



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 22.1.2014.
COM(2014) 15 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU,
EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA**

Okvir za klimatsku i energetska politiku u razdoblju 2020. – 2030.

{SWD(2014) 15 final}

{SWD(2014) 16 final}

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU,
EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA**

Okvir za klimatsku i energetska politiku u razdoblju 2020. – 2030.

1. Uvod

Mnogo je postignuto otkad je EU donio svoj prvi paket klimatskih i energetska mjera 2008. EU je na putu ostvarenja ciljeva povezanih s energijom iz obnovljivih izvora i smanjenjem emisije stakleničkih plinova do 2020., a znatni naponi uloženi su u povećanje iskoristivosti energije zahvaljujući učinkovitijim zgradama, proizvodima, industrijskim procesima i vozilima. Ta su postignuća još važnija u svjetlu podatka da je europsko gospodarstvo realno poraslo za 45 % u odnosu na 1990. Ciljevi „20/20/20” koji se odnose na emisije stakleničkih plinova, obnovljivu energiju i njezinu uštedu imali su ključnu ulogu u poticanju tog napretka i održavanju 4,2 milijuna radnih mjesta u različitim ekoindustrijama¹, uz stalni rast tijekom kriznog razdoblja.

Okvir 1.: Ključna postignuća trenutnog okvira za klimatsku i energetska politiku

Unija si je postavila tri cilja koja treba postići do 2020. u pogledu smanjenja emisije stakleničkih plinova (20 %), udjela obnovljivih izvora energije (20 %) i poboljšanja energetska učinkovitosti (20 %). Trenutačnim energetska i klimatska politikama u velikoj se mjeri napreduje prema ostvarenju cilja „20/20/20”.

- Emisije stakleničkih plinova u 2012. smanjene su za 18 % u odnosu na 1990., a na temelju trenutnih politika očekuje se daljnje smanjenje na razinu nižu za 24 % u 2020. i za 32 % u 2030.
- Udjel obnovljivih izvora energije povećao se na 13 % u 2012. – u smislu udjela u krajnjoj potrošnji energije – a očekuje se daljnji rast na 21 % u 2020. i 24 % u 2030.
- U EU-u je krajem 2012. instalirano 44 % svjetskog kapaciteta električne energije iz obnovljivih izvora (ne uključujući hidroenergiju).
- Energetska intenzitet gospodarstva EU-a smanjen je između 1995. i 2011. za 24 %, dok poboljšanje u industriji iznosi oko 30 %.
- Emisija ugljika u gospodarstvu EU-a smanjila se između 1995. i 2010. za 28 %.

Mnogo se promijenilo od 2008. Najprimjetniji je učinak gospodarske i financijske krize, koja je utjecala na investicijska sposobnost država članica. Cijene fosilnih goriva i dalje su visoke, što negativno utječe na Unijina trgovinska bilancu i energetska troškove. Godine 2012. u EU je uvezeno nafte i plina u vrijednosti većoj od 400 milijardi €, što je približno 3,1 % Unijina BDP-a. Težište globalne potražnje za energijom prebačeno je na gospodarstva u usponu, primjerice Kinu i Indiju. Istodobno su kućanstva i industrijska korisnici sve zabrinutiji zbog sve većih cijena energije i razlika u cijenama u odnosu na mnoge Unijine trgovinska partnere, osobito SAD. Unutarnje energetska tržište se razvija, ali pojavili su se novi rizici od rascjepkanosti. Sustav EU-a za trgovanje emisijskim jedinicama (ETS) ne pridonosi dovoljno ulaganjima u niskougljične tehnologije, povećavajući vjerojatnost pojave novih nacionalnih politika kojima se narušuje ravnopravnost koja se tim sustavom trebala osigurati. Iako su

¹ Podatci Eurostata o robnom i uslužnom sektoru u području okoliša.

tehnologije obnovljivih izvora energije sazrele, što je dovelo do znatnog smanjenja troškova, brz je razvoj obnovljivih izvora energije doveo do novih izazova u energetsom sustavu. Mnogi su energetske zahtjevni proizvodi postali učinkovitiji, što potrošačima omogućuje štednju energije i financijsku uštedu.

Istodobno je dodatno potvrđena vjerojatnost ljudskog utjecaja na klimatske promjene te potreba za znatnim i održivim smanjenjem emisije stakleničkih plinova u cilju ograničenja daljnjih promjena klime na Zemlji².

Vrijeme je stoga da se razmisli o tim trendovima i političkom okviru koji nam je potreban za 2030. Potrebno je, u skladu s odgovorima dionika na Zelenu knjigu³, nastaviti napredovati u smjeru niskougljičnoga gospodarstva u kojemu je svim potrošačima osigurana konkurentna i povoljna energija, u kojemu se potiče rast i otvaraju radna mjesta, u kojemu je osigurana opskrba energijom te smanjena ovisnost cjelokupne Unije o uvozu. Moramo prihvatiti ambicioznu obvezu da ćemo nastaviti smanjivati emisije stakleničkih plinova u skladu s ekonomičnim nacrtima opisanima u planovima za 2050.⁴, i to na vrijeme prije početka dolazećih pregovora o međunarodnom sporazumu o klimi. Trebamo što prije osigurati regulatornu sigurnost ulagateljima u niskougljične tehnologije radi poticanja istraživanja, razvoja i inovacija te unapređivanja i industrijalizacije opskrbnih lanaca za nove tehnologije. To se mora poduzeti uzimajući u obzir prevladavajuću gospodarsku i političku stvarnost te iskustva stečena u okviru trenutnog političkog okvira.

U tom bi se smislu politički okvir za 2030. trebao temeljiti na cjelovitom postizanju cilja „20/20/20” i sljedećemu:

- ambicioznom obvezivanju da se smanje emisije stakleničkih plinova u skladu s planovima do 2050.; ispunjenje te obveze treba slijediti ekonomičan pristup kojim se odgovara na izazove dostupnosti, konkurentnosti, sigurnosti opskrbe i održivosti te uzimaju u obzir trenutačne gospodarske i političke okolnosti;
- pojednostavljenju europskog političkog okvira uz poboljšanu komplementarnost i usklađenost ciljeva i instrumenata;
- omogućivanju fleksibilnosti državama članicama u okviru ovog EU-ova okvira da samostalno definiraju prijelaz na niskougljično gospodarstvo u skladu sa svojim okolnostima, preferiranom kombinacijom izvora energije i potrebama u kontekstu energetske sigurnosti, uz zadržavanje minimalnih troškova;
- jačanju regionalne suradnje među državama članicama kako bi im se pomoglo pri ekonomičnijem suočivanju sa zajedničkim energetske i klimatske izazovima, uz daljnje integriranje tržišta i sprečavanje njegova narušavanja;
- nastavku razvoja obnovljivih izvora energije uz politiku utemeljenu na ekonomičnom pristupu čime se jača europska dimenzija te potiču daljnja integracija unutarnjeg energetske tržišta i nenarušeno tržišno natjecanje kao njegov središnji element;
- jasnom razumijevanju čimbenika za utvrđivanje troškova energije kako bi se politika temeljila na činjenicama i dokazima i tako se razjasnilo na što se politikom Unije može utjecati, a na što ne može; pri utvrđivanju ciljeva okvira i određivanju

² Climate Change 2013: The Physical Science Basis; Working Group I of the IPCC; Summary for Policy Makers, October 2013.

³ COM(2013) 169: Zelena knjiga o okviru za klimatsku i energetske politiku za 2030.

⁴ COM(2011) 885 Energetske plan do 2050.; COM(2011) 112 Plan za prijelaz na konkurentno niskougljično gospodarstvo do 2050.

instrumenata za njegovu provedbu treba osigurati da u središtu budu konkurentnost poduzeća i dostupnost energije potrošačima;

- poboljšanju energetske sigurnosti, uz nisku emisiju ugljika i konkurentan energetski sustav, zahvaljujući zajedničkom djelovanju, integriranim tržištima, diversifikaciji uvoza, održivom razvoju domaćih izvora energije, ulaganju u potrebnu infrastrukturu, uštedi kod krajnjih korisnika te potpori istraživanju i inovacijama;
- jačanju sigurnosti za ulagatelje pružanjem jasnih signala o promjenama političkog okvira nakon 2020. i jamčenju toga da se postojeći ciljevi i instrumenti neće znato mijenjati prije tog datuma;
- poštenoj raspodjeli napora među državama članicama, koja je odraz njihovih posebnih okolnosti i kapaciteta.

Ovom Komunikacijom razvija se okvir za buduće energetske i klimatske politike EU-a te se pokreće postupak u cilju postizanja suglasnosti o budućem razvoju tih politika.

