



Brüsszel, 2016.7.20.  
COM(2016) 483 final

**A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK**

**a 406/2009/EK határozat végrehajtásának annak 14. cikke szerinti értékeléséről**

{SWD(2016) 251 final}

## 1. Bevezetés

A 2009-ben az éghajlat- és energiapolitikai csomag részeként elfogadott 406/2009/EK határozat<sup>1</sup> (más néven a közös kötelezettségvállalási határozat) 2020-ig elérendő ÜHG-kibocsátási (ÜHG-kibocsátási) határértékeket állapít meg az összes tagállam számára. A határozat hatálya alá tartoznak a közlekedés, az épületek, a mezőgazdaság, a kisipar és a hulladékgazdálkodás területéről származó kibocsátások. 2013-ban ezek az ágazatok tették ki az Európai Unió teljes ÜHG-kibocsátásának több mint 55%-át.<sup>2</sup> A közös kötelezettségvállalási határozat célja, hogy 2020-ra az Európai Unióban a 2005-ös szinthez viszonyítva 10%-kal csökkenjen az üvegházhatású gázok kibocsátása, valamint hogy tisztességes és költséghatékony módon valósuljon meg a határozat szabályozási területén az ÜHG-kibocsátás csökkentésének ösztönzése. A közös kötelezettségvállalási határozat 2009 júniusában lépett hatályba.

Ez a jelentés végrehajtja a közös kötelezettségvállalási határozat 14. cikkét, amely előírja a Bizottság számára, hogy készítsen értékelő jelentést a közös kötelezettségvállalási határozat végrehajtásáról, és azt 2016. október 31-ig nyújtsa be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A jelentés bemutatja a közös kötelezettségvállalási határozat eddigi eredményeit, valamint azt, milyen tanulságok vonhatók le a határozat által szabályozott ágazatok üvegházhatásúgáz-kibocsátásának korlátozása érdekében tett tagállami intézkedésekkel és azoknak az egyes tagállamok kibocsátásaira gyakorolt hatásával kapcsolatban. Az értékelés eredményeinek részletesebb bemutatását az ezt a jelentést kísérő bizottsági munkadokumentum<sup>3</sup> tartalmazza.

Bár a határozat értelmében a tagállamoknak először 2015-ben kellett jelentést tenniük, az értékelés időpontjában a határozat rendelkezéseinek többségét még nem alkalmazták, így nehezebb következtetéseket levonni a megfelelőségükre vonatkozóan, illetve bizonyos változtatásokat megfontolni a levont következtetések alapján. Az értékelés azonban támaszkodhatott a határozat jogi végrehajtási folyamatából és a tagállamok által végzett előkészítő munkából származó értékes információkra.

## 2. Háttér-információk

Az éghajlat-politikai és energiaügyi csomag 2020-ra vonatkozó célértékeket határoz meg, amelyek értelmében az Európai Unióban az 1990-es szintekhez képest az üvegházhatású gázok kibocsátását 20%-kal kell csökkenteni, a végső energiafelhasználás 20%-t megújuló forrásból kell biztosítani, valamint az energiahatékonyságot 20%-kal kell javítani.

Az Európai Unió által 2020-ig teljesítendő, az 1990-es szinthez képest 20%-os ÜHG-kibocsátáscsökkentési cél 2005-höz viszonyítva 14%-os csökkentéssel egyenértékű. Ez az erőfeszítés felosztásra került a kibocsátáskereskedelmi rendszer (ETS) hatálya alá tartozó ágazatok és a közös kötelezettségvállalási határozat hatálya alá tartozó ágazatok között. Az Európai Unióban a kibocsátáskereskedelmi rendszerben a 2005-ös szintekhez képest 21%-os kibocsátáscsökkentést kell elérni, míg a közös kötelezettségvállalási határozat hatálya alá tartozó ágazatokból származó kibocsátást 2005-höz képest 10%-kal kell csökkenteni.

Hogy az Európai Unió egészére vonatkozó, 2020-ig teljesítendő ÜHG-kibocsátás-csökkentésből minden tagállam kivegye a részét, a tagállamokra vonatkozóan (a 2005. évi egy főre jutó GDP-vel mért) relatív gazdagságuk szerinti gazdasági képességeik alapján nemzeti célszámok kerültek meghatározásra. Az értékek a leggazdagabb tagállamok által (a 2005-ös szintekhez képest) 2020-ig megvalósítandó 20%-os kibocsátáscsökkentéstől egészen a legkevésbé gazdag tagállamok számára meghatározott 20%-os növekedésig terjednek. (Lásd az 1. ábrát).

