



Bruxelles, 20.7.2016.
COM(2016) 483 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU
o ocjeni provedbe Odluke br. 406/2009/EZ u skladu s njezinim člankom 14.

{SWD(2016) 251 final}

1. Uvod

Odlukom br. 406/2009/EZ¹ (također poznata kao Odluka o raspodjeli tereta, dalje u tekstu: ESD), koja je donesena 2009. kao dio klimatskog i energetskog paketa, utvrđuju se ograničenja emisija stakleničkih plinova (GHG) za sve države članice do 2020. Odlukom su obuhvaćene emisije iz sektora prometa, građevinarstva, poljoprivrede, male industrije i zbrinjavanja otpada. Navedeni sektori izvor su preko 55 % ukupnih emisija stakleničkih plinova u EU-u². Cilj je ESD-a smanjiti emisije stakleničkih plinova u EU-u za 10 % do 2020. u odnosu na 2005. i promicati smanjenje emisija stakleničkih plinova iz područja primjene te Odluke na pravedan i isplativ način. ESD je stupio na snagu u lipnju 2009.

Ovo je izvješće sastavljeno u skladu s člankom 14. Odluke br. 406/2009/EZ, kojim se od Komisije zahtijeva da sastavi izvješće o ocjeni provedbe ESD-a i podnese ga Europskom parlamentu i Vijeću do 31. listopada 2016. U njemu se iznose podaci o dosadašnjem učinku ESD-a, o saznanjima proizašlima iz djelovanja država članica u ograničavanju emisija stakleničkih plinova u sektorima obuhvaćenima tom Odlukom i o njezinu utjecaju na emisije država članica. Rezultati ocjenjivanja detaljnije su predstavljeni u radnom dokumentu službi Komisije priloženom ovom izvješću³.

Prva godina izvješćivanja za države članice u skladu s Odlukom bila je 2015., a u vrijeme ocjenjivanja većina se odredaba Odluke još nije primjenjivala, što je otežalo donošenje zaključaka o njihovoj primjerenosti i mogućim promjenama na temelju dobivenih saznanja. Međutim, u ocjenjivanju mogu biti od pomoći korisna saznanja dobivena tijekom postupka zakonodavne provedbe Odluke i pripremnog rada u državama članicama.

2. Kontekst

Klimatskim i energetskim paketom utvrđeni su ciljevi za 2020. i oni uključuju zahtjev za 20 %-tno smanjenje emisija stakleničkih plinova u odnosu na razine emisija iz 1990., pokrivenost 20 % potrošnje krajnjih potrošača energije u EU-u iz obnovljivih izvora i 20 %-tno poboljšanje energetske učinkovitosti.

Cilj smanjenja emisija stakleničkih plinova Europske unije za 20 % u 2020. u odnosu na 1990. ekvivalentan je smanjenju emisija od 14 % u odnosu na 2005. Za njegovo postizanje naporu su podijeljeni između sektora koji su obuhvaćeni sustavom trgovanja emisijama (ETS) i sektora obuhvaćenih ESD-om. U okviru EU-ova sustava ETS zahtijeva se smanjenje emisija za 21 % u odnosu na razine emisija iz 2005., dok se od sektora obuhvaćenih ESD-om zahtijeva 10 %-tno smanjenje emisija u odnosu na 2005.

Kako bi se zahtijevani naporu na razini EU-a u cilju postizanja 10 %-tnog smanjenja emisija stakleničkih plinova do 2020. rasporedili, utvrđeni su ciljevi za države članice na temelju njihovog relativnog bogatstva (mjenog na temelju BDP-a po stanovniku 2005.). Ti su ciljevi u rasponu od 20 % smanjenja emisija do 2020. (u odnosu na razine iz 2005.) za najbogatije države članice, do 20 % povećanja za najsiromašniju. (vidjeti sliku 1).

ESD-om se ne utvrđuju ciljevi emisija za pojedine sektore koji su njime obuhvaćeni; umjesto toga, državama članicama prepušta se odluka gdje i kako će postići potrebna smanjenja. Emisije i uklanjanja stakleničkih plinova iz LULUCF-a nisu uključeni u ESD.

Kako bi ispunile svoje obveze, države članice trebaju ograničiti svoje emisije stakleničkih plinova u sektorima obuhvaćenima ESD-om te se od njih očekuje primjena nacionalnih politika i mjera kako bi

¹ Odluka br. 406/2009/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. o naporima koje poduzimaju države članice radi smanjenja emisija stakleničkih plinova s ciljem ostvarenja ciljeva Zajednice vezanih za smanjenje emisija stakleničkih plinova do 2020. godine;

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009D0406&qid=1467803141472&from=HR>

² Sadašnjim ESD-om obuhvaćeni su isti staklenički plinovi kao i Protokolom iz Kyota, osim dušikova trifluorida (NF3). Emisije i uklanjanja stakleničkih plinova kao rezultat korištenja zemljišta, prenamjene zemljišta i šumarstva (LULUCF) nisu uključeni u ESD. Emisije stakleničkih plinova iz međunarodnog pomorskog prometa nisu obuhvaćene ESD-om.