2. KLJUČNI ELEMENTI OKVIRA

Zelenom knjigom Komisije zatraženo je očitovanje o najprimjerenijem rasponu i strukturi klimatskih i energetske ciljeva za 2030. Široka suglasnost među dionicima izražena je o poželjnosti novog cilja smanjenja emisije stakleničkih plinova, ali razlikovala su se stajališta o njegovoj razini⁵. Mišljenja su bila podijeljena i o tome jesu li radi postizanja daljnjeg napretka, u smislu plana za 2030., potrebni novi ciljevi u pogledu energije iz obnovljivih izvora i energetske učinkovitosti.

U procjeni učinka, koja je objavljena uz ovaj okvir, analizirani su različite vrijednosti ciljeva za smanjenje razine stakleničkih plinova (35 %, 40 % i 45 %). Potvrđeni su zaključci Energetskog plana do 2050.⁶, u kojima se navodi da se troškovi prijelaza na niskougljično gospodarstvo ne razlikuju znatno u odnosu na troškove na koje u svakom slučaju treba računati zbog potrebe za obnovom zastarjelih energetske sustava, rasta cijene fosilnih goriva i poštovanja postojećih klimatskih i energetske politika. Bez obzira na to, u razdoblju do 2030. očekuje se rast troškova za energetske sustave na razinu od oko 14 % BDP-a, u odnosu na 12,8 % BDP-a u 2010. Doći će međutim do velike promjene u strukturi rashoda, od rashoda za gorivo na rashode za inovativnu opremu visoke dodane vrijednosti, što će potaknuti ulaganje u inovativne proizvode i usluge, otvaranje radnih mjesta te rast i poboljšanje Unijine trgovinske bilance. Povoljan gospodarski okvir i ciljana industrijska politika, kako je navedeno u pratećoj komunikaciji o industrijskom uzletu⁷, trebali bi pomoći industriji i poduzetnicima da iskoriste te mogućnosti.

Iskustvo s trenutačnim okvirom za 2020. upućuje na to da europski i nacionalni ciljevi, iako mogu potaknuti snažno djelovanje država članica i rast industrija u sponu, ne pridonose uvijek tržišnoj integraciji, ekonomičnosti i nenarušenom tržišnom natjecanju. U procjeni učinka navodi se da je glavni cilj za smanjenje emisije stakleničkih plinova financijski najpovoljniji prijelaz na niskougljično gospodarstvo, čime bi se automatski potaknuli povećanje udjela obnovljivih izvora energije i njezina ušteda u Uniji.

U svjetlu dokaza i iskustava trenutačnih politika Komisija kao središnji element EU-ove energetske i klimatske politike do 2030. predlaže novi cilj za smanjenje domaće emisije

⁵ http://ec.europa.eu/energy/consultations/20130702_green_paper_2030_en.htm

⁶ COM(2011) 885

⁷ COM(2014) 14

stakleničkih plinova za 40 % u odnosu na 1990., što bi trebalo raspodijeliti na sektore unutar sustava za trgovanje emisijskim jedinicama i izvan njega⁸. Ciljeve izvan sustava trgovanja emisijskim jedinicama trebale bi preuzeti države članice (vidi dalje u tekstu). To bi bilo popraćeno koherentnim glavnim ciljem na europskoj razini za udio energije iz obnovljivih izvora od najmanje 27 %, uz fleksibilnost koja omogućuje državama članicama određivanje nacionalnih ciljeva. Pitanje o tome kako najbolje postići optimalnu uštedu energije do 2030. analizirat će se vrlo detaljno pri preispitivanju Direktive o energetske učinkovitosti, što će se zaključiti kasnije tijekom 2014.

Veća fleksibilnost država članica kombinirat će se s jačim europskim okvirom za upravljanje kako bi se ciljevi EU-a povezani s energijom iz obnovljivih izvora i uštedom energije ostvarili na način koji je usklađen s postizanjem nacionalnih ciljeva i ciljeva za stakleničke plinove u Europi te sa širim načelima europske energetske politike, uključujući funkcioniranje i daljnju integraciju unutarnjeg energetskeg tržišta te uspostavu konkurentnog, sigurnog i održivog energetskeg sustava.

2.1. Cilj za emisije stakleničkih plinova

Komisija kao cilj za 2030. predlaže da se domaće emisije stakleničkih plinova u EU-u smanje za 40 % u odnosu na 1990. Važno je napomenuti da će politike i mjere koje države članice provode ili planiraju u vezi sa svojim trenutačnim obvezama za smanjivanje emisije stakleničkih plinova proizvoditi učinke i nakon 2020. Budu li u cijelosti provedene i djelotvorne, očekivano smanjenje emisija zahvaljujući tim mjerama iznosit će 32 % u odnosu na 1990. To će zahtijevati stalne napore, ali istodobno pokazuje da je predloženi cilj za 2030. ostvariv. Nепrekidne će procjene biti važne kako bi se u obzir uzela međunarodna dimenzija te se osiguralo da Unija nastavi slijediti financijski najpovoljniji put za prijelaz na niskougljično gospodarstvo.

Zadani cilj EU-a treba raspodijeliti na sustav za trgovanje emisijskim jedinicama i kolektivni cilj koji države članice trebaju postići u sektorima izvan njega. U sektoru u sustavu trgovanja emisijskim jedinicama trebalo bi se 2030., u odnosu na 2005., postići smanjenje emisije stakleničkih plinova od 43 %, a izvan njega smanjenje od 30 %. Da bi se u sektoru u sustavu trgovanja emisijskim jedinicama osiguralo traženo smanjenje, godišnji se faktor smanjenja dopuštene gornje granice emisija mora nakon 2020. povećati s trenutačnih 1,74 % na 2,2 %.

Zajednički napor u sektoru izvan sustava trgovanja emisijskim jedinicama mora se pravodobno i primjereno raspodijeliti među pojedinačnim državama članicama. Raspodjela se trenutačno obavlja na temelju relativnog bogatstva, koristeći se BDP-om po glavi stanovnika, iz čega proizlazi širok raspon obveza, od smanjenja emisija za 20 % pa do njihova povećanja za 20 %. Analizom na kojoj se temelji Komisijina procjena učinka predviđena je ekonomična raspodjela napora među državama članicama. Njom se potvrđuje relativno povećanje troškova i ulaganja u državama članicama s nižim prihodima, dok bi se troškovi na razini Unije u cjelini smanjili. To je odraz njihove veće emisije ugljika, niže energetske učinkovitosti i slabije investicijske sposobnosti. U analizi se primjerice navodi kako bi zemlje čiji je BDP niži od 90 % prosječnog BDP-a Unije trebale svake godine u razdoblju 2021. – 2030. uložiti oko 3 milijarde € više u odnosu na prosječno povećanje u EU-u u istom razdoblju.

Komisija stoga smatra da bi pri provedbi okvira za 2030. i određivanju cilja svake države članice u pogledu smanjenja emisije stakleničkih plinova trebalo i dalje u obzir uzimati te distribucijske čimbenike, uz istodobno osiguranje integriteta unutarnjeg tržišta, primjerice u

⁸ Sektorom u sustavu za trgovanje emisijskim jedinicama obuhvaćeno je 11 000 fiksnih postrojenja uključenih u proizvodnju energije, koji su i sami znatni potrošači energije.

pogledu energetske učinkovitosti i energetske zahtjevnih proizvoda. S obzirom na važnost budućih ulaganja bit će potrebna rješenja kojima se pridonosi poboljšanom financiranju (vidi dalje u tekstu).

Komisija ne smatra utemeljenim prijedlog za veće „uvjetne ciljeve” prije međunarodnih pregovora. Bude li ishod pregovora donio Uniji ambicioznije ciljeve, taj bi se dodatni napor mogao kompenzirati omogućivanjem pristupa međunarodnim jedinicama.

2.2. Cilj za energiju iz obnovljivih izvora na razini EU-a

Energija iz obnovljivih izvora mora i dalje imati ključnu ulogu u prijelazu na konkurentniji, sigurniji i održiviji energetske sustav. Taj prijelaz nije moguć bez znatnog povećanja udjela obnovljivih izvora energije. Ako obnovljivi izvori energije nastaju unutar EU-a, to može pridonijeti smanjenju njegova trgovinskog deficita u području energetske proizvoda te izloženosti prekidima u opskrbi i promjenjivim cijenama fosilnih goriva. Zahvaljujući tim izvorima moguće je poticati rast inovativnih tehnologija, otvarati radna mjesta u novim sektorima i smanjiti zagađenje zraka.

Ubrzano uvođenje energije iz obnovljivih izvora već donosi izazove, osobito u elektroenergetskom sustavu, koji se treba prilagoditi sve decentraliziranijoj i varijabilnoj proizvodnji (solarna energija i vjetar). Osim toga razvoj većine obnovljivih izvora energije u EU-u potiče se u okviru nacionalnih programa, čime se s jedne strane može reagirati na nacionalne i regionalne osobitosti, ali s druge strane može omesti tržišnu integraciju i umanjiti ekonomičnost. Ubrzano uvođenje energije iz obnovljivih izvora utječe i na konkurentnost drugih izvora energije koji će i dalje biti ključni za energetske sustav EU-a, a smanjuju se i poticaji za ulaganje u proizvodne kapacitete koji će biti potrebni zbog prijelaza na konkurentniji, sigurniji i održiviji energetske sustav (npr. kao pričuveno rješenje za varijabilnu energiju iz obnovljivih izvora).

