



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 14.7.2021.
SWD(2021) 612 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE
SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA

priložen dokumentu

UREDBA EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA

o izmjeni Uredbe (EU) 2018/842 o obvezujućem godišnjem smanjenju emisija stakleničkih plinova u državama članicama od 2021. do 2030. kojim se doprinosi mjerama u području klime za ispunjenje obveza u okviru Pariškog sporazuma

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

Sažetak
Procjena učinka revizije Uredbe o raspodjeli tereta
A. Potreba za djelovanjem
O čemu je riječ? Zašto je to problem na razini EU-a?
U Uredbi o raspodjeli tereta (ESR) postavljeni su nacionalni ciljevi smanjenja emisija stakleničkih plinova za sektore koji trenutačno nisu obuhvaćeni sustavom EU-a za trgovanje emisijama, kao što su graditeljstvo, cestovni promet, poljoprivreda i otpad. Ipak, s obzirom na novi opći cilj da se neto emisije stakleničkih plinova do 2030. smanje za najmanje 55 % u odnosu na 1990. na razini cijelog gospodarstva EU-a trenutačnim ciljevima utvrđenima u ESR-u ne može se u dovoljnoj mjeri pridonijeti povećanom općem cilju EU-a. Drugo, zbog mogućeg proširenja sustava trgovanja emisijama i moguće promjene područja primjene Uredbe o korištenju zemljišta, prenamjeni zemljišta i šumarstvu opravdano je područje primjene ESR-a kao takvog razmatrati kao dio cjelokupne strukture klimatske politike. Treće, ESR se temelji na pravednosti, solidarnosti i troškovnoj učinkovitosti i te se značajke moraju sačuvati u reviziji.
Što bi se trebalo postići?
Opći je cilj ove inicijative pridonijeti smanjenju neto emisija stakleničkih plinova do 2030. za najmanje 55 % u odnosu na 1990. kako bi se do 2050. na postupan i uravnotežen način postigla klimatska neutralnost (tj. nulta neto stopa emisija stakleničkih plinova). Tri su posebna cilja preispitivanja ESR-a: prvi je cilj dosljedno odrediti područje primjene i zajedničke ambicije ESR-a u okviru paketa za ostvarivanje cilja od 55 %, posebno s obzirom na mogući novi prošireni sustav trgovanja emisijama koji bi obuhvatio sektore kao što su graditeljstvo i cestovni promet. Drugi je cilj osigurati da se dodatni tereti među državama članicama dijele na dosljedan, pravedan i pravičan način. Treći je cilj promicati troškovno učinkovita rješenja za smanjenje emisija u sektorima obuhvaćenima raspodjelom tereta prilagodbama ciljeva i fleksibilnim mogućnostima.
Koja je dodana vrijednost djelovanja na razini EU-a (supsidijarnost)?
Klimatske su promjene prekogranični problem koji se učinkovito rješava dopunjavanjem i jačanjem nacionalnog i lokalnog djelovanja koordiniranim djelovanjem na razini EU-a. Koordinirano djelovanje omogućava visoku razinu ambicija na razini EU-a, ali se uzimaju u obzir supsidijarnost i različite sposobnosti djelovanja država članica jer je ESR prvenstveno usmjeren na njih, a usto se omogućava veća troškovna učinkovitost zahvaljujući odgovarajućim fleksibilnim mogućnostima u državama članicama i među njima te u okviru drugog sektorskog zakonodavstva (sustav trgovanja emisijama, Uredba o korištenju zemljišta, prenamjeni zemljišta i šumarstvu).
B. Rješenja
Koje su opcije za postizanje ciljeva? Postoji li najpoželjnija opcija? Ako ne, zašto?
Glavne opcije ove procjene učinka odnose se na moguće promjene područja primjene ESR-a: ○ 1. opcija: zadržati trenutačno sektorsko područje primjene ESR-a uz proširenje trgovanja emisijama, pri čemu postoje dvije varijante: 1.1. znatno povećanje ambicija u okviru ESR-a i 1.2. ograničeno povećanje ambicija u okviru ESR-a, ○ 2. opcija: u okviru ESR-a zadržati samo sektore koji nisu obuhvaćeni trgovanjem emisijama, odnosno smanjeno područje primjene bez graditeljstva i prometa, pri čemu postoje dvije varijante: 2.1. ciljne vrijednosti povećavaju se na razinu troškovno učinkovitih projekcija za preostale sektore obuhvaćene

- ESR-om; 2.2. zadržavaju se trenutni ciljevi iz ESR-a,
- 3. opcija: postupno ukidanje ESR-a i njegova zamjena drugim instrumentima politike.

Uz opcije koje se odnose na područje primjene u okviru procjene ispituje se i jesu li postojeće fleksibilne mogućnosti u okviru ESR-a prikladne za troškovno učinkovito ostvarivanje povećanih klimatskih ambicija.

S obzirom na važnu ulogu supsidijarnosti u mnogim politikama EU-a koje se primjenjuju na obuhvaćene sektore najpoželjnija su opcija povećane ambicije u okviru ESR-a u skladu s općim klimatskim ambicijama uz zadržavanje trenutnog područja primjene ESR-a, pri čemu se osigurava da su države članice odgovorne i imaju odgovarajuće poticaje za ambicioznu provedbu nacionalnih politika i politika EU-a, ali i fleksibilnost da uzmu u obzir svoje nacionalne okolnosti.

Koja su stajališta različitih dionika? Tko podržava koju opciju?