<sup>1</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2009. április 23-i 2009/406/EK határozata az üvegházhatású gázok kibocsátásának a 2020-ig terjedő időszakra szóló közösségi kötelezettségvállalásoknak megfelelő szintre történő csökkentésére irányuló tagállami törekvésekről;

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009D0406>

<sup>2</sup> A közös kötelezettségvállalási határozat a nitrogén-trifluorid (NF<sub>3</sub>) kivételével ugyanazokra az üvegházhatású gázokra vonatkozik, mint a Kiotói Jegyzőkönyv. A közös kötelezettségvállalási határozat hatálya nem terjed ki a földhasználat, a földhasználat-megváltoztatáshoz és az erdőgazdálkodáshoz (LULUCF) kapcsolódó kibocsátásokra és elnyelésekre. A nemzetközi tengeri közlekedésből származó ÜHG-kibocsátásra sem terjed ki a közös kötelezettségvállalási határozat hatálya.

<sup>3</sup> SWD(2016) 251.

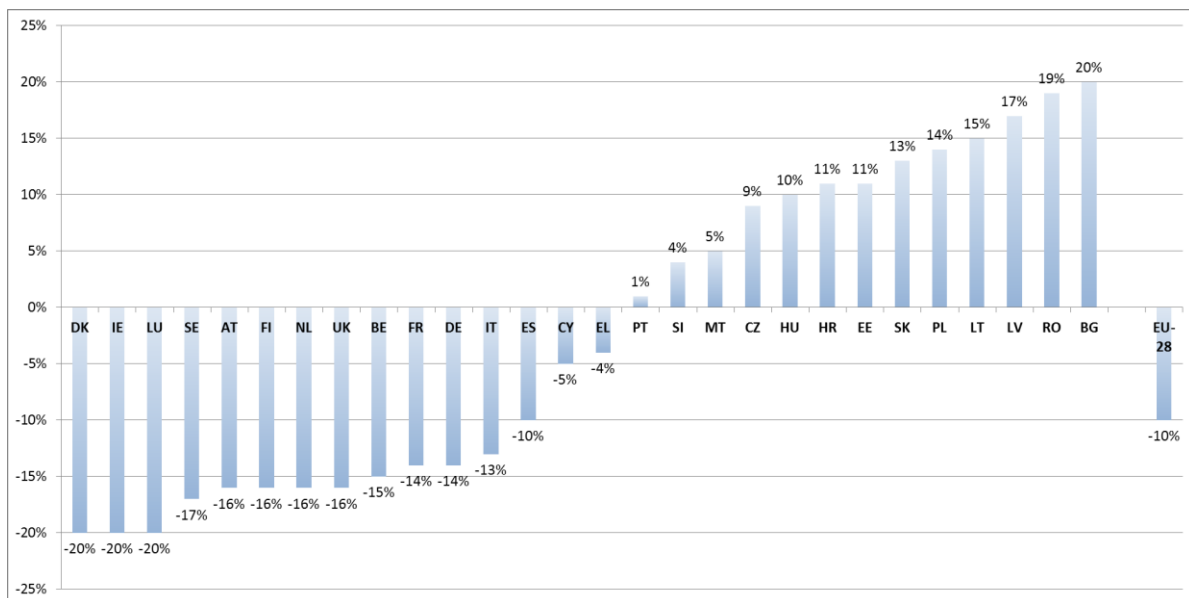
A közös kötelezettségvállalási határozat nem határoz meg konkrét kibocsátási célszámokat a határozat hatálya alá tartozó egyes ágazatokra, hanem a tagállamokra hagyja annak megválasztását, hol és hogyan érik el a szükséges csökkentéseket. A közös kötelezettségvállalási határozat hatálya nem terjed ki a LULUCF-hoz kapcsolódó kibocsátásokra és elnyelésekre.

A tagállamoknak kötelezettségvállalásaik teljesítése érdekében korlátozniuk kell üvegházhatásúgáz-kibocsátásukat a közös kötelezettségvállalási határozat által lefedett ágazatokban, és kötelezettségeik teljesítése érdekében nemzeti szakpolitikákat és intézkedéseket kell végrehajtaniuk. A tagállamok kötelezettségeik teljesítése és a költséghatékonyság javítása érdekében szükség esetén rugalmassági mechanizmusokat is alkalmazhatnak.

A közös kötelezettségvállalási határozat továbbá a 2013-tól 2020-ig tartó időszak minden egyes évre vonatkozó kötelező erejű kibocsátási határértékekből (éves kibocsátási jogosultságok) álló lineáris pályát határoz meg. Éves adatszolgáltatási kötelezettségek és megfelelés-ellenőrzések biztosítják, hogy előrelépés történjen a 2020-ra kitűzött célok megvalósításában. A tagállamok kötelesek jelentést benyújtani az üvegházhatásúgáz-kibocsátásukról, valamint a közös kötelezettségvállalási határozatban előírt kötelezettségeik teljesítése terén tervezett előrehaladásról.