Prednosti energije iz obnovljivih izvora moraju se u budućnosti iskorištavati na način koji je u najvećoj mogućoj mjeri potaknut tržištem. Funkcioniranje sustava za trgovanje emisijskim jedinicama i doprinos smanjenju emisije stakleničkih plinova iz obnovljivih izvora blisko su povezani i dopunjuju se. Cilj za smanjenje emisije stakleničkih plinova za 40 % trebao bi potaknuti veći udjel energije iz obnovljivih izvora u EU-u od najmanje 27 %. Komisija stoga predlaže tu vrijednost kao EU-ov cilj za udjel energije iz obnovljivih izvora koja se potroši u EU-u. Taj bi cilj bio obvezujući za EU, ne i za pojedinačne države članice, te bi se ispunio s pomoću jasnih obveza o kojima bi države članice odlučivale vodeći se potrebom za zajedničkim ispunjenjem cilja na razini EU-a te na temelju onoga što svaka država članica treba ispuniti u odnosu na svoje trenutačne ciljeve za 2020. Te nove obveze za 2030. preispitat će se u okviru postupka upravljanja koji je opisan u odjeljku 3. i, prema potrebi, dopunile bi se daljnjim djelovanjem i instrumentima EU-a za sigurno postizanje EU-ova cilja.

Cilj na razini EU-a bit će pokretač daljnjih ulaganja u energiju iz obnovljivih izvora, što primjerice znači da bi se udjel energije iz obnovljivih izvora u elektroenergetskom sektoru trebao povećati s današnjih 21 % na najmanje 45 % u 2030. Za razliku od trenutačnog okvira, cilj EU-a ne bi se prenosio u nacionalne ciljeve s pomoću zakonodavstva EU-a, omogućujući tako državama članicama veću fleksibilnost, tako da na najekonomičniji način postignu cilj smanjenja emisije stakleničkih plinova u skladu sa svojim specifičnim okolnostima, kombinacijom izvora energije i kapacitetom za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora.

Komisija ne smatra primjerenom uspostavu novih ciljeva koji se odnose na energiju iz obnovljivih izvora ili emisije stakleničkih plinova iz goriva korištenih u prometnom sektoru ili nekom drugom podsektoru nakon 2020. Procjenom pitanja na koji bi se način mogle smanjiti emisije zbog neizravne prenamjene zemljišta razjasnilo se da prva generacija

biogoriva ima ograničenu ulogu u smanjenju ugljika u prometnom sektoru. Komisija je primjerice već navela da nakon 2020. ne bi trebalo davati javne potpore za biogoriva proizvedena iz prehrambenih sirovina⁹. Niz alternativnih goriva iz obnovljivih izvora i kombinacija ciljanih političkih mjera, koje su utemeljene na Bijeloj knjizi o prometu, potrebni su za suočavanje s izazovima prometnog sektora u planovima za 2030. i kasnije. Težište razvoja politike treba biti na poboljšanju učinkovitosti prometnog sustava, daljnjem razvoju i uporabi električnih vozila, drugoj i trećoj generaciji biogoriva i drugim alternativnim, održivim gorivima kao dijelu holističkog i integriranog pristupa. To je u skladu sa strategijom o alternativnim gorivima¹⁰ i treba se razmotriti u budućim preispitivanjima i revizijama mjerodavnog zakonodavstva u razdoblju nakon 2020.

Povećana fleksibilnost država članica mora se kombinirati s većim naglaskom na potrebu dovršenja uspostave unutarnjeg energetskog tržišta. Različite nacionalne programe potpore treba racionalizirati radi usklađivanja s unutarnjim tržištem, veće ekonomičnosti i osiguranja pravne sigurnosti za ulagatelje. Postizanje europskog cilja za obnovljive izvore energije osiguralo bi se novim upravljačkim okvirom utemeljenim na nacionalnim planovima za konkurentnu, sigurnu i održivu energiju, što trebaju pripremiti države članice na način opisan dalje u tekstu. Neke su države članice već postavile ambiciozne ciljeve u vezi s obnovljivim izvorima energije za 2030. i kasnije, što će znatno pridonijeti napredovanju prema cilju EU-a. Svaka bi se država članica jasno obvezala u pogledu obnovljivih izvora energije navodeći kako bi se ta obveza ispunila i uzimajući u obzir potrebu poštovanja tržišnog natjecanja i pravila o državnim potporama u cilju nenarušavanja tržišta i osiguranja ekonomičnosti kako je opisano u odjeljku 2.5.

EU i države članice istodobno će morati nastaviti razvijati svoje političke okvire kako bi se olakšala transformacija energetske infrastrukture, uz povećanje broja prekograničnih interkonekcija, potencijal za skladištenje i pametne mreže za upravljanje potražnjom, u cilju osiguranja sigurne opskrbe energijom u sustavu s povećanim udjelom varijabilne energije iz obnovljivih izvora.

Tim pristupom podrazumijeva se da direktivu o obnovljivim izvorima energiju treba temeljito revidirati za razdoblje nakon 2020. kako bi se EU-u osiguralo sredstvo za postizanje ciljeva u 2030. Poboljšana politika o biomasi bit će potrebna kako bi se povećala učinkovita primjena biomase u cilju postizanja stabilnog i provjerljivog smanjenja stakleničkih plinova te u cilju poštenog tržišnog natjecanja u raznovrsnim primjenama biomase u građevinskom sektoru, industriji papira i celuloze te biokemijskoj proizvodnji i proizvodnji energije. Time bi trebali biti obuhvaćeni i održivo gospodarenje zemljom, održivo gospodarenje šumama u skladu sa strategijom EU-a o šumama¹¹ te neizravno djelovanje proizvodnje biogoriva na zemljišta.

2.3. Energetska učinkovitost

Poboljšana energetska učinkovitost znatno pridonosi svim važnim ciljevima EU-ove klimatske i energetske politike: većoj konkurentnosti, sigurnosti opskrbe, održivosti i prijelazu na niskougljično gospodarstvo. U vezi s njezinom važnošću vlada širok politički konsenzus. Cilj EU-a za energetska učinkovitost nije obvezujući, ali napredak se postiže posebnim političkim mjerama na razini Unije i na nacionalnim razinama, među ostalim u području kućanskih i industrijskih uređaja, vozila i nekretnina. Direktivom o energetska učinkovitosti zauzima se holistički pristup u odnosu na uštedu energije u EU-u. Iako rok za prenošenje istječe tek u lipnju 2014. (a još nije ni provedena u svim državama članicama),

⁹ COM(2012) 595

¹⁰ COM(2013) 17

¹¹ COM(2013) 659

Vijeće i Parlament zatražili su s tim u vezi ocjenu do sredine 2014. U okviru ocjene razmotrit će se napredak postignut u pogledu ostvarenja cilja za 2020. Trenutačno se predviđa da cilj od 20 % neće biti postignut. Nakon što se obavi preispitivanje, Komisija će razmotriti jesu li potrebni prijedlozi za izmjenu Direktive o energetske učinkovitosti.

To će preispitivanje biti nužno radi utvrđivanja točnih ambicija u pogledu buduće politike za uštedu energije te mjera potrebnih za njihovo ostvarenje, a slijedit će analizu na kojoj se temelji ova Komunikacija te ciljeve za smanjenje stakleničkih plinova i energiju iz obnovljivih izvora. Ušteda energije trebala bi ići u korak s uvođenjem energije iz obnovljivih izvora u državama članicama u okviru njihovih planova za smanjenje stakleničkih plinova, u kojima bi trebale biti određene i nacionalne mjere za poboljšanje energetske učinkovitosti. U Komisijinoj analizi navodi se da bi cilj smanjenja emisije stakleničkih plinova za 40 % zahtijevao veću razinu uštede energije u vrijednosti od oko 25 % u 2030.

U nekim će se sektorima, primjerice u industriji i sektoru putničkih vozila, poboljšanja uočena zadnjih godina morati nastaviti, dok će u drugim sektorima – primjerice u nekretninama, drugim načinima prijevoza i kod električne opreme – biti potrebno znatno ubrzati trenutačne napore kako bi se iskoristio znatan neiscrpljeni potencijal. To će zahtijevati velika ulaganja u građevinskom sektoru (koja vode do nižih tekućih troškova), okvirne uvjete i informacije kojima će se potrošači potaknuti na korištenje inovativnih proizvoda i usluga te primjerene financijske instrumente kako bi se osiguralo da svi potrošači energije uživaju u prednostima nastalih promjena.