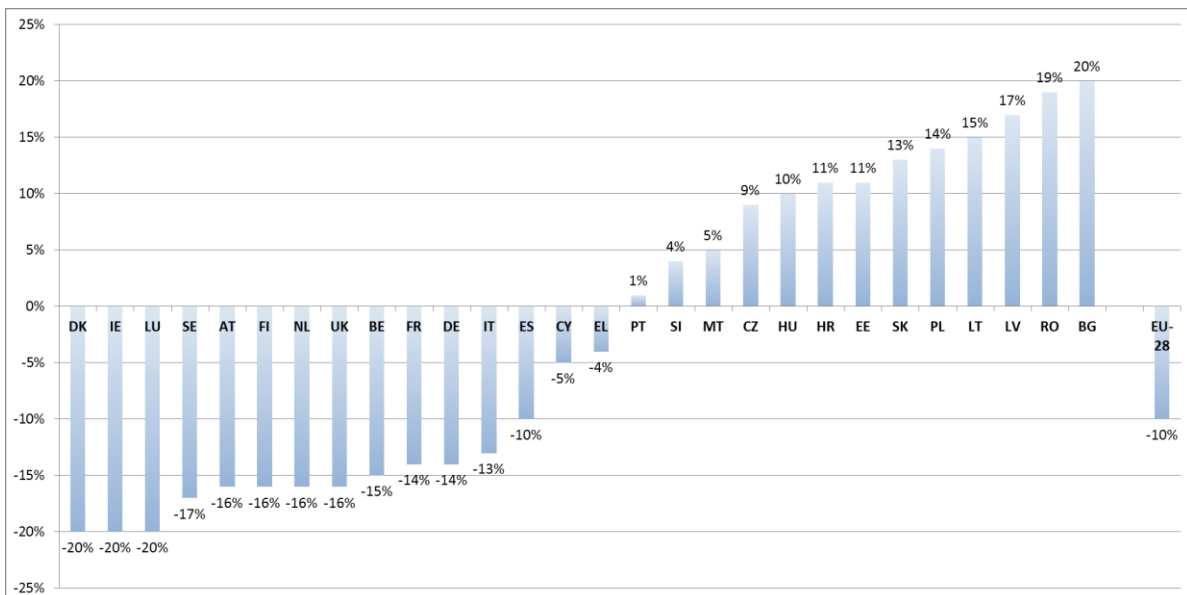
³ SWD(2016) 251

ispunile svoje obveze. Kako bi ispunile svoje obveze i povećale isplativost, države članice mogu, ako je to potrebno, primijeniti i instrumente za fleksibilnost.

ESD-om se također definiraju obvezujuća ograničenja emisija (godišnje emisijske kvote, AEA) za svaku godinu od 2013. do 2020. Kako bi se osigurao napredak prema postizanju ciljeva za 2020. obvezno je godišnje izvješćivanje i provjere sukladnosti. Države članice obvezne su izvješćivati o svojim emisijama stakleničkih plinova i predviđenom napretku u ispunjavanju svojih obveza u skladu s ESD-om.

Države članice odgovorne su za provedbene mjere i politike usmjerene na ispunjavanje obveza iz ESD-a, a podupire ih se nizom mjera EU-a⁴; neke od tih mjera pomoći će i u postizanju EU-ovih ciljeva u pogledu energije iz obnovljivih izvora i energetske učinkovitosti. Te potporne politike EU-a imaju važnu ulogu u poticanju smanjenja emisija širom EU-a u sektorima obuhvaćenima ESD-om. Međutim, jasno je da se smanjenja emisija moraju postići nacionalnim politikama i mjerama, posebno u sektorima prometa i zgradarstva.

Slika 1: Ograničenja emisija stakleničkih plinova u okviru ESD-a za države članice do 2020.



Ograničenja emisija za 2020. utvrđena su u odnosu na razine emisija iz 2005. Izvor: Odluka br. 406/2009/EZ.

Kako bi se omogućila fleksibilnost država članica u cilju ispunjavanja njihovih obveza, ali i kao način za poboljšavanje ukupne isplativosti u postizanju cilja za cijeli EU za 2020., ESD-om je predviđen niz instrumenata za fleksibilnost. Oni se odnose na mogućnosti da države članice upravljaju svojim godišnjim emisijskim kvotama tijekom razdoblja obveze i međusobno prenose godišnje emisijske kvote. Ako emisije stakleničkih plinova države članice premaše njezinu godišnju emisijsku kvotu u određenoj godini, ona može, kako bi ispoštovala svoja godišnja ograničenja, posuditi 5 % svoje godišnje emisijske kvote iz sljedeće godine, ili kupiti godišnje emisijske kvote od drugih država članica, ili upotrijebiti jedinice iz međunarodnih projekata. Ako država članica smanji svoje emisije više nego što je potrebno te time premaši svoj cilj u određenoj godini, ona može zadržati svoj višak godišnje emisijske kvote za kasniju uporabu tijekom obvezujućeg razdoblja, ili ga može prenijeti drugoj državi članici⁵.

