

Βρυξέλλες, 14.7.2021
SWD(2021) 612 final

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ
ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ

που συνοδεύει το έγγραφο

ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2018/842 σχετικά με τις δεσμευτικές ετήσιες μειώσεις των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου από τα κράτη μέλη από το 2021 έως το 2030, στο πλαίσιο της συμβολής στη δράση για το κλίμα για την τήρηση των δεσμεύσεων που απορρέουν από τη συμφωνία του Παρισιού

{COM(2021) 555 final} - {SEC(2021) 555 final} - {SWD(2021) 553 final} -
{SWD(2021) 611 final}

Δελτίο συνοπτικής παρουσίασης

Εκτίμηση των επιπτώσεων σχετικά με την αναθεώρηση του κανονισμού για τον επιμερισμό των προσπαθειών

A. Ανάγκη ανάληψης δράσης

Ποιο είναι το πρόβλημα και γιατί αποτελεί πρόβλημα σε επίπεδο ΕΕ;

Ο κανονισμός για τον επιμερισμό των προσπαθειών (ESR) θέτει εθνικούς στόχους μείωσης των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου για τους τομείς που, επί του παρόντος, δεν καλύπτονται από το σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπών της ΕΕ, όπως τα κτίρια, οι οδικές μεταφορές, η γεωργία και τα απόβλητα. Ωστόσο, μετά τον καθορισμό ενός νέου συνολικού στόχου μείωσης των καθαρών εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου στο σύνολο της οικονομίας της ΕΕ κατά τουλάχιστον 55 % έως το 2030 σε σύγκριση με το 1990, οι υφιστάμενοι στόχοι που έχουν τεθεί για τον κανονισμό για τον επιμερισμό των προσπαθειών δεν μπορούν να συμβάλουν επαρκώς στην επίτευξη του αυξημένου συνολικού στόχου της ΕΕ. Δεύτερον, η πιθανή επέκταση του συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπών και η πιθανή αλλαγή του πεδίου εφαρμογής του κανονισμού για τη χρήση γης, την αλλαγή της χρήσης γης και τη δασοκομία δικαιολογούν την εξέταση του πεδίου εφαρμογής του ίδιου του κανονισμού για τον επιμερισμό των προσπαθειών ως μέρους της συνολικής αρχιτεκτονικής της πολιτικής για το κλίμα. Τρίτον, ο κανονισμός για τον επιμερισμό των προσπαθειών έχει σχεδιαστεί με γνώμονα τη δικαιοσύνη, την αλληλεγγύη και την οικονομική αποδοτικότητα και τα χαρακτηριστικά αυτά πρέπει να διατηρηθούν κατά την αναθεώρηση.

Τι θα πρέπει να επιτευχθεί;

Γενικός στόχος της παρούσας πρωτοβουλίας είναι να συμβάλει στην επίτευξη μειώσεων των καθαρών εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου κατά τουλάχιστον 55 % έως το 2030 σε σύγκριση με το 1990, με σκοπό την επίτευξη κλιματικής ουδετερότητας (δηλαδή μηδενικών καθαρών εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου) έως το 2050 με σταδιακό και ισορροπημένο τρόπο. Υπάρχουν τρεις ειδικοί στόχοι για την επανεξέταση του κανονισμού για τον επιμερισμό των προσπαθειών: Πρώτον, ο καθορισμός με συνέπεια του πεδίου εφαρμογής και της συλλογικής φιλοδοξίας του κανονισμού για τον επιμερισμό των προσπαθειών στο πλαίσιο της δέσμης προσαρμογής στον στόχο του 55 % (στο εξής: δέσμη «Fit for 55») και, κυρίως, η εξέταση του ενδεχομένου νέας επέκτασης του συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπών που θα καλύπτει τομείς όπως τα κτίρια και οι οδικές μεταφορές. Δεύτερον, η διασφάλιση ότι οι πρόσθετες προσπάθειες επιμερίζονται με συνεπή, δίκαιο και ισότιμο τρόπο μεταξύ των κρατών μελών. Τρίτον, η προώθηση οικονομικά αποδοτικών λύσεων για τη μείωση των εκπομπών σε τομείς επιμερισμού των προσπαθειών, με τη χρήση προσαρμογών των στόχων και δυνατοτήτων ευελιξίας.