EU treba nastaviti dopunjavati nacionalne napore ambicioznim normama za energetske učinkovitost uređaja, opreme i zgrada te normama o emisijama CO₂ za vozila. Iskorištavanje ekonomije razmjera na unutarnjem tržištu koristilo bi proizvođačima u EU-u te im pomoglo da zadrže tehnološko vodstvo.

Pri preispitivanju razmotrit će se i što je bolja referentna vrijednost na temelju koje će se određivati ciljevi za 2030.: poboljšanja energetske učinkovitosti u gospodarstvu i gospodarskim sektorima, apsolutna ušteda energije ili kombinacija tih dviju veličina.

2.4. Reforma sustava za trgovanje emisijskim jedinicama

Godine 2012. Komisija je objavila izvješće o funkcioniranju tržišta CO₂ te nekoliko mogućnosti za rješavanje pitanja akumuliranog viška emisijskih jedinica. Taj se višak pojavio kao rezultat smanjenja gospodarskih aktivnosti tijekom krize, otvorenog pristupa međunarodnim jedinicama te, u manjoj mjeri, međudjelovanja s drugim klimatskim i energetske politikama. Godine 2012. Komisija je predstavila i prijedlog za prijenos ovlasti Komisiji za odgodu dražbe 900 milijuna emisijskih jedinica do 2019./2020. Europski parlament i Vijeće usuglasili su se s tim prijedlogom u prosincu 2013.

Iako je to bio važan korak unaprijed, strukturni će se višak zadržati i dosta nakon razdoblja trgovanja poslije 2020. (faza 4.) ne bude li bilo daljnjih mjera za reformu sustava trgovanja emisijskim jedinicama, zbog čega se očekuje da će njegova uloga tehnološki neutralnog, ekonomičnog pokretača u niskouglična ulaganja diljem EU-a dodatno oslabjeti. Reagirajući na Komisijinu zelenu knjigu, dionici su se velikim dijelom složili da sustav za trgovanje emisijskim jedinicama treba ostati središnji instrument za omogućivanje prijelaza na niskouglično gospodarstvo. Da bi sustav za trgovanje emisijskim jedinicama bio djelotvoran u promicanju niskougličnih ulaganja s najnižim troškovima za društvo, potrebne su brze odluke koje bi pridonijele njegovoj obnovi i instrumentalnoj stabilnosti. Komisija smatra da je najbolji način za to uspostava pričuve za stabilnost tržišta na početku trgovanja u fazi 4.

(2021.). Uz ovu Komunikaciju¹² predstavljen je i zakonodavni prijedlog. Zahvaljujući pričuvi za stabilnost tržišta moguće bi bilo automatsko povećanje ili smanjenje ponude emisijskih jedinica na temelju prethodno utvrđenih pravila, što bi pridonijelo otpornosti tržišta na stresove i tržišnoj stabilnosti. Upravljanje ponudom na diskrecijskoj osnovi nije predviđeno. Pričuva bi bila i fleksibilan instrument za povećanje ponude emisijskih jedinica u slučaju naglog privremenog rasta potražnje, čime bi se umanjio utjecaj na industriju i sektore kojima prijete premještaj emisija CO₂.

Budući da bi pričuva za stabilnost tržišta počela djelovati tek od 2021., posebne su odredbe potrebne za suočivanje s mogućim vrhuncem ponude, do čega bi moglo doći 2020. zbog vraćanja prenesenih emisijskih jedinica na kraju treće faze trgovanja te drugih efekata povezanih s prijelazom između razdoblja trgovanja.

2.5. Osiguranje tržišnog natjecanja na integriranim tržištima

Uspostava unutarnjeg energetskeg tržišta za električnu energiju i plin i dalje je neposredan prioritet Komisije. Zahvaljujući konkurentnom i integriranom unutarnjem energetskeg tržištu osiguravaju se nužno okruženje i troškovni signali za ekonomično postizanje ciljeva energetske politike.

Komisija je nedavno prihvatila smjernice o javnim intervencijama na elektroenergetskim tržištima kako bi umanjila narušujući učinak.¹³ Smjernice o državnim potporama za energetiku i okoliš moraju se prilagoditi u cilju promicanja izraženije tržišno orijentiranih pristupa u kojima se odražavaju promijenjena struktura troškova za energetske tehnologije i veća troškovna konkurentnost na unutarnjem tržištu. Subvencije za zrele energetske tehnologije, uključujući one za energiju iz obnovljivih izvora, trebale bi se u cijelosti postupno ukinuti u razdoblju 2020. – 2030. Subvencije za nove i nesazrele tehnologije koje imaju znatan potencijal za ekonomičan doprinos količini energije iz obnovljivih izvora i dalje bi bile dopuštene. Komisija se trenutačno savjetuje o reviziji smjernica za državne potpore za okoliš i energetiku za razdoblje do 2020.¹⁴

Unutarnje energetske tržište pridonijelo je tijekom zadnjih pet godina održavanju veleprodajnih cijena energije (osobito električne energije) pod kontrolom u odnosu na sve veću osnovnu cijenu fosilnih goriva. Veća količina električne energije proizvedene iz vjetra i sunca dovela je do pritiska na sniženje veleprodajnih cijena, osobito u regijama s velikim udjelom obnovljivih izvora energije, pridonoseći istodobno većim cijenama na maloprodajnom tržištu jer se troškovi programa potpore prebacuju potrošačima. Osim toga maloprodajni je segment još uvijek obilježen visokim razinama tržišne koncentracije i reguliranja cijena u većini država članica, čime se u stvarnosti ograničavaju tržišno natjecanje i izbor potrošača. Distribucija plina i električne energije prirodni je monopol te se koncesije moraju dodjeljivati na nediskriminirajući i konkurentan način.

Visoka razina tržišnog natjecanja na unutarnjem energetskeg tržištu bit će ključna za napredak prema ciljevima Unijine energetske politike u okviru do 2030. Na raspolaganju će biti ključni instrumenti za kontrolu cijene energije za poduzetnike i kućanstva. U cijelosti integrirano i konkurentno energetskeg tržište može do 2030. pridonijeti uštedi od 40 – 70 milijardi € u odnosu na trenutačno stanje. Da bi potrošači u cijelosti imali koristi od deregulacije energetskeg tržišta, maloprodajna tržišta električne energije i plina moraju postati dinamičnija i konkurentnija. Potrošači moraju kontrolirati podatke o potrošnji i slobodno

¹² COM(2014) 20

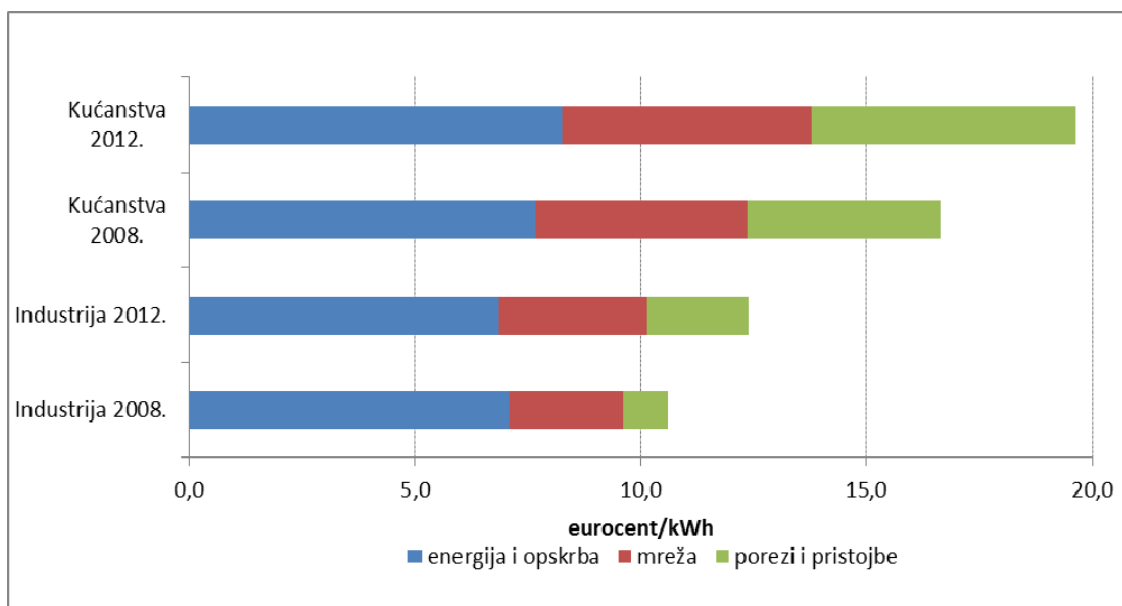
¹³ C(2013) 7243

¹⁴ http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_state_aid_environment/index_en.html

odabirati pružatelje energetske usluga ili samostalno proizvoditi svoju održivu energiju. Komisija će nastaviti pratiti koncentraciju na maloprodajnim i veleprodajnim tržištima električne energije i plina te osigurati djelotvornu kontrolu monopola i koncentracija.