⁴ Primjeri relevantnog zakonodavstva EU-a su Uredba o emisijama CO₂ iz putničkih automobila i kombija, Direktiva o odlagalištima otpada, Direktiva o energetske učinkovitosti zgrada, Direktiva o energetske učinkovitosti, Direktiva o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora, Uredba o F-plinovima i Direktiva o sustavima za klimatizaciju u motornim vozilima, okvir za ekološki dizajn, Direktiva o nitratima i ekologizacija zajedničke poljoprivredne politike.

⁵ Za više podataka o postojećim instrumentima za fleksibilnost, vidjeti Prilog 4. radnom dokumentu službi SWD(2016) 251.

ESD-om je utvrđen godišnji ciklus izvješćivanja i ispunjavanja obveza na način da države članice izvješćuju o svojim emisijama stakleničkih plinova u okviru izvješća o nacionalnom inventaru, slijede revizije inventara emisija kako bi se potvrdilo točnost podataka o emisijama iz izvješća, te provjere ispunjavanja obveza (tj. uspoređivanje stvarnih emisija država članica s kvotama koje su im dodijeljene za tu godinu). U slučaju da emisije države članice premaše dodijeljenu godišnju kvotu čak i nakon uračunavanja instrumenata za fleksibilnost, predviđene su određene sankcije i obveza poduzimanja korektivnih mjera.

3. Opseg i metoda ocjenjivanja

Ocjenjivanje Odluke o raspodjeli tereta provela je Komisija u 2015., a za vođenje je bilo zaduženo povjerenstvo sastavljeno od članova relevantnih glavnih uprava Komisije. U skupini je sudjelovala i Europska agencija za okoliš. Ocjenjivanje se oslanja i na vanjsku studiju o provedbi Odluke o raspodjeli tereta.⁶

U okviru ocjenjivanja ispitani su učinci Odluke o raspodjeli tereta na razini EU-a i na razini država članica, s naglaskom na djelovanju u državama članicama u cilju ispunjavanja njihovih obveza od 2009. nadalje. Obuhvaćeno je razdoblje od stupanja na snagu ESD-a u lipnju 2009., do studenoga 2015. U skladu s obvezom iz članka 14. ESD-a, ocjenjivanjem su obuhvaćene sve odredbe i zahtjevi iz Odluke, uključujući utjecaj njezine provedbe na tržišno natjecanje.

Ocijenjene su relevantnost, djelotvornost, učinkovitost, dosljednost i dodana vrijednost za EU u pogledu dosadašnje provedbe ESD-a. Pokazatelji koji su upotrijebljeni uključuju prijavljene emisije i trendove koje emisije pokazuju, donesene politike i mjere te upitnike i strukturirane intervjue sa stručnjacima iz država članica i drugim ključnim dionicima koji su uključeni u provedbu ESD-a na nacionalnoj razini.⁷ Također, u ocjenjivanju su uzeti u obzir i rezultati javnog savjetovanja o pripremi zakonodavnog prijedloga za smanjivanje emisija država članica u sektorima obuhvaćenima ESD-om od 2021. do 2030.⁸

Rezultati ocjenjivanja upotrijebljeni su za pripremu procjene utjecaja uz zakonodavni prijedlog Komisije za nastavak ESD-a nakon 2020. u sklopu klimatskog i energetskeg okvira za razdoblje do 2030.

4. Provedba – stanje

ESD je još uvijek u ranoj fazi: većina obveza izvješćivanja država članica u okviru ESD-a prvi je put realizirana 2015., a provjera ispunjavanja obveza za prve dvije godine razdoblja obveze (2013. – 2016.) predviđena je za 2016. Međutim, zahvaljujući sadašnjem godišnjem izvješćivanju o emisijama moguće je uočiti glavne trendove u pogledu emisija u državama članicama i na razini EU-a.

U okviru ESD-a države članice moraju svake godine prijaviti svoje emisije stakleničkih plinova. Također moraju svake druge godine dostaviti izvješće o nacionalnim politikama i mjerama koje su provele te podnijeti ažurirana predviđanja u 2015. s očekivanim napretkom u postizanju svojih ciljeva za 2020. Uz pomoć podataka koje su dostavile države članice Komisija svake godine sastavlja i objavljuje izvješće o napretku u kojem iznosi i analizira napredak država članica u postizanju ciljeva iz ESD-a za 2020. Procjena napretka država članica u postizanju tih ciljeva dio je i izvješća o državama u okviru europskog semestra koje Komisija objavljuje svakog proljeća. Trendove i predviđanja emisija u EU-u i državama članicama EU-a svake godine objavljuje i Europska agencija za okoliš, koja pomaže Komisiji u provedbi ESD-a.

Do sada su države članice ispunile svoje obveze u pogledu izvješćivanja, a razmjena informacija s Komisijom funkcionira dobro. Komisija i stručnjaci iz država članica sastaju se nekoliko puta svake

⁶ Prikaz metodologije i pokazatelja koji su upotrijebljeni pri ocjenjivanju navedeni su u Prilogu 3. radnom dokumentu službi SWD (2016) 251. Uz to, vidjeti vanjsku studiju *Supporting study for the Evaluation of Decision No. 406/2009/EC (Effort Sharing Decision)*, (Popratna studija uz ocjenu Odluke br. 406/2009/EZ (Odluke o raspodjeli tereta)), Ricardo Energy and Environment u suradnji s Trinomic i Vito.