Ποια είναι η προστιθέμενη αξία της δράσης σε επίπεδο ΕΕ (επικουρικότητα);

Η κλιματική αλλαγή αποτελεί διασυννοριακό πρόβλημα, στο οποίο η συντονισμένη δράση της ΕΕ συμπληρώνει και ενισχύει αποτελεσματικά τις δράσεις σε εθνικό και σε τοπικό επίπεδο. Η συντονισμένη δράση δίνει τη δυνατότητα να τεθεί υψηλό επίπεδο φιλοδοξίας για την ΕΕ συνολικά, ενώ παράλληλα αναγνωρίζεται η επικουρικότητα και οι διαφορετικές ικανότητες δράσης μεταξύ των κρατών μελών, δεδομένου ότι ο κανονισμός για τον επιμερισμό των προσπαθειών απευθύνεται πρωτίστως στα κράτη μέλη, ενώ παράλληλα προσφέρει δυνατότητα αυξημένης οικονομικής αποδοτικότητας μέσω κατάλληλων δυνατοτήτων ευελιξίας εντός και μεταξύ των κρατών μελών και με άλλες τομεακές νομοθετικές πράξεις (σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπών, κανονισμός για τη χρήση της γης, την αλλαγή της χρήσης γης και τη δασοκομία).

B. Λύσεις

Ποιες είναι οι διάφορες επιλογές για την επίτευξη των στόχων; Υπάρχει προτιμώμενη επιλογή ή όχι; Αν όχι, γιατί;

Οι κύριες επιλογές της παρούσας εκτίμησης των επιπτώσεων αφορούν δυνητικές αλλαγές στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού για τον επιμερισμό των προσπαθειών:

- Επιλογή 1: Διατήρηση του τρέχοντος τομεακού πεδίου εφαρμογής του κανονισμού για τον επιμερισμό των προσπαθειών, παράλληλα με την επέκταση της εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπών, με δύο παραλλαγές: 1.1. μεγάλη αύξηση της φιλοδοξίας του κανονισμού για τον επιμερισμό των προσπαθειών και 1.2. περιορισμένη αύξηση της φιλοδοξίας του κανονισμού για τον επιμερισμό των προσπαθειών.
- Επιλογή 2: Διατήρηση στον κανονισμό για τον επιμερισμό των προσπαθειών μόνο των τομέων που δεν καλύπτονται από την εμπορία δικαιωμάτων εκπομπών, ιδίως ένα μειωμένο πεδίο εφαρμογής χωρίς τα κτίρια και τις μεταφορές, με δύο παραλλαγές: 2.1. αύξηση των στόχων με βάση οικονομικά αποδοτικές προβλέψεις για τους υπόλοιπους τομείς του κανονισμού για τον επιμερισμό των προσπαθειών · 2.2. διατήρηση των τρεχόντων στόχων του κανονισμού για τον επιμερισμό των προσπαθειών.
- Επιλογή 3: Σταδιακή κατάργηση του κανονισμού για τον επιμερισμό των προσπαθειών και αντικατάσταση από άλλα μέσα πολιτικής.

Εκτός από τις επιλογές που αφορούν το πεδίο εφαρμογής, η αξιολόγηση εξετάζει επίσης αν οι υφιστάμενες δυνατότητες ευελιξίας στο πλαίσιο του κανονισμού για τον επιμερισμό των προσπαθειών επαρκούν για την επίτευξη της αυξημένης κλιματικής φιλοδοξίας με οικονομικά αποδοτικό τρόπο.

Δεδομένου του ισχυρού ρόλου της επικουρικότητας σε πολλές από τις πολιτικές της ΕΕ που εφαρμόζονται στους τομείς που καλύπτονται, η αυξημένη φιλοδοξία του κανονισμού για τον επιμερισμό των προσπαθειών σύμφωνα με τη συνολική φιλοδοξία για το κλίμα, με παράλληλη διατήρηση του τρέχοντος πεδίου εφαρμογής του κανονισμού για τον επιμερισμό των προσπαθειών, θεωρείται ως η προτιμώμενη επιλογή, καθώς διασφαλίζει ότι τα κράτη μέλη είναι υπόλογα και έχουν τα κατάλληλα κίνητρα για να εφαρμόζουν τόσο τις εθνικές όσο και τις ενωσιακές πολιτικές με φιλόδοξο τρόπο, ενώ παράλληλα παρέχει στα κράτη μέλη την ευελιξία να λαμβάνουν υπόψη τις εθνικές τους συνθήκες.