Okvir 2.: Promjene u ponderiranom prosjeku maloprodajnih cijena električne energije za kućanstva i industrijske potrošače u EU-u u razdoblju 2008. – 2012.

Cijene plina i električne energije (uključujući poreze i pristojbe) za industrijske potrošače povećale su se u razdoblju 2008. – 2012. za 3,3 % odnosno 15 %, a povećanje za kućanstva iznosilo je 13,6 % odnosno 18 %.



Izvor: Eurostat. U slučaju kućanstava uključuje poreze; u slučaju industrije isključuje PDV i druge poreze čiji se povrat može zatražiti, druga izuzeća za industriju nisu uključena (nije dostupno).

Porezi i pristojbe čine oko 30 % konačnih cijena električne energije za kućanstva (porast u odnosu na 26 % u 2008.), a oko 18 % za industrijske potrošače. Komponenta poreza i pristojbi u industrijskim troškovima električne energije povećala se u tom razdoblju za 127 %, izraženo kao ponderirani prosjek EU-a. (Iako potpuni nacionalni podaci nisu dostatni, u nekoliko država članica predviđena su znatna izuzeća od poreza od pristojbi.) Osnovni energetske troškovi uglavnom su stabilni i iznose oko polovinu ukupnog računa za električnu energiju kućanstava i industrijskih korisnika, a preostali dio računa čine osnovni troškovi mreže.

Znatna razlika postoji među državama članicama u svakoj od mnogih komponenti troškova za električnu energiju, što je izazov za unutarnje energetske tržište. Primjerice, udjel poreza i pristojbi u cijeni električne energije za kućanstva u rasponu je 5 % – 56 %.

2.6. Konkurentna i povoljna energija za sve potrošače

Energija je važna za konkurentnost gospodarstava država članica jer utječe na troškove industrijskog i uslužnog sektora te kupovnu moć kućanstava. Zadnjih godina povećao se jaz u cijenama energije između EU-a i mnogih velikih gospodarskih partnera. Zbog dostupnosti plina iz škriljevca u SAD-u znatno su smanjene i cijene prirodnog plina i cijene energije koja

se iz prirodnog plina proizvede. Razlike u cijeni u odnosu na Kinu i Koreju ne povećavaju se, ali unatoč tomu komparativne slabosti postoje. Zbog takvog dispariteta u cijeni energije može se smanjiti razina proizvodnje i ulaganja te promijeniti globalna trgovinska struktura, osim ako se to kompenzira povećanjem energetske učinkovitosti.

Taj je rizik osobito visok u industrijama s velikim udjelom troškova energije koje su izložene međunarodnom tržišnom natjecanju. Istodobno se proizvodnja u EU-u odlikuje niskim operativnim troškovima energije u odnosu na izlazni proizvod i dodanu vrijednost. Razlog za to jesu visoka energetska učinkovitost u industrijskoj proizvodnji i usmjerenost na proizvode s višom dodanom vrijednošću. Prerađivačka industrija odgovorila je na povećanje cijena energije održivim poboljšanjem energetske učinkovitosti i tako je zadržala relativno povoljan položaj. Međutim od 2005. u tijeku je restrukturiranje u smjeru sektora s nižim troškovima energije. Kad je riječ o relativnom položaju SAD-a i EU-a, SAD je poboljšao svoju energetske trgovinsku bilancu, ali još uvijek nema znatnih promjena u trgovinskoj bilanci EU – SAD ni u ukupnoj strukturi prerađivačke industrije. To ne bi trebalo tumačiti na način da se učinci sve većih razlika u cijeni energije neće pojaviti, osobito ako se tempo poboljšanja energetske učinkovitosti uspori.

Analize cijena i troškova energije (koje su objavljene uz ovu Komunikaciju)¹⁵ pokazuju da učinak na relativnu konkurentnost EU-a, koji se može izravno pripisati većim cijenama energije i CO₂ u okviru sustava trgovanja emisijskim jedinicama, nije znatan zbog poboljšane energetske učinkovitosti. To međutim varira od sektora do sektora, a neizravni učinci, primjerice porast troškova električne energije, odrazili su se na velike potrošače električne energije, primjerice proizvođače aluminijske. Uspješne su i trenutačne politike za sprječavanje premještanja emisija CO₂, primjerice besplatna dodjela emisija u okviru sustava trgovanja. U svim budućim scenarijima upućuje se na povećanje pritiska na troškove energije u EU-u, među ostalim i zbog potrebe za zamjenom zastarjele infrastrukture, porasta cijene fosilnih goriva, provedbe postojećih klimatskih i energetskih politika te utjecaja većih cijena CO₂.

Stoga je do kraja trgovanja u fazi 3. razborito zadržati postojeći politički okvir u onim industrijskim sektorima koji su najugroženiji premještanjem emisija CO₂. Komisija zbog toga namjerava predstaviti nadležnom regulatornom odboru nacrt odluke o preispitivanju popisa za premještanje emisija CO₂ kojom bi se zadržali trenutačni kriteriji i postojeće pretpostavke. Tako bi se osigurao kontinuitet u sastavljanju popisa. Sve dok se u drugim velikim gospodarstvima ne poduzimaju usporedivi naponi, slične će politike (uključujući poboljšani sustav besplatne dodjele emisijskih jedinica s boljim usmjerenjem) biti potrebne i nakon 2020. kako bi se osigurala konkurentnost energetski zahtjevnih industrija. Komisija će nastaviti pratiti primjenu postojećih pravila za premještanje emisija CO₂ i drugih relevantnih mjera za provedbu ovog okvira uzimajući u obzir opće gospodarsko stanje i napredak postignut u međunarodnim pregovorima o klimi.

2.7. Promicanje sigurnosti u opskrbi energijom

Sigurnost opskrbe energijom znači osiguranje kontinuirane i primjerene opskrbe svih korisnika energijom iz svih izvora. U pogledu fosilnih goriva Međunarodna agencija za energiju predviđa da će se EU u sve većoj mjeri oslanjati na uvoz nafte, od današnjih 80 % na više od 90 % u 2035. Slično tomu, očekuje se da će ovisnost o uvozu plina porasti sa 60 % na više od 80 %. Sve veća globalna potražnja za energijom i nedostatan tržišni natjecanje na energetskim tržištima EU-a pridonosi visokim cijenama. Godine 2012. uvoz plina i nafte u Europi iznosio je više od 400 milijardi €, oko 3,1 % BDP-a u EU-u, dok je u razdoblju 1990.

¹⁵ COM(2014) 21; SWD(2014) 19; SWD(2014) 20.

– 2011. prosjek iznosio oko 180 milijardi €. To povećava osjetljivost EU-a na poremećaje u opskrbi i cjenovne šokove kod energenata.

Politike za poboljšanje sigurnosti opskrbe u Uniji moraju slijediti trodijelni pristup. Prvo, zbog sve manje proizvodnje plina i nafte u EU-u potrebno je nastaviti iskorištavati održive domaće izvore energije. Pridonosi se može iz obnovljivih izvora energije, domaćih rezerva konvencionalnih i nekonvencionalnih fosilnih goriva (prije svega prirodnog plina) i nuklearnih izvora u skladu s prioritetima država članica u pogledu njihove kombinacije izvora energije te u okviru integriranog tržišta s nenarušenim tržišnim natjecanjem. Pri iskorištavanju domaćih izvora treba poštovati postojeći zakonodavni okvir Unije i međunarodne obveze, primjerice one koje je G20 prihvatio u vezi s postupnim ukidanjem subvencija za fosilna goriva. Komisija je utvrdila okvir za sigurno i za okoliš prihvatljivo iskorištavanje plina iz škriljevca¹⁶.

Drugo, države članice moraju zajednički djelovati kako bi diversificirale zemlje dobavljače i opskrbne putove za uvoz fosilnih goriva. Tržišno natjecanje na energetske tržištima mora ojačati zahvaljujući većoj liberalizaciji i uspostavi unutarnjeg energetskeg tržišta, uključujući razvoj infrastrukture za transport energenata i prekogranične interkonekcije, što može učinkovitije pridonijeti sigurnosti opskrbe nego domaći proizvodni kapaciteti. Zahvaljujući projektima od zajedničkog interesa, dogovorenima na temelju Uredbe o energetskeg infrastrukturi, većina bi država članica trebala dosegnuti udjel od 10 % interkonektora u instaliranom proizvodnom kapacitetu, što je dogovoreno 2002.

Treće, veći naponi potrebni su za ekonomično poboljšanje energetske učinkovitosti gospodarstva i uštedu energije zbog bolje energetske učinkovitosti zgrada, proizvoda i procesa. Preispitivanjem politika uštede energije 2014. razjasnit će se buduće mjere i ciljevi u tom području.