⁷ Rezultati tog savjetovanja s dionicima izneseni su u Prilogu 2. radnom dokumentu službi SWD(2016) 251.

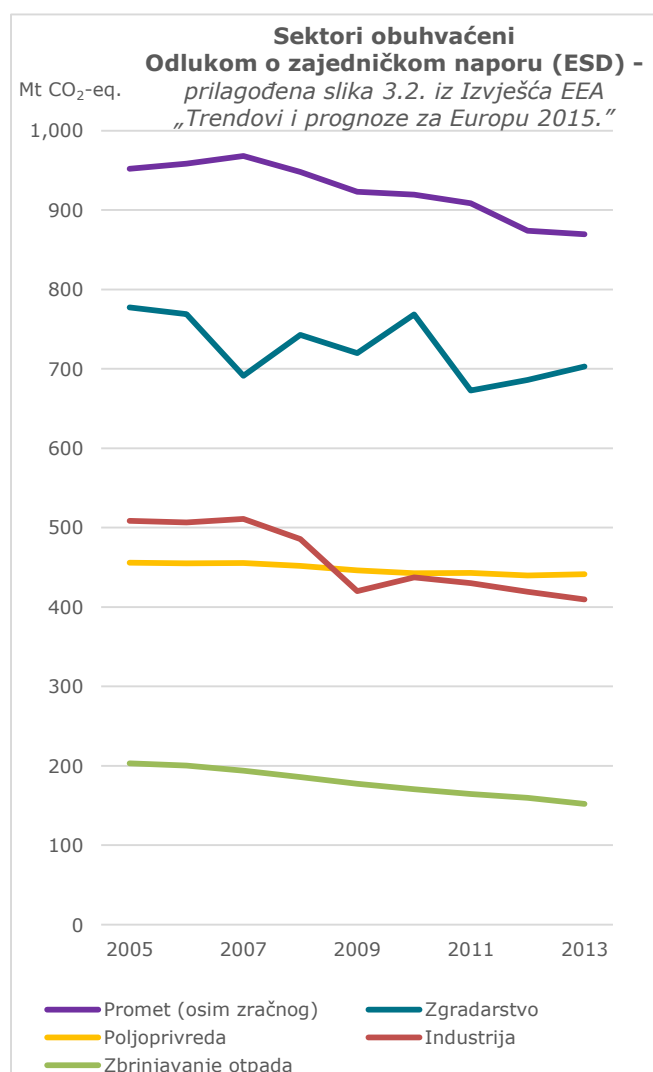
⁸ Za više informacija o tom savjetovanju, vidjeti http://ec.europa.eu/clima/consultations/articles/0025_en.htm

godine na sjednicama radnih skupina u okviru Odbora za klimatske promjene kako bi pratili provedbu obveza izvješćivanja u skladu s ESD-om.

U razdoblju od 2005. do 2013. u svim su sektorima ostvarena smanjenja ukupnih emisija, i to u rasponu od -3 % u poljoprivredi do -25 % u sektoru zbrinjavanja otpada. (slika 2) U tom razdoblju zabilježena je i konvergencija u intenzitetu emisija stakleničkih plinova u državama članicama, po stanovniku i u odnosu na BDP.

Emisije država članica u odnosu na ESD također su znatno smanjene od 2005. U 2013. i 2014. u svim su državama članicama ostvarene emisije manje od godišnjih ograničenja iz ESD-a.⁹ To je još u većoj mjeri vidljivo u onim državama kojima je dopušteno povećanje emisija u odnosu na 2005. Emisije u državama u kojima je gospodarska recesija bila posebno izražena (npr. Grčka, Portugal i Španjolska) također su znatno niže od njihovih predviđenih ograničenja za 2014.

Slika 2: Ostvarena smanjenja emisija na razini EU-a u odnosu na ESD za razdoblje od 2005. do 2013.



