CO₂ emisijas koeficientu aprēķina metodi, t. i., ņemt vērā mazoglekļa tehnoloģiju pieaugošo nozīmi cenu noteikšanā ES elektroenerģijas tirgos.

2.4. Nosacījumi

Visbeidzot, apspriešanai nodotajā pamatnostādņu projektā ir ierosināts pastiprināt ETS netiešo izmaksu kompensēšanas nosacījumus, pārsniedzot Energoefektivitātes direktīvā (Direktīva 2012/27/ES) jau noteiktos pienākumus. Ieinteresētās personas tiek aicinātas paust viedokli par šo jauno prasību attiecībā uz nosacījumiem. Dalībvalstīm būtu pienākums pārliecināties, ka atbalsta saņēmēji (neatkarīgi no to lieluma) ir veikuši vai ir apņēmušies veikt energoauditu vai arī ir ieviesuši energovadības vai vides vadības sistēmu². Tāpat dalībvalstīm būtu jāuzrauga, vai lielie uzņēmumi īsteno izrietošos ieteikumus. Dalībvalstīm būtu pienākums uzraudzīt šīs prasības ievērošanu. Komisija, veicot apstiprināto shēmu uzraudzību, arī var pārbaudīt, vai minētā prasība ir izpildīta.

3. Elektroenerģijas ražošanas modernizācija

Jaunie noteikumi par atbalstu, kas saistīts ar iespēju piešķirt pagaidu bezmaksas kvotas elektroenerģijas ražošanas modernizācijai, lielā mērā jau ir noteikti pārskatītās ETS direktīvas 10.c pantā. Šāda veida atbalsta mērķis ir enerģētikas nozares modernizācija, diversifikācija un ilgtspējīga pārveide. Projektiem, kuru kopējais investīciju apjoms pārsniedz 12,5 miljonus EUR, atbalsts tiktu piešķirts, pamatojoties uz konkursa procedūru, kas atbilst apspriešanai nodotā pamatnostādņu projekta prasībām. Attiecībā uz projektiem, kuru apjoms ir mazāks par 12,5 miljoniem EUR, valsts atbalsta pasākumiem būtu jāveic novērtējums par atbilstību valsts atbalsta noteikumiem.

4. Apspriešanai nodotajā pamatnostādņu projektā neiekļautie pasākumi

Tā kā neviena dalībvalsts nav īstenojusi 2012. gada ETS pamatnostādnēs paredzētus noteikta veida atbalsta pasākumus, proti, atbalstu saistībā ar mazu iekārtu un slimnīcu izslēgšanu no ES ETS, Komisija attiecīgos noteikumus no sava priekšlikuma ir svītrojusi. Ja dalībvalstis nolems īstenot šādus pasākumus, Komisija tos izvērtēs tieši saskaņā ar LESD.

Turklāt apspriešanai nodotais pamatnostādņu projekts neattiecas uz valsts atbalstu, ko, izmantojot ar ETS direktīvas 10.d pantu izveidoto Modernizācijas fondu, piešķir investīcijām energosistēmas modernizācijā un energoefektivitātes uzlabošanā.

² Piemēram, Regula (EK) Nr. 1221/2009 par organizāciju brīvprātīgu dalību Kopienas vides vadības un audita sistēmā (EMAS) (OV L 342, 22.12.2009., 1–4. lpp.).