3. EUROPSKO UPRAVLJANJE OKVIROM ZA 2030.

3.1. Nacionalni planovi za konkurentnu, sigurnu i održivu energiju

Fleksibilnost potrebna državama članicama pri odabiru politika koje najbolje odgovaraju njihovoj kombinaciji izvora energije i prioritetima mora biti usklađena s daljnjom integracijom tržišta, većim tržišnim natjecanjem i postizanjem ciljeva na razini Unije u području klime i energetike.

Komisija drži da je potrebno pojednostavniti i racionalizirati trenutačne odvojene postupke izvješćivanja o energiji iz obnovljivih izvora, energetskeg učinkovitosti i smanjenju stakleničkih plinova za razdoblje nakon 2020. te raspolagati postupkom upravljanja koji je konsolidiran s državama članicama. Relevantne ciljeve treba ispuniti kombinacijom mjera Unije i nacionalnih mjera, koje su opisane u nacionalnim planovima država članica za konkurentnu, sigurnu i održivu energiju, kojima bi se trebalo postići sljedeće:

- osigurati ispunjivanje ciljeva politike EU-a u području klime i energetike
- omogućiti veću usklađenost među pristupima država članica
- promicati daljnju integraciju tržišta i tržišno natjecanje
- pružiti sigurnost ulagateljima u razdoblju nakon 2020.

U tim planovima treba utvrditi jasan pristup za postizanje domaćih ciljeva koji se odnose na emisije stakleničkih plinova u sektorima izvan sustava za trgovanje emisijskim jedinicama,

¹⁶ COM(2014) 23, C(2014) 267

energiju iz obnovljivih izvora, uštedu energije, istraživanje i inovacije te druga važna pitanja, primjerice nuklearnu energiju, plin iz škriljevca te izdvajanje i skladištenje CO₂. Izričit bi cilj trebali biti veća sigurnost za ulagatelje i veća transparentnost, bolja usklađenost, bolja koordinacija i nadzor na razini EU-a, uključujući ocjenu tih planova u odnosu na klimatske i energetske ciljeve Unije, te napredak prema ciljevima unutarnjeg energetskog tržišta i smjernica o državnim potporama. Potrebna je jasna upravljačka struktura s iterativnim postupkom koji Komisija vodi u svrhu ocjene planova koje države članice imaju u vezi s tim zajedničkim pitanjima i davanja preporuka ako je to potrebno.

Za provedbu tog postupka mogu se razmotriti tri koraka.

Korak 1.: Komisija bi razvila detaljne smjernice o funkcioniranju novog upravljačkog postupka i osobito o sadržaju nacionalnih planova.

Bit će važno utvrditi područje primjene i ciljeve planova te okvirne uvjete u kojima bi se oni trebali primijeniti. Sadržajem bi trebali biti pokriveni svi važni aspekti za konkurentan, siguran i održiv energetski sustav te bi se trebao pokazati njihov doprinos ispunjenju ciljeva na razini EU-a u području klime i energetike. U planovima bi se osobito trebalo opisati kako države članice namjeravaju postići potrebno smanjenje emisije stakleničkih plinova te navesti količinu energije iz obnovljivih izvora i uštedu energije koje države članice namjeravaju ostvariti 2030. uzimajući u obzir postojeće zakonodavstvo i politike Unije. Osim toga potrebno je opisati politike koje utječu na nacionalne kombinacije izvora energije, primjerice u vezi s novim nuklearnim kapacitetima, izdvajanjem i skladištenjem CO₂, prebacivanjem na goriva s manjim udjelom CO₂, razvojem domaće opskrbe energijom, infrastrukturnim planovima (npr. novi interkonektori), nacionalnim oporezivanjem i programima potpore s izravnim i neizravnim učinkom, uvođenjem pametnih mreža itd.

Korak 2.: Priprema planova država članica s pomoću iterativnog postupka.

Ključni element u pripremi planova trebalo bi biti savjetovanje sa susjednim zemljama. Treba promicati regionalne pristupe, utemeljene primjerice na regionalnim skupinama u elektroenergetskom sektoru, jer će to pridonijeti daljnjoj integraciji tržišta zahvaljujući zajedničkim odlukama o primjeni obnovljivih izvora energije, uravnoteženju tržišta, primjerenosti proizvodnje i izgradnji interkonektora. Suradnjom među državama članicama poboljšat će se ekonomičnost ulaganja i ojačati stabilnost mreže.

Korak 3.: Ocjena planova i obveza država članicama

Komisija bi u trećem koraku preispitala nacionalne planove kako bi ocijenila jesu li pojedinačne mjere i zalaganja država članica dostatni za ispunjenje Unijinih ciljeva u području klime i energetike. Ako se ocijeni da je plan nedostatan, u državi članici primijenit će se temeljitiji iterativni postupak u cilju njegova sadržajnog osnaživanja.

Komisija općenito smatra da bi nacionalni planovi trebali biti u funkciji znatno prije 2020. kako bi se mjere država članica pravodobno usmjerile prema razdoblju 2020. – 2030. te kako bi se potaknula ulaganja. Ažuriranje nacionalnih planova trebalo bi predvidjeti najmanje jedanput u razdoblju do 2030. kako bi se u obzir uzele promijenjene okolnosti, ali i opravdana očekivanja ulagatelja.

Iako će između upravljačkog postupka i nacionalnih politika, o kojima se izvješćuje u okviru europskog semestra, biti jasne poveznice i komplementarnosti, Komisija smatra bi tim dvama postupcima, unatoč njihovoj komplementarnosti, trebalo odvojeno upravljati zbog drugačije i posebne naravi područja klime i energetike te različite periodičnosti tih dvaju postupaka. Upravljačku će strukturu možda biti potrebno utvrditi zakonodavstvom u kasnijoj fazi ako predviđen suradnički pristup ne bude djelotvoran. Komisija će razraditi prijedloge o toj

upravljačkoj strukturi uzimajući u obzir stajališta Europskog parlamenta, država članica i dionika.

3.2. Pokazatelji i ciljevi za konkurentnu, sigurnu i održivu energiju

Iako veći udjel obnovljivih izvora energije i učinkovitiji energetska sustav pridonose konkurentnosti i sigurnosti opskrbe energijom (uz pozitivan učinak na smanjenje emisije stakleničkih plinova i onečišćivača), oni sami nisu dostatni da se osigura dostatan napredak u svim aspektima ciljeva za 2030. Sustavno praćenje s pomoću ključnih pokazatelja potrebno je kako bi se ocijenio napredak tijekom vremena i prikupile informacije na kojima bi se temeljilo eventualno buduće političko djelovanje. Ti bi pokazatelji uključivali sljedeće:

- razlike u cijeni energije između EU-a i važnih trgovačkih partnera na temelju izvješća o cijenama i troškovima energije
- praćenje diversifikacije uvoza energije i udjela domaćih izvora energije korištenih u potrošnji energije u razdoblju do 2030.
- uvođenje pametnih mreža i interkonekcija između država članica, uz osobitu žurnost u onima koje su najudaljenije od ispunjenja već usuglašenih ciljeva, kako bi se osiguralo da udjel elektroenergetskih interkonekcija u njihovu instaliranom proizvodnom kapacitetu bude najmanje 10 %
- spajanje energetska tržišta unutar EU-a na temelju liberalizacije tržišta plina i električne energije koja je već postignuta zahvaljujući zakonodavstvu EU-a
- tržišno natjecanje i tržišne koncentracije na energetska tržištima na nacionalnoj razini te u regijama u kojima spajanje već funkcionira u segmentu veleprodaje
- tehnološke inovacije (izdatci za istraživanje i razvoj, patenti u EU-u, tržišno natjecanje u odnosu na treće zemlje).

Komisija će o tim pokazateljima redovito izvješćivati i, prema potrebi, poduzimati prateće mjere.

4. KLJUČNE KOMPLEMENTARNE POLITIKE

4.1. Promet

Bijelom knjigom o prometu¹⁷ uspostavljen je cilj smanjenja emisije stakleničkih plinova u prometnom sektoru za 60 % do 2050. u odnosu na 1990., odnosno za oko 20 % do 2030. u odnosu na emisije 2008. Emisija stakleničkih plinova povećala se za 33 % u razdoblju 1990. – 2007., ali otada se smanjila zbog visokih cijena nafte, veće učinkovitosti osobnih automobila i sporijeg rasta mobilnosti. Nastavak tog trenda očekuje se do 2020., ali će nakon toga biti potrebni veći napor za ostvarenje ciljeva Bijele knjige.

Za daljnje smanjenje emisija iz prometa bit će potrebna postupna transformacija cjelokupnog prometnog sustava u smjeru bolje integracije različitih vrsta prijevoza, poboljšanog iskorištavanja necestovnih alternativa, boljeg upravljanja prometnim tokovima s pomoću inteligentnih prometnih sustava, intenzivnih inovacija u području pogonske i navigacijske tehnologije, primjene tih tehnologija te alternativnih goriva. To treba biti popraćeno dizajniranjem moderne i koherentne infrastrukture te pametnim modelom naplaćivanja njezine uporabe. Države članice trebale bi razmotriti i kako porezi na gorivo i vozila mogu

¹⁷ COM(2011) 144

pridonijeti smanjenju emisije stakleničkih plinova u prometnom sektoru u skladu s Komisijinim prijedlogom o oporezivanju energetskih proizvoda¹⁸.