A tagállamok felelnek a közös kötelezettségvállalási határozat értelmében fennálló kötelezettségeik teljesítéséhez szükséges szakpolitikák és intézkedések végrehajtásáért; ennek során számos uniós intézkedés<sup>4</sup> segíti őket, amelyek közül egyesek várhatóan hozzájárulnak ahhoz, hogy az EU 2020-ra elérje a megújuló energiával és energiahatékonysággal kapcsolatos céljait. Ezek a támogató uniós szakpolitikák a közös kötelezettségvállalási határozat hatálya alá tartozó ágazatokban fontos szerepet töltenek be a kibocsátás EU-szerte történő csökkentésének ösztönzésében. Egyértelmű azonban, hogy a kibocsátáscsökkentést nemzeti politikákon és intézkedéseken keresztül kell megvalósítani, különösen az olyan ágazatokban, mint például a közlekedés és az épületek.

### 1. ábra: Tagállami üvegházhatásúgáz-kibocsátási határértékek 2020-ban a közös kötelezettségvállalási határozat értelmében



A 2020-ra vonatkozó kibocsátási határértékek meghatározása a 2005-ös kibocsátási szintekből kiindulva történik. Forrás: 406/2009/EK határozat.

<sup>4</sup> Példák a vonatkozó uniós jogszabályokra: a személygépkocsik és kisteherautók CO<sub>2</sub>-kibocsátására vonatkozó rendelet, a hulladéklerakókról szóló irányelv, az épületek energiahatékonyságáról szóló irányelv, az energiahatékonysági irányelv, a megújuló energiáról szóló irányelv, az F-gázokról szóló rendelet és a mobil légkondicionáló rendszerekről szóló irányelv, a környezetbarát tervezésről szóló keretirányelv, a nitrátokról szóló irányelv, valamint a közös agrárpolitika zöldebbé tétele.

A közös kötelezettségvállalási határozat számos rugalmassági mechanizmusról rendelkezik annak érdekében, hogy a tagállamok számára rugalmassá tegye kötelezettségvállalásaik teljesítését, valamint hogy elősegítse az EU egészére vonatkozó 2020-as cél elérésének általános értelemben vett költséghatékonyságát. Ezek a mechanizmusok a tagállamok azon lehetőségeire vonatkoznak, hogy saját éves kibocsátási jogosultságait (ÉKJ) kezeljék a megfelelési időszakon belül, és azokat egymás között átadják. Amennyiben egy tagállam üvegházhatásúgáz-kibocsátásai egy adott évben meghaladják az adott tagállam ÉKJ-át, akkor következő évi éves kibocsátási jogosultságából 5%-nak megfelelő mennyiséget kölcsönvehet, vagy ÉKJ-t vásárolhat más tagállamtól, vagy nemzetközi projektekből származó keretek használatával érheti el éves határértékeinek betartását. Amennyiben egy tagállam a szükségesnél nagyobb mértékben csökkenti a kibocsátását, és ezáltal túlteljesíti az adott évre meghatározott célt, a fennmaradó ÉKJ-ot megtarthatja a kötelezettségvállalási időszakon belüli későbbi felhasználásra, vagy átadhatja azt más tagállamoknak.<sup>5</sup>

A közös kötelezettségvállalási határozat éves jelentéstételi és megfelelés-ellenőrzési ciklust határoz meg, amelynek keretében sor kerül az ÜHG-kibocsátások tagállamok általi, nemzeti jegyzékről szóló jelentésekben történő bejelentésére, a bejelentett kibocsátások hitelesítése céljából a kibocsátási jegyzékek felülvizsgálatára, valamint a megfelelés ellenőrzésére (azaz a tagállamok tényleges kibocsátásainak az adott évre vonatkozó éves kibocsátási jogosultságaival történő összevetésére). Amennyiben egy tagállam – még a rugalmassági mechanizmusok figyelembevételét követően is – túllépi az éves kibocsátási jogosultságát, a tagállam esetében meghatározott szankciók alkalmazandók, és a tagállamnak korrekciós intézkedéseket kell tennie.