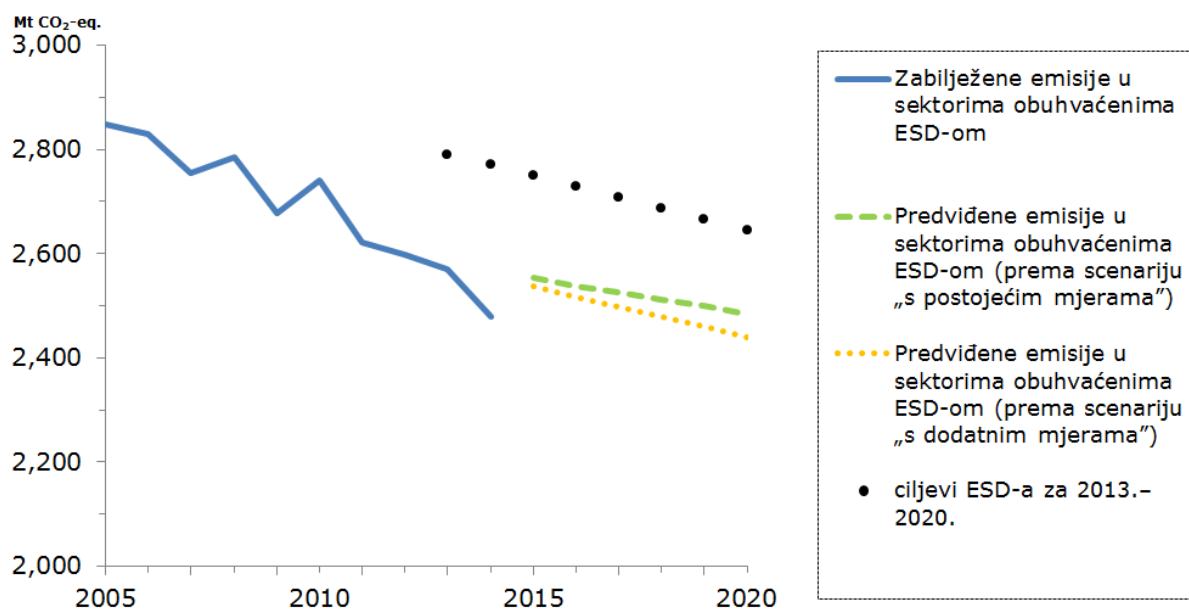
Prema predviđanjima država članica koja su podnesena tijekom 2015., očekuje se da će se ukupne emisije u odnosu na ESD i dalje smanjivati do 2020. (slika 3), što znači da će stalno biti manje od ciljnih vrijednosti na razini EU-a. Očekuje se da će 24 države članice postići ciljne vrijednosti unutar

⁹ Na temelju izvješća o emisijama podnesenih 2015. Vidjeti također SWD(2016) 251, str. 17.

domaćeg tržišta, dok se za četiri države članice očekuje da će trebati dodatne mjere ili primijeniti instrumente za fleksibilnost u sklopu ESD-a kako bi ostvarile predviđene ciljne vrijednosti¹⁰.

Budući da se čini da sve države članice poštuju godišnja ograničenja emisija za prve dvije godine razdoblja obveze, do sada nijedna od njih nije primijenila ni jedan instrument za fleksibilnost iz ESD-a. Može se očekivati da će u budućnosti neke države članice, za koje se predviđa da će im emisije u 2020. biti veće od ograničenja za tu godinu, primijeniti instrumente za fleksibilnost, primjerice trgovanje s drugim državama članicama. Iako instrumenti za fleksibilnost iz ESD-a nisu isprobani, općenito ih se podržava, a tijekom savjetovanja s dionicima države su članice tu potporu potvrdile.

Slika 3: Stvarne i predviđene ukupne emisije u okviru ESD-a za razdoblje od 2005. do 2020.



Izvor: EEA (2015) *Trends and projections in Europe 2015* (Trendovi i prognoze za Europu 2015.), ažurirano podacima iz inventara emisija iz ožujka 2016. Crna točkasta linija predstavlja linearnu putanju godišnjih ograničenja emisija u okviru ESD-a za razdoblje od 2013. do 2020.

5. Rezultati ocjenjivanja

U skladu s Komisijinim smjernicama za ocjenjivanje, ocjenjivanjem su obuhvaćeni relevantnost, učinkovitost, djelotvornost, dosljednost i dodana vrijednost za EU Odluke o raspodjeli tereta. Uz to, ispitano je ima li Odluka utjecaja na tržišno natjecanje; obveza da se to ispita jedan je od zahtjeva navedenih u članku 14. ESD-a.

5.1. Relevantnost

Ciljevi ESD-a i dalje su relevantni te se i dalje blisko podudaraju s potrebama EU-a. Poglavitito, i dalje postoji potreba da se nastavi ograničavati antropogene emisije stakleničkih plinova i uspostavi odgovarajuće mehanizme koji bi odražavali ukupnu cijenu klimatskih promjena za društvo. ESD je i dalje relevantan i u ispravljanju tržišnih nedostataka, jer obvezujuća priroda Odluke pomaže u odašiljanju odgovarajućih signala u pogledu cijene kad je riječ o smanjivanju emisija.

¹⁰ Izvješće o napretku mjera klimatske politike, COM(2015) 576 final.

Zaključcima Europskog vijeća iz listopada 2014. o Okviru klimatske i energetske politike potvrđena je važnost ESD-a i njegovog nastavka do 2030. sa svim elementima koji su primijenjeni u Odluci o raspodjeli tereta za 2020.

Sklapanjem Pariškog sporazuma u prosincu 2015. potvrđena je na najvišoj razini opredijeljenost EU-a da znatno smanji svoje emisije stakleničkih plinova do i nakon 2030. Kako je navedeno u planiranom nacionalno utvrđenom doprinosu (INDC), EU se obvezuje da će do 2030. smanjiti emisije na svom području za barem 40 % ispod razina iz 1990.

5.2. Djelotvornost

EU je na dobrom putu da ostvari ciljeve u pogledu smanjenja emisija do 2020. u sektorima obuhvaćenima ESD-om. Iz izvješća država članica podnesenih tijekom 2015. vidljivo je da su emisije stakleničkih plinova 2013. i 2014. u svim državama članicama bile ispod njihovih nacionalnih ograničenja za te godine. U 2013., ukupne emisije obuhvaćene ESD-om na razini EU-a bile su za 9,7 % manje nego u 2005. U 2014. emisije obuhvaćene ESD-om dodatno su smanjene i bile su za 12,9 % manje od emisija iz 2005.; ta razina emisija niža je od EU-ovih ciljnih emisija za 2020. prema ESD-u. To znači da je EU na dobrom putu da ostvari ciljeve ESD-a za 2020. i da su sve države članice pridonijele smanjenju emisija stakleničkih plinova.