Na međunarodnom bi planu EU trebao aktivno sudjelovati u Međunarodnoj organizaciji za civilno zrakoplovstvo kako bi se do 2016. uspostavio globalan, tržišno utemeljen mehanizam, koji bi u zrakoplovnom sektoru započeo s radom 2020. U vezi s emisijama iz pomorskog prometa Komisija će provoditi strategiju integriranja tog sektora u politike EU-a za smanjenje emisije stakleničkih plinova¹⁹ te će s Međunarodnom pomorskom organizacijom surađivati u pitanju globalnog pristupa postizanju nužnog smanjenja emisija s pomoću najprimjerenijih mjera.

4.2. Poljoprivreda i korištenje zemljišta

Poljoprivreda, prenamjena zemljišta i šumarstvo pridonose ispunjenju mnogih ciljeva, primjerice proizvodnji hrane za ljude i životinje, proizvodnji sirovina i energije, povećanju kvalitete okoliša te zaštiti klime. Ti sektori sudjeluju i u emisiji stakleničkih plinova i u njihovu uklanjanju iz atmosfere. Primjerice, emisije su povezane sa stočarstvom i primjenom gnojiva, dok gospodarenje pašnjacima i agrošumarske mjere pridonose uklanjanju CO₂ iz atmosfere.

Te emisije i umanjenja trenutačno su predmet različitih dijelova klimatske politike EU-a. Emisije iz poljoprivrede koje se ne odnose na CO₂ predmet su Odluke o raspodjeli tereta, dok su emisije CO₂ i uklanjanje povezano s korištenjem zemljišta i šumarstvom isključene iz EU-ovih ciljeva za domaće smanjenje te se u obzir uzimaju u okviru međunarodnih obveza. Da bi se osigurao ekonomičan doprinos svih sektora naporima umanjenja, poljoprivreda, korištenje zemljišta, prenamjena zemljišta i šumarstvo trebali bi se uključiti u cilj smanjenja stakleničkih plinova za 2030. Daljnja analiza provest će se u cilju procjenjivanja potencijala za umanjenje i najprimjerenijeg političkog pristupa, koji će se temeljiti na budućoj odluci o raspodjeli tereta u vezi s emisijama stakleničkih plinova izvan sustava za trgovanje emisijskim jedinicama, na zasebnom stupu ili na kombinaciji tih dvaju instrumenata. Prateće političke mjere trebale bi se temeljiti na iskustvima ekologizacije u okviru zajedničke poljoprivredne politike i osigurati usklađenost s drugim Unijnim politikama.

4.3. Izdvajanje i skladištenje CO₂

Emisije stakleničkih plinova iz energetske industrije i industrije s velikim udjelom CO₂ u EU-u moraju se znatno smanjiti kako bi se uskladile s dugoročnim ciljem EU-a u pogledu stakleničkih plinova. S obzirom na to da su u nekim sektorima dosegnute teoretske granice učinkovitosti i da se emisije u njihovu proizvodnom procesu ne mogu izbjeći, izdvajanje i skladištenje CO₂ može biti jedina dostupna mogućnost za dugoročno smanjenje izravnih emisija iz industrijskih procesa. Stoga su tijekom sljedećeg desetljeća nužni povećani napor u području istraživanja i razvoja te demonstracija tržišne zrelosti izdvajanja i skladištenja CO₂ kako bi se ono moglo uvesti u vremenskom okviru do 2030. Potporni okvir EU-a oblikovat će se kontinuiranom i intenzivnijom primjenom prihoda od dražbi.

U energetskom bi sektoru izdvajanje i skladištenje CO₂ moglo biti ključna tehnologija u proizvodnji utemeljenoj na fosilnim gorivima, što bi omogućilo pokrivanje temeljnog opterećenja i uravnoteženje elektroenergetskog sustava sa sve većim udjelom varijabilne energije iz obnovljivih izvora. Države članice s fosilnim zalihama i/ili visokim udjelom fosilnih goriva u svojoj kombinaciji izvora energije trebale bi poduprijeti izdvajanje i skladištenje CO₂ u predtržišnoj fazi radi smanjenja troškova i omogućivanja komercijalne

¹⁸ COM(2011) 169

¹⁹ COM (2013) 479

primjene sredinom sljedećeg desetljeća. To mora uključivati razvoj odgovarajuće infrastrukture za skladištenje i transport CO₂, što se može financirati i sredstvima EU-a, primjerice Instrumentom za povezivanje Europe ili njegovim potencijalnim nasljednikom.

4.4. Inovacije i financiranje

Godišnja sredstva europskog strateškog energetske tehnološkog plana (SET Plan) za ulaganje u istraživanje i razvoj diljem Unije povećana su u Okviru za 2020. s 3,2 milijarde € na 5,4 milijardi €, a plan se razvija u integrirane smjernice za buduća ulaganja. U razdoblju 2014. – 2020. Unija povećava ulaganja u istraživanje i razvoj u području klime i energetike, a u okviru svojeg novog programa za istraživanje i inovacije „Obzor 2020.” gotovo 6 milijardi € namijenit će za energetske učinkovitost, sigurne, čiste, niskougljične tehnologije te pametne gradove i zajednice. Više sredstava bit će dostupno za financijske instrumente, javno-privatna partnerstva i projekte malih i srednjih poduzetnika.

Neovisno o tome EU će povećati napore u području istraživačke i inovacijske politike u cilju podupiranja klimatskog i energetskeg okvira nakon 2020. Na temelju napretka postignutog u okviru trenutnog strateškog energetskeg tehnološkog plana treba već sad razmotriti na koji način postići te ciljeve i koje prioritete treba odrediti. Poseban naglasak treba staviti na brže smanjenje troškova i stavljanje niskougljičnih tehnologija na tržište (obnovljivi izvori energije, energetska učinkovitost i niskougljični industrijski procesi u više sektora). Težište bi trebalo biti na ulaganjima u velike demonstrativne projekte, poticanju potražnje za inovativnim tehnologijama i osiguranju primjerenog regulatornog okvira na cjelokupnom jedinstvenom tržištu. Potvrđeno je da se sazrijevanjem novih energetskeg tehnologija očekuje smanjenje troškova od 30 do 80 %.

Te bi aktivnosti mogle uključivati upotrebu prihoda od trgovanja emisijskim jedinicama za financiranje demonstrativnih projekata za, primjerice, obnovljive izvore energije, energetske učinkovitost te kredite Europske investicijske banke za poticanje većih privatnih ulaganja. U planovima za smanjenje emisije CO₂ razrađenima u industrijskom sektoru navodi se potreba za razvojem inovativnih niskougljičnih industrijskeg procesa i novih niskougljičnih proizvoda visoke dodane vrijednosti te za njihovim opsežnim predstavljanjem. Stoga će se u skladu s Unijinom inovacijskom i industrijskom politikom razmotriti koncept proširenog sustava NER300 kao sredstva za usmjerivanje prihoda od trgovanja emisijskim jedinicama u predstavljanje inovativnih niskougljičnih tehnologija u sektorima industrije i proizvodnje električne energije. Dio prihoda od dražbi mogao bi se iskoristiti za poticanje mjera za daljnje smanjenje stakleničkeg plinova, primjerice podupiranjem izjednačivanja i usklađivanja nacionalnih programa za obnovljive izvore energije ili za proširenje interkonekcija i uvođenje pametnih mreža, pri čemu bi težište trebalo biti na onim državama članicama koje imaju slabiju investicijsku sposobnost.

U okviru novih dogovorenih programa Unije za promicanje energije iz obnovljiveg izvora te povećanje minimalnih vrijednosti energetske učinkovitost državama članicama otvaraju se znatne mogućnosti. Sredstva EU-a u razdoblju 2014. – 2020. dostupna su u okviru strukturnih i investicijskeg fondova u kojima je za cilj prijelaza na niskougljično gospodarstvo namijenjeno najmanje 23 milijarde €. Tako je znatno povećana potpora EU-a za masovnije uvođenje obnovljiveg izvora energije, energetske učinkovitost, niskougljični gradski prijevoz i pametne mreže diljem EU-a. Snažniji naglasak treba staviti na strukturiranje i primjenu novih (odnosno dokapitalizaciju postojećih) financijskeg instrumenata, čime će se potaknuti povjerenje ulagatelja te javno financiranje iskoristiti za djelotvornije privlačenje privatnog kapitala.