### 3. Az értékelés hatálya és módszere

A közös kötelezettségvállalási határozat értékelését 2015-ben végezte el a Bizottság, és azt a Bizottság érintett főigazgatóságairól származó tagokból álló irányítócsoport vezette. Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség szintén részt vett ebben a csoportban. Az értékelést a közös kötelezettségvállalási határozat végrehajtására vonatkozó külső tanulmány támasztotta alá.<sup>6</sup>

Az értékelés bemutatta a közös kötelezettségvállalási határozat hatásait uniós és tagállami szinten egyaránt, a tagállamokban 2009-től kezdődően a közös kötelezettségvállalási határozatból fakadó kötelezettségvállalásaik teljesítése érdekében tett lépésekre összpontosítva. A közös kötelezettségvállalási határozat 2009. júniusi hatálybalépésétől 2015 novemberéig tartó időszakot fedte le. A közös kötelezettségvállalási határozat 14. cikkében foglalt követelménnyel összhangban az értékelés kiterjedt a határozat minden rendelkezésére és követelményére, köztük arra is, hogy a végrehajtás milyen hatással volt a versenyre.

Az értékelés a közös kötelezettségvállalási határozat eddigi végrehajtásával összefüggésben vizsgálta a relevanciát, az eredményességet, a hatékonyságot, a koherenciát és a hozzáadott uniós értéket. Az értékelés felhasználta a bejelentett kibocsátásokból és kibocsátási trendekből, az elfogadott politikákból és intézkedésekből, valamint a közös kötelezettségvállalási határozat végrehajtásában nemzeti szinten részt vevő tagállami szakértőkkel és egyéb kulcsfontosságú érintettekkel készített kérdőívekből és strukturált interjúkból származó információkat.<sup>7</sup> Merített továbbá a közös kötelezettségvállalási határozat hatálya alá tartozó ágazatokban 2021 és 2030 között a tagállamok ÜHG-kibocsátásának csökkentésére vonatkozó jogszabály-tervezet előkészítését szolgáló nyilvános konzultáció eredményeiből is.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Bővebben a meglévő rugalmassági mechanizmusokról: SWD(2016) 251 munkadokumentum 4. melléklete.

<sup>6</sup> Az értékeléshez alkalmazott módszer és a felhasznált bizonyítékok bemutatása a SWD(2016) 251 munkadokumentum 3. mellékletében található. A külső tanulmány tekintetében lásd: *Supporting study for the Evaluation of Decision No. 406/2009/EC (Effort Sharing Decision)* (Háttér tanulmány a 406/2009/EK határozat [a közös kötelezettségvállalási határozat] értékeléséhez), Ricardo Energy and Environment, Trinomic és Vito.

<sup>7</sup> Az érdekelt felekkel folytatott konzultáció eredményei a SWD(2016) 251 munkadokumentum 2. mellékletében kerülnek bemutatásra.

<sup>8</sup> Bővebben a konzultációról: [http://ec.europa.eu/clima/consultations/articles/0025\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/consultations/articles/0025_en.htm)

Az értékelés eredményei felhasználásra kerültek a közös kötelezettségvállalási határozat végrehajtásának 2020-at követő, a 2030-as éghajlat- és energiapolitikai kereten belül történő folytatására vonatkozó bizottsági jogalkotási javaslatot kísérő hatásvizsgálat elkészítése során.

#### **4. Végrehajtás – A jelenlegi helyzet**

A közös kötelezettségvállalási határozat még mindig korai szakaszában van: a közös kötelezettségvállalási határozat szerinti, a tagállamokra vonatkozó adatszolgáltatási kötelezettségek többségét első alkalommal 2015-ben kellett végrehajtani, a megfelelési időszak első két évére (2013–2014) vonatkozó megfelelés-ellenőrzés pedig 2016-ban esedékes. Ugyanakkor a meglévő éves kibocsátási jelentéseknek köszönhetően a tagállamok és az Unió szintjén megállapíthatóak a fő kibocsátási trendek.

A közös kötelezettségvállalási határozat keretében a tagállamoknak minden évben be kell jelenteniük ÜHG-kibocsátásaikat. Ezenkívül minden második évben jelentést kell készíteniük a végrehajtott nemzeti politikáikról és intézkedéseikről, valamint 2015-ben naprakész előrejelzéseket kell benyújtaniuk, amely tartalmazza a 2020. évi célkitűzéseik megvalósításában várható előrelépést. A Bizottság minden évben összegyűjti a tagállamok által bejelentett információkat, és eredményjelentést tesz közzé, amelyben elemzi és bemutatja a tagállamok által a közös kötelezettségvállalási határozatban foglalt 2020-ig teljesítendő célok teljesítése terén elért haladást. A Bizottság által minden tavasszal, az európai szemeszter keretében közzétett országjelentés szintén értékeli a csökkentési célok teljesítése terén elért tagállami eredményeket. Ezenkívül a Bizottságot a közös kötelezettségvállalási határozat végrehajtásában segítő Európai Környezetvédelmi Ügynökség is minden évben közzéteszi a kibocsátási trendeket és előrejelzéseket az Unióra és annak tagállamaira vonatkozóan.