Ποιες απόψεις διατύπωσαν οι διάφοροι ενδιαφερόμενοι φορείς; Ποιος υποστηρίζει την κάθε επιλογή;

Όσον αφορά τη φιλοδοξία, η συντριπτική πλειονότητα των ενδιαφερόμενων μερών που απάντησαν στη δημόσια διαβούλευση συμφώνησε ότι τα κράτη μέλη θα πρέπει να εντείνουν τις προσπάθειές τους και να επιδιώξουν πιο φιλόδοξους στόχους. Όσον αφορά το πεδίο εφαρμογής, το 60 % όσων απάντησαν τάχθηκε υπέρ της διατήρησης στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού για τον επιμερισμό των προσπαθειών των τομέων που θα καλύπτονται στο μέλλον από ένα διευρυμένο σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπών, ενώ το 26 % εξέφρασε αντίθετη άποψη. Πολλοί από όσους απάντησαν τόνισαν ότι, εάν θεσπιστεί ένα διευρυμένο σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπών, είναι αναγκαίο να υπάρξει μια περίοδος δοκιμής πριν να ληφθεί απόφαση για το αν θα πρέπει να αλλάξει το πεδίο εφαρμογής του κανονισμού για τον επιμερισμό των προσπαθειών. Την 1η Ιουνίου 2021 ο εκτελεστικός αντιπρόεδρος κ. Timmermans και ο επίτροπος κ. Schmit πραγματοποίησαν διαβούλευση με κοινωνικούς εταίρους για να συζητήσουν την οικονομική και κοινωνική διάσταση της δέσμης «Fit for 55». Οι κοινωνικοί εταίροι υποστήριξαν τον στόχο μείωσης κατά 55 % και εξέφρασαν τις απόψεις τους όσον αφορά τις διάφορες προτάσεις της δέσμης.

Γ. Επιπτώσεις της προτιμώμενης επιλογής
Ποια είναι τα οφέλη της προτιμώμενης επιλογής (ειδιάλλως, των κυριότερων επιλογών);
Η προτιμώμενη επιλογή προβλέπει ένα πλαίσιο πολιτικής που διασφαλίζει υψηλό επίπεδο περιβαλλοντικής ακεραιότητας, δικαιοσύνης και αλληλεγγύης κατά τον επιμερισμό των προσπαθειών και παρέχει επαρκείς δυνατότητες ευελιξίας για την επίτευξη των στόχων με οικονομικά αποδοτικό τρόπο.
Ποιο είναι το κόστος της προτιμώμενης επιλογής (ειδιάλλως, των κυριότερων επιλογών);
Το συνολικό κόστος της προτιμώμενης επιλογής αξιολογείται στο πλαίσιο της συνολικής οικονομικής ανάλυσης της κλιμάκωσης της μείωσης των εκπομπών κατά τουλάχιστον 55 %. Σύμφωνα με προβλέψεις για το σύνολο της οικονομίας που συνδυάζουν τόσο κανονιστικά μέτρα όσο και τη θέσπιση ενός διευρυσμένου συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπών, το κόστος του ενεργειακού συστήματος θα αυξηθεί την επόμενη δεκαετία κατά 0,3 % έως 0,6 % του ΑΕΠ (το δεύτερο ποσοστό προκύπτει αν συνυπολογιστεί ο αντίκτυπος της τιμολόγησης των ανθρακούχων εκπομπών) σε σύγκριση με το σενάριο αναφοράς. Το εν λόγω κόστος περιλαμβάνει το πρόσθετο επενδυτικό κόστος, τόσο από την πλευρά της προσφοράς όσο και από την πλευρά της ζήτησης, καθώς και την εξοικονόμηση καυσίμων. Οι μακροοικονομικές επιπτώσεις είναι περιορισμένες και μπορεί να είναι θετικές, ανάλογα με τον τρόπο με τον οποίον, για παράδειγμα, τα έσοδα από την τιμολόγηση των ανθρακούχων εκπομπών ανακυκλώνονται στην οικονομία.
Ποιες είναι οι επιπτώσεις στις ΜΜΕ και στην ανταγωνιστικότητα;
Ο κανονισμός για τον επιμερισμό των προσπαθειών απευθύνεται κατά κύριο λόγο στα κράτη μέλη ως θεσμικούς φορείς και, ως εκ τούτου, επηρεάζει κυρίως άμεσα τις οικείες εθνικές διοικήσεις. Όσον αφορά τις επιχειρήσεις γενικά και τις ΜΜΕ ειδικότερα, δεν υπάρχουν άμεσες υποχρεώσεις υποβολής εκθέσεων για τις ΜΜΕ ή άλλες επιχειρήσεις στο πλαίσιο του κανονισμού για τον επιμερισμό των προσπαθειών και οι επιλογές πολιτικής δεν θα αλλάξουν αυτήν την κατάσταση. Ωστόσο, πολλές ΜΜΕ, για παράδειγμα στους τομείς των μεταφορών, της ενέργειας και της γεωργίας, ανήκουν στους τομείς που καλύπτονται από τον κανονισμό για τον επιμερισμό των προσπαθειών. Συνολικά, αναμένεται ότι σε όλους τους τομείς της οικονομίας θα υπάρξει αυξημένη φιλοδοξία για τα αέρια του θερμοκηπίου, η οποία θα συμβάλει στον εκσυγχρονισμό της οικονομίας, αλλά παράλληλα θα σημειωθεί μείωση σε ορισμένους τομείς, για παράδειγμα σε όσους σχετίζονται με την εξόρυξη και τη διανομή ορυκτών καυσίμων.
Θα υπάρξουν σημαντικές επιπτώσεις στους εθνικούς προϋπολογισμούς και στις εθνικές διοικητικές αρχές;
Οι πρακτικές συνέπειες για τα κράτη μέλη από την εφαρμογή των εθνικών πολιτικών και μέτρων στους τομείς του κανονισμού για τον επιμερισμό των προσπαθειών εξαρτώνται από τα μέτρα που επιλέγονται σε κάθε συγκεκριμένη χώρα, παρουσιάζονται στα οικεία επικαιροποιημένα εθνικά σχέδια για την ενέργεια και το κλίμα (στο εξής: ΕΣΕΚ) και αξιολογούνται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σύμφωνα με τον κανονισμό για τη διακυβέρνηση.
Θα υπάρξουν άλλες σημαντικές επιπτώσεις;
Ο κανονισμός για τον επιμερισμό των προσπαθειών θα έχει ως αποτέλεσμα τη λήψη πρόσθετων μέτρων από τις εθνικές αρχές για τη μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου σε τομείς όπως τα κτίρια, οι οδικές μεταφορές, η βιομηχανία μικρής κλίμακας και η γεωργία. Ο μετασχηματισμός θα συνδέεται συχνά με αυξημένες επενδυτικές ανάγκες, με αποτέλεσμα την αύξηση της αποδοτικότητας και/ή τη μείωση του λειτουργικού κόστους. Ως εκ τούτου, οι επιπτώσεις θα σχετίζονται με τις επενδυτικές προκλήσεις και τον