Treba međutim početi razmišljati o instrumentima koji će u razdoblju nakon 2020. biti nužni za rješavanje klimatskih i energetske pitanja, uključujući razlike u troškovima pojedinačnih država članica, što je opisano u odjeljku 2.1. Bit će važno razviti financijske instrumente za male i srednje poduzetnike te im olakšati pristup financiranju. S pomoću tih instrumenata regionalna i lokalna tijela mogla bi ulagati u niskougljične mogućnosti te ih iskorištavati, kao trenutačno u slučaju Unijine inicijative za pametne gradove, kojom se gradovi i regije podupiru u poduzimanju ambicioznih i pionirskih mjera u svrhu dostizanja cilja smanjenja emisije stakleničkih plinova za 40 % do 2020. zahvaljujući održivoj uporabi i proizvodnji energije.²⁰

5. MEĐUNARODNI KONTEKST

U novom okviru za 2030. moraju se u obzir uzeti trenutačna međunarodna situacija i očekivane promjene. Energetski krajolik prolazi kroz dalekosežne promjene. U razdoblju do 2030. doći će do globalnog porasta potražnje za energijom, osobito u Aziji, gdje se u zemljama poput Kine i Indije očekuje znatan porast uvoza energenata na bazi ugljikovodika. Očekuje se da će veća potražnja za energijom djelomično biti pokrivena razvojem novih izvora, što je omogućeno tehnološkim napretkom (podvodna crpilišta na velikim dubinama, nove metode proizvodnje, nekonvencionalni izvori) i povezanom geografskom diversifikacijom proizvodnje i trgovinskih putova (osobito za ukapljeni prirodni plin). Trgovinski putovi i cijene energije pod snažnim su utjecajem tih promjena, što će zbog visoke ovisnosti u uvozu imati i posljedice za EU. Istodobno se zahvaljujući globalizaciji energetske kanala i većem broju međunarodnih činitelja stvara dinamika za razvoj novoga globalnog pristupa za regulirano javno upravljanje u području energetike.

Napori Unijinih međunarodnih partnera pri smanjenju emisije stakleničkih plinova različiti su. Pristup „od dna prema vrhu” (bottom up) u okviru postupnog obvezivanja iz Kopenhagena i Cancúna bio je važan, iako nedostatan korak u smjeru zajedničkog djelovanja u okviru kojega je više od stotinu zemalja, uključujući Kinu, Indiju, Brazil, SAD i EU (koji su zajedno odgovorni za više od 80 % globalnih emisija), prihvatilo određene strategije za klimu. Mjere za zaštitu klime općenito su rascjepkane i prilagođene određenim gospodarskim uvjetima. Trideset osam razvijenih zemalja, uključujući EU, države članice i Island, prihvatilo je pravno obvezujuće smanjenje emisija u drugoj fazi Protokola iz Kyota, koje prosječno iznosi najmanje 18 % u odnosu na 1990. Iako je to jedan postotni bod više nego u prvoj fazi, novu obvezu nisu prihvatili Japan, Novi Zeland i Ruska Federacija.

Okvir 3.: Međunarodni napredak u smanjenju emisije stakleničkih plinova

Godine 2012. globalna emisija ugljikova dioksida povećala se za 1,1 %, što je manje od prosječnog godišnjeg porasta tijekom prošlog desetljeća od 2,9 %. Najveća količina emisija CO₂ otpada na Kinu (29 % globalne emisije), SAD (16%), EU (11%), Indiju (6%), Rusku Federaciju (5%) i Japan (3,8%).

Od 1990. emisija CO₂ u Kini snažno se povećala za oko 290 %, tj. za oko 70 % u odnosu na 2005. Količina emisije po glavi stanovnika sada otprilike odgovara vrijednosti u EU-u, što iznosi oko 7 tona.

Godine 2012. emisija CO₂ u SAD-u smanjila se za 4 %, a smanjenje u odnosu na 2005. iznosi 12 %. Međutim količina emisija po glavi stanovnika mnogo je veća: oko 16,4 tona u 2012. Znatno smanjenje emisija pripisuje se iskorištavanju domaćeg plina iz škriljevca, koji

²⁰

<http://setis.ec.europa.eu/set-plan-implementation/technology-roadmaps/european-initiative-smart-cities>

je u sektoru proizvodnje električne energije zamijenio ugljen.

Emisije u Indiji povećale su se 2012. za 6,8 %, u razdoblju 2005. – 2012. za 53 %, a u odnosu na 1990. za 200 %, no vrijednost od 2 tone po glavi stanovnika još je uvijek znatno niža nego u EU-u.

Količina emisija u Japanu nije se promijenila od 2005. do 2012., ali veća je nego 1990. i raste. Japan je nedavno, u svjetlu preispitivanja energetske politike nakon nuklearne nesreće u Fukushimi, znatno reducirao svoj plan za smanjenje stakleničkih plinova do 2020. Slično su postupile i Australija i Kanada.

Kina je u ovom trenutku, uz EU, najveći ulagatelj u energiju iz obnovljivih izvora te je u važnim gospodarskim regijama pokrenula niz regionalnih sustava za trgovanje emisijskim jedinicama u cilju razvoja nacionalnog sustava, pri čemu se posebna pozornost posvećuje lokalnom onečišćenju zraka i energetske sigurnosti. SAD je smanjio emisije stakleničkih plinova u skladu s ciljem smanjenja od 17 % do 2020. (u odnosu na 2005.), što nije potaknuto samo prijelazom s ugljena na plin nego i strožim normama za CO₂ za automobile, većom primjenom obnovljivih izvora energije te zahvaljujući aktivnom privatnom sektoru u kojem se mnogo ulaže u nove tehnologije i inovacije. Brazil je postignuo napredak u ograničavanju masovnog krčenja šuma. Iako EU trenutačno vodi u globalnom poretku za niskougljične tehnologije, druga velika i brzo rastuća gospodarstva istaknula su strateški interes za natjecanjem u tim novim tržištima. Obnovljene ambicije u području klime i energetike omogućit će Europi da zadrži prednost koju je kao pionir stekla na tim brzo rastućim globalnim tržištima.

Ukupno gledano, i dalje postoji veliki jaz između planiranih mjera i onoga što je potrebno da ograničenje rasta prosječne globalne temperature za manje od 2°C²¹. Zbog toga su ugovorne strane UNFCCC-a pokrenule 2011. proces usmjeren na zaključivanje novog međunarodnog sporazuma u Parizu u prosincu 2015., koji bi se odnosio na sve ugovorne strane i vrijedio za razdoblje nakon 2020. Ugovorne se strane pozivaju da do prvog tromjesečja 2015. dostave svoje doprinose kako bi dovoljno vremena ostalo za raspravu i ocjenjivanje dostatnosti za ostvarenje cilja ograničenja rasta prosječne globalne temperature za manje od 2°C. Unija bi trebala biti spremna preuzeti svoju ulogu i poduzimati daljnje ambiciozne mjere za smanjenje emisije stakleničkih plinova te promicanje energije iz obnovljivih izvora i energetske učinkovitosti. Suočavanje s globalnim izazovom borbe protiv promjene klime nije samo u našem interesu nego na djelovanje trebamo pozvati i naše međunarodne partnere. Snažnije međunarodno djelovanje pridonijelo bi održavanju dugoročne konkurentnosti Unijinih industrijskih temelja.

6. SLJEDEĆI KORACI

Komisija smatra da ključni elementi novog klimatskog i energetskeg okvira za 2030. trebaju uključivati cilj smanjenja emisije stakleničkih plinova na razini EU-a, koji u obliku obvezujućih nacionalnih ciljeva treba ravnomjerno rasporediti na države članice; reformu sustava za trgovanje emisijskim jedinicama; cilj na razini EU-a u pogledu udjela energije iz obnovljivih izvora i novi europski postupak upravljanja energetskom i klimatskom politikom utemeljen na planovima država članica za konkurentnu, sigurnu i održivu energiju. Energetska učinkovitost i dalje će imati važnu ulogu pri ispunjivanju klimatskih i energetskeg ciljeva Unije, što će se preispitati tijekom 2014.

²¹ UNEP: The Emissions Gap Report 2013.

Komisija poziva Vijeće i Europski parlament na dogovor do kraja 2014. o obvezivanju EU-a početkom 2015. na smanjenje emisije stakleničkih plinova za 40 % u okviru pregovora koji će se zaključiti u Parizu u prosincu 2015. Unija bi trebala biti spremna pozitivno pridonijeti sastanku na vrhu koji će u rujnu 2014. organizirati glavni tajnik UN-a.

Komisija poziva Vijeće i Europski parlament i da podrže cilj na razini EU-a o udjelu od 27 % energije iz obnovljivih izvora u potrošnji EU-a do 2030., što bi trebalo postići jasnim obvezivanjem država članica te poduprijeti učinkovitijim mehanizmima i pokazateljima na razini EU-a.

Komisija poziva Vijeće i Europski parlament i da podrže Komisijin pristup budućim klimatskim i energetske politikama te njezin prijedlog za uspostavu pojednostavnjenog i djelotvornog sustava upravljanja u svrhu ispunjivanja ciljeva u području klime i energetike.