A tagállamok eddig eleget tettek adatszolgáltatási kötelezettségeiknek, és a Bizottsággal végzett információcsere is jól működik. A Bizottság és a tagállami szakértők évente több alkalommal találkoznak az Éghajlatváltozási Bizottság munkacsoportjaiban, hogy nyomon kövessék a közös kötelezettségvállalási határozat szerinti adatszolgáltatási kötelezettségek végrehajtását.

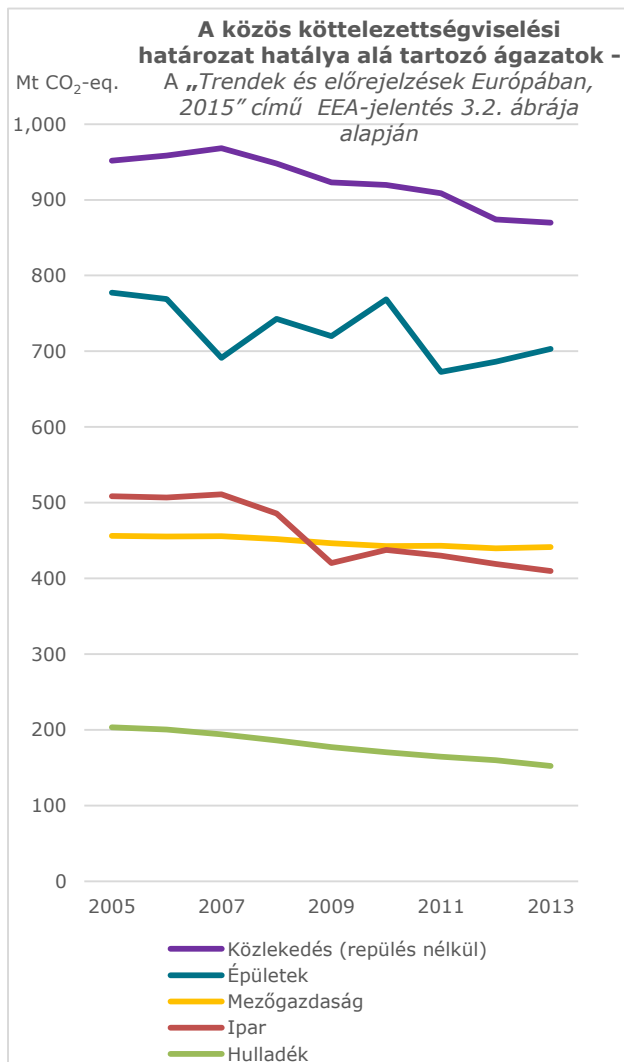
2005 és 2013 között az összes ágazatban sikerült az összkibocsátást csökkenteni, amelynek mértéke a mezőgazdaság területén elért -3%-tól a hulladékgazdálkodási ágazatban megvalósított -25%-ig terjed (2. ábra). Ebben az időszakban az üvegházhatású gázok kibocsátási intenzitásának konvergenciája is tapasztalható volt a tagállamok körében, mind egy főre, mind a GDP-re vetítve.

A közös kötelezettségvállalási határozat szerinti kibocsátások tagállamonként szintén jelentősen csökkentek 2005 óta. A közös kötelezettségvállalási határozat szerinti kibocsátások 2013-ban és 2014-ben is az éves határértékek alatt voltak az összeg tagállamban.<sup>9</sup> A túlteljesítések jellemzően nagyobbak voltak azokban az országokban, ahol növelhették a kibocsátásokat a 2005-ös szinthez képest. A különösen súlyos mértékű gazdasági visszaesést elszenvedő országok (például Görögország, Portugália és Spanyolország) esetében a kibocsátások szintén jelentősen a 2014-es határértékek alatt voltak.

---

<sup>9</sup> A 2015-ben benyújtott kibocsátási jelentések alapján. Lásd még: SWD(2016) 251, 17. o.

**2. ábra: A közös kötelezettségvállalási határozat szerinti kibocsátáscsökkentés elért mértéke az EU egészében, 2005–2013**