Kad je riječ o ambicijama, velika većina dionika koji su sudjelovali u javnom savjetovanju složila se da bi države članice trebale pojačati napore i težiti ambicioznijim ciljevima. Kad je riječ o području primjene, 60 % ispitanika založilo se za to da bi sektori koji će u budućnosti biti obuhvaćeni proširenim sustavom trgovanja emisijama trebali ostati obuhvaćeni i ESR-om, dok je 26 % bilo protiv. Mnogi ispitanici istaknuli su da bi u slučaju uvođenja proširenog sustava trgovanja emisijama trebalo proći pokusno razdoblje prije odluke o tome treba li izmijeniti područje primjene ESR-a. Izvršni potpredsjednik Timmermans i povjerenik Schmit održali su 1. lipnja 2021. saslušanje socijalnih partnera kako bi raspravili o gospodarskoj i socijalnoj dimenziji paketa za ostvarivanje cilja od 55 %. Socijalni partneri podržali su cilj smanjenja za 55 % i izrazili svoja stajališta o različitim prijedlozima u okviru paketa.

C. Učinci najpoželjnije opcije

Koje su prednosti najpoželjnije opcije (ako postoji, inače prednosti glavnih opcija)?

Najpoželjnijom opcijom predviđaju se okvir politike kojim se osigurava visoka razina okolišnog integriteta, pravednosti i solidarnosti u raspodjeli tereta te odgovarajuće fleksibilne mogućnosti za ostvarivanje ciljeva na troškovno učinkovit način.

Koji su troškovi najpoželjnije opcije (ako postoji, inače troškovi glavnih opcija)?

Ukupni troškovi najpoželjnije opcije procjenjuju se u okviru ukupne ekonomske analize povećanja cilja smanjenja emisija na najmanje 55 %. Prema predviđanjima na razini cijelog gospodarstva u okviru kojih se objedinjuju regulatorne mjere i uvođenje proširenog sustava trgovanja emisijama troškovi energetskog sustava u sljedećem desetljeću povećat će se za 0,3 % do 0,6 % BDP-a (veći postotak uključuje učinak određivanja cijena ugljika) u odnosu na referentni scenarij. Ti troškovi uključuju dodatne troškove ulaganja na strani ponude i potražnje te uštede goriva. Makroekonomski su učinci ograničeni i mogu biti pozitivni, ovisno o tome kako se, na primjer, prihvati od određivanja cijena ugljika usmjeravaju u gospodarstvo.

Koji su učinci na MSP-ove i konkurentnost?

ESR je prvenstveno usmjeren na države članice kao institucionalne dionike i stoga uglavnom izravno utječe na njihove nacionalne uprave. Ni MSP-ovi ni druga poduzeća nemaju obveze izravnog izvješćivanja na temelju ESR-a i opcije politika to ne bi promijenile. Međutim, mnogi MSP-ovi djeluju u sektorima obuhvaćenima ESR-om, na primjer u sektorima prometa, energetike i poljoprivrede. Općenito se u svim sektorima gospodarstva očekuju veće ambicije u pogledu emisija stakleničkih plinova kako bi se

pridonijelo modernizaciji gospodarstva, no za neke se sektore očekuje i pad, na primjer one povezane s vađenjem i distribucijom fosilnih goriva.

Hoće li to bitno utjecati na državne proračune i uprave?

Praktične posljedice za države članice zbog provedbe nacionalnih politika i mjera u sektorima obuhvaćenima ESR-om ovise o odabranim mjerama za svaku konkretnu zemlju koje su predstavljene u ažuriranim nacionalnim energetske i klimatskim planovima (NECP-ovi) i koje je Europska komisija ocijenila u skladu s Uredbom o upravljanju.

Hoće li biti drugih bitnih učinaka?

Na temelju ESR-a nacionalna će tijela poduzeti dodatne mjere za smanjenje emisija stakleničkih plinova u sektorima graditeljstva, cestovnog prometa, male industrije i poljoprivrede. Transformacija će u mnogim slučajevima biti povezana s povećanim potrebama za ulaganjem, iz kojih proizlaze povećana učinkovitost i/ili smanjeni operativni troškovi. Posljedice će se dakle odnositi na prepreke ulaganjima i načine za njihovo uklanjanje, na primjer u kućanstvima s niskim dohotkom. U okviru ESR-a to se pitanje rješava određivanjem različitih ciljeva koji se uglavnom temelje na BDP-u po stanovniku umjesto da se primjenjuje pristup određivanju ciljeva koji je utemeljen isključivo na troškovnoj učinkovitosti i doveo bi do relativno većih posljedica za države članice s niskim dohotkom.

Proporcionalnost?

Postizanje ambicioznijih ciljeva smanjenja emisija stakleničkih plinova zahtijevat će dodatno djelovanje na razini EU-a i na razini država članica. ESR je alat za poticanje djelovanja država članica EU-a na fleksibilan i prikladan način u skladu s drugim zakonodavstvom EU-a. Predložena mjera proporcionalna je klimatskim ciljevima koje se EU obvezao ostvariti.

D. Daljnje mjere

Kad će se predložene mjere preispitati?

Očekuje se da će se ESR primjenjivati barem do 2030. Napredak se ocjenjuje u okviru godišnjeg sustava praćenja, izvješćivanja i provjere emisija stakleničkih plinova. Zakonodavstvom će se predvidjeti redovito preispitivanje. Ono će se uskladiti s preispitivanjem drugog zakonodavstva u području klime, kao što su Direktiva o sustavu EU-a za trgovanje emisijama, Uredba o korištenju zemljišta, prenamjeni zemljišta i šumarstvu i Uredba o utvrđivanju standarda za emisije CO₂ za automobile i kombije.