Ostvareno smanjenje emisija veliko je poboljšanje u odnosu na projekcije uz pretpostavku nastavka s prijašnjom praksom (*business as usual*) koje su razmatrane u vrijeme donošenja ciljeva za 2020. Do sada su ostvarena znatno veća smanjenja emisija nego što se to očekivalo 2007. kada je Europsko vijeće prihvatilo klimatske ciljeve za cijeli EU za 2020., a Komisija provela procjenu učinka klimatskog i energetske paketa. U toj procjeni učinka, uz pretpostavku nastavka s prijašnjom praksom, emisije obuhvaćene ESD-om na razini EU-a porasle bi za 2,4 % od 2005. do 2020.¹¹

Gospodarska recesija također je utjecala na smanjenje emisija stakleničkih plinova u nekim sektorima obuhvaćenima ESD-om u proteklom razdoblju (posebno u sektoru prijevoza tereta) te se očekuje da će posljedice potrajati do 2020. Međutim, mnogi sektori (poput zgradarstva ili poljoprivrede) obuhvaćeni ESD-om nisu izravno pogođeni varijacijama BDP-a i osjetljiviji su na utjecaj politika, te se na temelju toga može zaključiti da se dio smanjenja emisija stakleničkih plinova u sektorima obuhvaćenima ESD-om može pripisati djelovanju politika na razini EU-a i na razini država članica.

Drugim riječima, postignuta smanjenja emisija mogu se djelomično pripisati klimatskim i energetske politikama i mjerama koje su već provedene u državama članicama (od kojih su neke rezultat ESD-a) te se očekuje da će te politike i mjere i dalje imati ograničavajući utjecaj na emisije.

U prilog toj tvrdnji ide i analiza čimbenika koja je provedena za razdoblje od 2005. do 2012. i u kojoj su promatrane emisije CO₂ uzrokovane izgaranjem fosilnih goriva, koje čine 80 % ukupnih emisija stakleničkih plinova u sektorima obuhvaćenima ETS-om i ESD-om. Zaključak te analize bio je da su tehnološke promjene najviše doprinijele smanjivanju emisija, daleko više nego promjene unutar sektora gospodarstva i među njima, te daleko više nego čimbenici povezani s BDP-om u vrijeme gospodarske krize.

Rezultati pokazuju ukupno smanjenje emisija CO₂ za 11,5 % u razdoblju između 2005. i 2012. Na smanjenje emisija najviše su utjecale tehnološke promjene, koje su dovele do smanjenja od 18,5 %, znatno više nego promjene među gospodarskim sektorima. Sveukupno, politike koje su provedene u području klime i energetike znatno su doprinijele uvođenju tehnologija s manjim emisijama ugljika, uključujući energiju iz obnovljivih izvora. Porast gospodarske aktivnosti (BDP) doveo je do porasta emisija od 6,8 %. Strukturne promjene gospodarstva (s konstantnim BDP-om i intenzitetom CO₂ u svakom sektoru gospodarstva) uzrokovale su mali porast emisija, za 1,7 %¹².

Nije bilo moguće kvantificirati u kojoj se mjeri zabilježeni trendovi emisija u prošlosti i predviđeni trendovi emisija u budućnosti mogu s dovoljno sigurnosti pripisati pojedinim politikama. Posebice, teško je promatrati utjecaj ESD-a na nacionalne klimatske i energetske politike odvojeno od drugih

¹¹ SEC (2008) 85/3 EZ. Vidjeti također Popratnu studiju uz ocjenu Odluke br. 406/2009/EZ (Odluke o raspodjeli tereta), str.12.

¹² Izvješće o napretku mjera klimatske politike, COM(2015) 576 final, str. 9.

inicijativa koje su poduzete širom EU-a u okviru klimatskog i energetske paketa i koje imaju izravniji učinak na različite čimbenike emisija.

Neki dionici smatraju da je ESD bio važan čimbenik koji je utjecao na nove nacionalne politike i mjere u određenim državama članicama, dok drugi smatraju da je ESD imao mali ili nikakav utjecaj na dosadašnji razvoj nacionalnih politika. Čini se da učinak ESD-a nema jednak utjecaj u svim državama članicama, što može biti posljedica različite situacije u državama članicama u pogledu njihovih ciljeva prema ESD-u, tj. trebaju li poduzeti dodatne mjere ili ne.

Iz ocjene ESD-a vidljivo je da se provedba nacionalnih politika u sektorima obuhvaćenima ESD-om uglavnom povećavala, s početkom u 2007. kada je Europsko vijeće prihvatilo klimatske ciljeve za cijeli EU za 2020. Da ESD nije bio donesen, moguće je da djelovanja u cilju smanjivanja emisija u sektorima koji su njime obuhvaćeni ne bi bila poduzeta, ili bi bila poduzeta sporije.