τρόπο αντιμετώπισής τους, για παράδειγμα στην περίπτωση νοικοκυριών χαμηλού εισοδήματος. Στον κανονισμό για τον επιμερισμό των προσπαθειών, το ζήτημα αυτό αντιμετωπίζεται με τον καθορισμό στόχων με διαφοροποιημένο τρόπο, σε μεγάλο βαθμό με βάση το κατά κεφαλήν ΑΕΠ, και όχι με μια προσέγγιση που βασίζεται αποκλειστικά στην οικονομική αποδοτικότητα για τον καθορισμό των στόχων, η οποία θα είχε σχετικά μεγαλύτερο αντίκτυπο στα κράτη μέλη χαμηλού εισοδήματος.

Αναλογικότητα;

Η επίτευξη μεγαλύτερης φιλοδοξίας όσον αφορά τις μειώσεις των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου θα απαιτήσει επιπλέον ενέργειες, τόσο σε επίπεδο ΕΕ όσο και σε επίπεδο κρατών μελών. Ο κανονισμός για τον επιμερισμό των προσπαθειών αποτελεί εργαλείο για την παροχή κινήτρων για την ανάληψη δράσης από τα κράτη μέλη της ΕΕ με ευέλικτο και κατάλληλο τρόπο και λειτουργεί σε συνοχή με άλλες νομοθετικές πράξεις της ΕΕ. Η προτεινόμενη δράση είναι αναλογική για την επίτευξη των κλιματικών στόχων για τους οποίους έχει δεσμευτεί η ΕΕ.

Δ. Παρακολούθηση

Πότε θα επανεξεταστεί η πολιτική;

Ο κανονισμός για τον επιμερισμό των προσπαθειών αναμένεται να εφαρμόζεται τουλάχιστον έως το 2030. Η πρόοδος αξιολογείται στο πλαίσιο του συστήματος ετήσιας παρακολούθησης, υποβολής εκθέσεων και επαλήθευσης των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου. Στη νομοθεσία θα προβλέπεται τακτική επανεξέταση. Θα εναρμονιστεί με την επανεξέταση άλλων νομοθετικών πράξεων για το κλίμα, όπως, για παράδειγμα, της οδηγίας για το σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπών της ΕΕ, του κανονισμού για τη χρήση της γης, την αλλαγή της χρήσης γης και τη δασοκομία και του κανονισμού που καθορίζει τα πρότυπα για τις εκπομπές CO₂ για τα αυτοκίνητα και τα ημιφορτηγά.