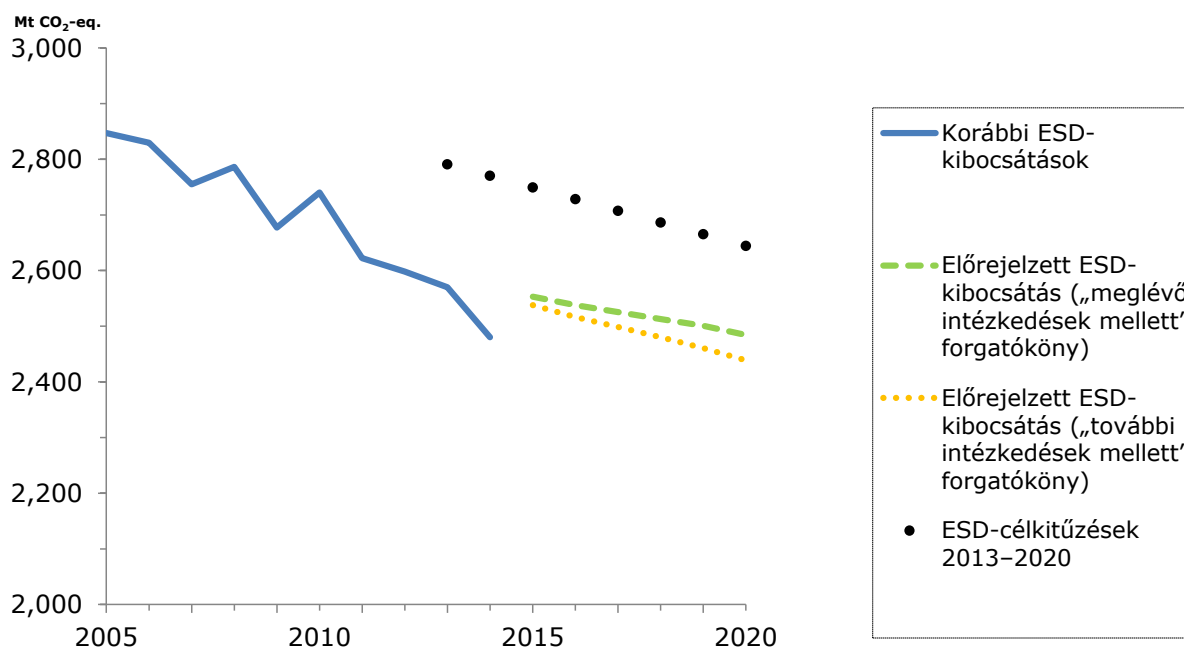


A 2015-ben benyújtott tagállami előrejelzések szerint a közös kötelezettségvállalási határozat szerinti teljes kibocsátás várhatóan továbbra is csökkenni fog 2020-ig (3. ábra), és folyamatosan a célszám alatt lesz uniós szinten. A várakozások szerint 24 tagállam saját erőből teljesíteni fogja nemzeti célszámait, négy tagállam esetében azonban ehhez valószínűleg további intézkedésekre vagy a közös kötelezettségvállalási határozat szerinti rugalmassági mechanizmusok alkalmazására lesz szükség.<sup>10</sup>

Ezidáig egyetlen tagállam sem használta a közös kötelezettségvállalási határozatban foglalt rugalmassági mechanizmusokat, mivel úgy tűnik, hogy a megfelelési időszak első két évében minden ország teljesíti éves kibocsátási határértékeit. A jövőben várható, hogy egyes olyan tagállamok, amelyek kibocsátása az előrejelzések szerint 2020-ra meghaladja határértékeiket, igénybe vesznek rugalmassági mechanizmusokat, például más tagállamokkal való kereskedést. Bár a közös kötelezettségvállalási határozat szerinti rugalmassági mechanizmusok még nem kerültek kipróbálásra, továbbra is széles körben támogatottak, és azokat az érdekelt felekkel folytatott konzultáció során a tagállamok jóváhagyták.

<sup>10</sup> Éghajlat-politikai eredményjelentés, COM(2015) 576 final.

### 3. ábra: A közös kötelezettségvállalási határozat (ESD) szerinti tényleges és előrejelzett teljes kibocsátás, 2005–2020



Forrás: EEA (2015) Trends and projections in Europe 2015 (Trendek és előrejelzések Európában, 2015), a 2016. márciusi kibocsátásnyilvántartási adatokkal frissítve. A fekete pontozott vonal a közös kötelezettségvállalási határozat szerinti éves kibocsátási határértékek által meghatározott lineáris pályát mutatja a 2013–2020-as időszakra vonatkozóan.

## 5. Az értékelés eredménye

A Bizottság értékelési iránymutatásaival összhangban megvizsgálta a közös kötelezettségvállalási határozat relevanciáját, eredményességét, hatékonyságát, koherenciáját és a hozzáadott uniós értéket. Vizsgálta továbbá a versenyre gyakorolt esetleges hatásokat is, mivel ez is követelmény volt a közös kötelezettségvállalási határozat 14. cikkében.