5.3. Učinkovitost

Troškove i koristi koji su posljedica provedbe mjera u sektorima obuhvaćenima ESD-om teško je kvantificirati jer je za sada teško utvrditi izravnu vezu između mnogih nacionalnih energetske i klimatske politika i smanjenja emisija u sektorima obuhvaćenima ESD-om. Uz to, u politikama i mjerama o kojima su izvjestile države članice nema dovoljno informacija o njihovim očekivanim i ostvarenim troškovima i koristima.

Glavna korist koja se dovodi u vezu s ESD-om odnosi se na smanjenja emisija stakleničkih plinova u sektorima obuhvaćenima Odlukom. Uz izravne troškove, provedba ESD-a moguće je za posljedicu imala i niz povezanih koristi za gospodarstvo, kao što su poboljšanja kvalitete zraka i energetske sigurnosti.

Druga, u velikoj mjeri kvalitativna korist od ESD-a, jest ta da ESD pomaže državama članicama u uspostavljanju institucionalnih okvira i ciljeva te postupaka za prikupljanje podataka i izvješćivanje kad je riječ o smanjivanju emisija u sektorima obuhvaćenima ESD-om. Ta je korist izraženija u onim državama članicama u kojima su politike za smanjivanje emisija u tim sektorima prenesene na regionalnu razinu.

Troškovi provedbe ESD-a proizlaze prvenstveno iz provedbe politika i mjera u relevantnim sektorima te izvješćivanja povezanog s ESD-om.

Kad je riječ o troškovima izvješćivanja, utvrđeno je da je ESD prikladan u pogledu učinkovitosti, s tim da možda postoje određene mogućnosti za smanjivanje administrativnog opterećenja. Troškovi povezani s izvješćivanjem i usklađivanjem nisu veliki i uglavnom ih snose Komisija i Europska agencija za okoliš. Nije uočena značajna razlika među državama članicama. Možda je moguće smanjiti administrativne troškove na razini EU-a, primjerice jednostavnijim ili rjeđim provjerama ispunjavanja obveza.

Kad je riječ o instrumentima za fleksibilnost koji su omogućeni ESD-om, tri su države članice najavile da planiraju kupnju dijela godišnjih emisijskih kvota od drugih država članica, a deset država članica namjeravaju prodati dio godišnjih emisijskih kvota. Razlog za nisku potražnju za takvim transferima može biti taj da je ESD još uvijek u početnom razdoblju provedbe te možda postoje i drugi čimbenici koji nisu obuhvaćeni ocjenjivanjem, a zbog kojih države članice radije provode mjere na domaćem tržištu nego da kupuju emisijske kvote od drugih država članica.

5.4. Dosljednost

Podaci dobiveni od dionika i u manjoj mjeri pregledom literature ukazuju na to da su ciljevi ESD-a u velikoj mjeri dosljedni s drugim energetske i klimatske politikama EU-a poput ETS-a, energetske učinkovitosti i energije iz obnovljivih izvora. Dionici su potvrdili dosljednost s ciljevima EU-a u pogledu energetske učinkovitosti i energije iz obnovljivih izvora, no neki od njih izrazili su sumnju u pogledu dosljednosti samih ciljnih vrijednosti.

Budući da je ESD-om državama članicama omogućena fleksibilnost u pogledu načina ostvarivanja tih ciljnih vrijednosti emisija, općeniti ciljevi ESD-a ocijenjeni su uglavnom dosljednima s načelom donošenja politika na nacionalnoj razini.

Postoji mogućnost da se pojave nedosljednosti između ESD-a i drugih intervencija koje se odnose na poljoprivredu, korištenje zemljišta, prenamjenu zemljišta i šumarstvo (LULUCF). Pitanje dosljednosti djelomično se odnosi na druge međunarodne obveze, a ne na dosljednost s politikama EU-a; poljoprivreda je uključena u ESD i Protokol iz Kyota, dok je LULUCF uključen u protokol iz Kyota ali ne i u ESD.

Usklađenost s drugim obvezama u pogledu izvješćivanja također je ocijenjena dobrom, posebno u odnosu na EU-ove unutarnje i međunarodne obveze izvješćivanja. Međutim, uočene su mogućnosti za racionalizaciju obveza izvješćivanja u okviru ESD-a i zakonodavstva EU-a koje se odnosi na energetiku.

5.5. Dodana vrijednost za EU

Prije donošenja ESD-a za veliku većinu država članica EU-a nije bilo domaćih pokretača politike ili su oni bili vrlo slabi, iz čega slijedi da je moguće da bi u odsustvu ESD-a djelovanja izostala ili bi bila poduzeta znatno sporijim ritmom.

U ocjeni je navedeno da bi one države članice koje imaju ambicioznije ciljeve u pogledu smanjivanja emisija stakleničkih plinova od onih zacrtanih ESD-om možda svejedno djelovale, u skladu sa svojim nacionalnim zakonodavstvom. Međutim, potrebno je dodati da su upravo rasprave o ciljnim vrijednostima emisija za 2020. možda potakle države članice da utvrde ciljne vrijednosti na nacionalnoj razini, jer se u tim raspravama osiguralo da će i ostale države članice EU-a poduzeti mjere na razini dogovorenog minimuma. Čak i u slučajevima kada su postojali drugi pokretači djelovanja u državama članicama, smatra se da je ESD pozitivno djelovao kao dodatni čimbenik, čak i ako nije bio glavni pokretač.