### 5.1 Relevancia

A közös kötelezettségvállalási határozat célkitűzései továbbra is relevánsak, és továbbra is határozottan megfelelnek az Európai Unió igényeinek. Elsősorban továbbra is szükség van az emberi eredetű ÜHG-kibocsátás korlátozására, valamint olyan megfelelő mechanizmusok kialakítására, amelyek tükrözik az éghajlatváltozás teljes társadalmi költségét. A közös kötelezettségvállalási határozat a piaci hiányosságok kezelése tekintetében szintén továbbra is releváns, mivel a határozat kötelező ereje segít megfelelő árjelzéseket kialakítani a kibocsátások csökkentéséhez.

Az Európai Tanácsnak a 2030-ig tartó időszakra vonatkozó éghajlat- és energiapolitikai keretről 2014 októberében elfogadott következtetései megerősítették a közös kötelezettségvállalási határozat fontosságát és annak 2030-ig történő továbbvitelét a közös kötelezettségvállalási határozat szerinti, 2020-ig tartó időszakra szóló összes elemmel együtt.

A Párizsi Megállapodás 2015 decemberi elfogadása megerősíti az Európai Unió legmagasabb szintű az iránti elkötelezettségét, hogy 2030-ig és azt követően is jelentős mértékben csökkenti az EU-n belüli üvegházhatásúgáz-kibocsátást. A tervezett nemzeti hozzájárulásban meghatározottak szerint az EU vállalja, hogy 2030-ra a területén az 1990-es szintekhez képest legalább 40%-kal lecsökkenti a kibocsátást.

## 5.2 Eredményesség

Az Európai Unió jó úton halad afelé, hogy a közös kötelezettségvállalási határozat hatálya alá tartozó ágazatokban teljesítse a 2020-ig elérendő ÜHG-kibocsátás-csökkentési célját. A tagállamok 2015-ben benyújtott jelentései alapján az ÜHG-kibocsátások 2013-ban és 2014-ben minden tagállamban az ezekre az évekre meghatározott éves határértékek alatt voltak. A közös kötelezettségvállalási határozat hatálya alá tartozó 2013-as összkibocsátás uniós szinten 9,7%-kal volt alacsonyabb a 2005-ös kibocsátásoknál. 2014-ben a közös kötelezettségvállalási határozat hatálya alá tartozó uniós kibocsátás tovább, 12,9%-kal a 2005. évi szint alá csökkent, ami nem éri el a közös kötelezettségvállalási határozat szerint a teljes Unióra érvényes 2020-ig teljesítendő célkitűzést. Ez azt jelenti, hogy az Európai Unió jó úton halad a közös kötelezettségvállalási határozat szerinti 2020-as célkitűzése teljesítése felé, és minden tagállam hozzájárult az üvegházhatású gázok kibocsátásnak csökkentéséhez.

Az elért kibocsátáscsökkentés jelentős teljesítménybeli előrelépést jelent ahhoz a szabályozás előtti forgatókönyvhöz képest, amely a 2020-as célkitűzések első elfogadásakor került kidolgozásra. A kibocsátáscsökkentés eddig sokkal jelentősebb volt a 2007-ben vártnál; ez az az év, amikor az Európai Tanács elfogadta az EU szintjén 2020-ig elérendő éghajlat-változási célkitűzéseket és a Bizottság elvégezte az éghajlat- és energiapolitikai csomag hatásvizsgálatát. Az említett hatásvizsgálatban szereplő, szabályozás előtti forgatókönyv azt irányozta elő, hogy a közös kötelezettségvállalási határozat hatálya alá tartozó kibocsátás 2005 és 2020 között EU-szerte 2,4%-kal emelkedik.<sup>11</sup>

A közös kötelezettségvállalási határozat hatálya alá tartozó egyes ágazatokban (különösen a teherszállításban) a gazdasági visszaesés szintén hatással volt az ÜHG-kibocsátásra, és ezek a hatások várhatóan 2020-ig érződni fognak. A közös kötelezettségvállalási határozat hatálya alá tartozó számos ágazatra (mint például az épületek és a mezőgazdaság) azonban közvetlenül nincs hatással a GDP ingadozása, és ezek jobban ki vannak téve a szakpolitikai hatásoknak, ami arra enged következtetni, hogy a közös kötelezettségvállalási határozat hatálya alá tartozó ágazatokban az ÜHG-kibocsátás csökkentése részben uniós és tagállami szintű politikai beavatkozásoknak köszönhető.

Másképpen megfogalmazva az elért kibocsátáscsökkentések részben betudhatók a tagállamok által az éghajlat- és energiapolitika terén már végrehajtott politikáknak és intézkedéseknek (amelyek közül néhány a közös kötelezettségvállalási határozatra válaszul született meg), és a várakozások szerint ezek az elkövetkező években is korlátozni fogják a kibocsátást.