Još jedna važna dodana vrijednost ESD-a u proteklom razdoblju bila je poboljšanje kvalitete podataka o emisijama i predviđanja na nacionalnoj razini u pogledu sektora obuhvaćenih ESD-om, čime se pridonijelo boljoj pripremi politika. Godišnje izvješćivanje o emisijama, zajedno sa zahtjevima za izvješćivanje o politikama i mjerama svake dvije godine, kao i predviđanja, pomažu u boljem informiranju država članica o napretku, ne samo u pogledu emisija stakleničkih plinova, nego i o klimatskim i energetske politikama. Obveze u pogledu izvješćivanja također su važan alat za države članice i druge dionike u EU-u, jer on omogućuje uspoređivanje njihove uspješnosti.

Postoji snažan konsenzus dionika, koji se slažu da je instrument poput ESD-a potreban i u razdoblju nakon 2020.

5.6. Tržišno natjecanje

U okviru ocjenjivanja ispitano je jesu li nacionalne politike i mjere koje su države članice uvele u okviru usklađivanja s ESD-om narušile unutarnje tržište EU-a. Zbog nedostatka konkretnih podataka koji se odnose na utjecaj takvih nacionalnih mjera na unutarnje tržište EU-a, ocjena se temelji samo na mišljenjima dionika.

Većina je dionika mišljenja da ESD nije imao utjecaja na tržišno natjecanje unutar EU-a, ili je imao ograničen utjecaj. Dva su ispitanika navela da bi nacionalne politike ublažavanja koje su potaknute ESD-om mogle ograničiti potencijal za povećavanje prinosa iz sektora poljoprivrede, jer se smatra da je potencijal za ublažavanje u tom sektoru manji. Međutim, nijedan dionik nije naveo primjer kada su nacionalne politike i mjere koje su rezultat ESD-a imale negativan učinak na pojedino poduzeće ili dijelove sektora.

6. Zaključci

ESD je još uvijek u ranoj fazi provedbe. Ipak, na temelju dokaza koji su do sada dobiveni, izgleda da su ciljne vrijednosti iz ESD-a bile djelotvorne u poticanju novih politika i mjera na nacionalnoj razini za promicanje stvarnih smanjenja emisija stakleničkih plinova obuhvaćenih ESD-om. Većina tih smanjenja emisija nakon 2009. rezultat su tehnoloških promjena i politika koje su dovele do šire primjene tehnologija s nižom razinom emisija ugljika. Postizanju tog cilja pridonijela je i činjenica da je ESD donesen zajedno s nizom drugih klimatskih i energetske inicijativa EU-a – posebno onih

usmjerenih na energetska učinkovitost i energiju iz obnovljivih izvora – kao dio paketa za 2020. U nekoliko sektora obuhvaćenih ESD-om, uključujući zgradarstvo, promet, poljoprivredu i zbrinjavanje otpada, dio zabilježenih smanjenja može se pripisati čimbenicima na koje su utjecale političke intervencije povezane s paketom za 2020.

Iako je vidljivo da je ESD imao određeni učinak u poticanju novih nacionalnih politika u nekim državama članicama, u ovoj fazi nema dovoljno dokaza kojima bi se moglo kvantificirati ukupni utjecaj ESD-a na emisije stakleničkih plinova. Budući da su informacije o izravnim troškovima nacionalnih politika koje su potaknute ESD-om vrlo ograničene, nije bilo moguće sa sigurnošću procijeniti te troškove. Djelomično je to posljedica i činjenice da države članice tijekom dosadašnjeg izvješćivanja o svojim nacionalnim politikama i mjerama nisu dostavile dovoljno informacija o njihovim očekivanim i ostvarenim troškovima i koristima.

Utvrđeno je da je ESD-om prouzročeno ograničeno administrativno opterećenje na razini država članica, iako bi se možda moglo smanjiti administrativne troškove na razini EU-a, primjerice jednostavnijim ili rjeđim provjerama ispunjavanja obveza.

ESD je i dalje dosljedan s drugim klimatskim i energetske politikama EU-a. Javna je rasprava pokazala da postoji snažan konsenzus dionika, koji se slažu da je instrument poput ESD-a potreban i u razdoblju nakon 2020.

Utvrđeno je da ESD stvara dodanu vrijednost djelovanjem na razini EU-a. Velika većina dionika iz država članica slaže se da je ESD poboljšao uvid u mogućnosti za ublažavanje klimatskih promjena u sektorima koji su njime obuhvaćeni i pridonio uspostavljanju novih nacionalnih institucijskih i pravnih okvira. Također je rezultirao većom usklađenošću u pogledu smanjivanja emisija među sektorima koji su njime obuhvaćeni, kao i među nacionalnim i regionalnim ili lokalnim tijelima vlasti.

Dionici nisu naveli dokaze koji bi ukazivali na to da su nacionalne politike koje su rezultat ESD-a imale negativan utjecaj na tržišno natjecanje na unutarnjem tržištu EU-a.