Ezt a megfigyelést erősíti meg egy, a 2005–2012-es időszakra vonatkozóan az ETS és a közös kötelezettségvállalási határozat szerinti ágazatokban a fosszilis tüzelőanyagok elégetéséből származó CO<sub>2</sub>-kibocsátással (ez teszi ki a teljes ÜHG-kibocsátás körülbelül 80%-át) kapcsolatos lebomlási elemzés. Az elemzés megállapította, hogy leginkább a technológiai változások járultak hozzá a kibocsátások csökkentéséhez, messze túlszárnyalva a gazdasági ágazatokon belüli és azok közötti váltások hatásait, és messze túlkompenzálva a kibocsátás GDP-vel kapcsolatos tényezőit a gazdasági válság idején.

Az eredmények azt mutatták, hogy a CO<sub>2</sub>-kibocsátás összesen 11,5%-kal csökkent 2005 és 2012 között. A technológiai változások játszották a legjelentősebb hatást a kibocsátások csökkentésében, 18,5%-os csökkenést eredményezve, és messze túlszárnyalva a gazdasági ágazatok közötti váltás hatásait. Összességében az éghajlatváltozás és az energiaügy területén végrehajtott politikák jelentősen hozzájárultak az alacsonyabb szén-dioxid-kibocsátással járó technológiák, többek között a megújuló energiák elterjedéséhez. A gazdasági tevékenység (GDP) növekedése a kibocsátások 6,8%-os emelkedését okozta. A gazdaság szerkezeti változásai (minden gazdasági ágazatban állandó GDP és CO<sub>2</sub>-intenzitás mellett) kismértékű, 1,7%-os kibocsátás-növekedést okozott.<sup>12</sup>

Nem lehetett számszerűen meghatározni, hogy a korábbi kibocsátásokban megfigyelt trend és a várható jövőbeni kibocsátási trendek ézszerűen milyen mértékben tulajdoníthatók egy adott politikának. Különösen nehéz elkülöníteni a közös kötelezettségvállalási határozat nemzeti éghajlat-

<sup>11</sup> SEC(2008) 85/3 EK. Lásd még: *Supporting study for the Evaluation of Decision No. 406/2009/EC (Effort Sharing Decision)* (Háttér tanulmány a 406/2009/EK határozat [a közös kötelezettségvállalási határozat] értékeléséhez), 12. o.

<sup>12</sup> Éghajlat-politikai eredményjelentés, COM(2015) 576 final, 9. o.



és energiapolitikai fellépésekre gyakorolt hatását az éghajlat- és energiapolitikai csomag részét képező, a különböző kibocsátási forrásokra közvetlenebb hatást kifejtő egyéb uniós kezdeményezések hatásaitól.

Bár néhány érintett úgy vélte, hogy a közös kötelezettségvállalási határozat egyes tagállamokban fontos motorja volt az új nemzeti politikáknak és intézkedéseknek, mások úgy vélték, hogy a közös kötelezettségvállalási határozat valószínűleg csak nagyon kevés vagy semmilyen hatással nem volt eddig a nemzeti politikák alakulására. A közös kötelezettségvállalási határozat hatásának szintje tagállamonként szintén eltérőnek tűnik, ami a tagállamok eltérő helyzetét tükrözheti a közös kötelezettségvállalási határozat szerinti célkitűzéseik tekintetében, azaz, hogy szükséges-e további lépéseket tenniük, vagy sem.

A közös kötelezettségvállalási határozat értékelése a nemzeti politikáknak a közös kötelezettségvállalási határozat szerinti ágazatokban történő végrehajtásának növekedést mutatta a legtöbb évben 2007-től kezdődően, amikor az Európai Tanács elfogadta a 2020-ra vonatkozó általános uniós éghajlat-változási célkitűzéseket. A közös kötelezettségvállalási határozat nélkül a határozat hatálya alá tartozó ágazatokban tagállami szinten nem került volna sor vagy lassabb ütemben került volna sor kibocsátáscsökkentő intézkedésekre.

### **5.3 Hatékonyság**

Az intézkedéseknek a közös kötelezettségvállalási határozat hatálya alá tartozó ágazatokban történő bevezetéséből adódó költségek és előnyök nehezen számszerűsíthetők, mivel számos nemzeti éghajlat- és energiapolitikai fellépés és a közös kötelezettségvállalási határozat hatálya alá tartozó ágazatok kibocsátáscsökkentése között jelenleg még nehéz közvetlen összefüggéseket megállapítani. Ez arra is visszavezethető, hogy a tagállamok a politikákra és intézkedésekre vonatkozó bejelentés során nem szolgáltatnak elegendő információt az általuk elvárt és a tényleges költségekről és előnyökről.

A közös kötelezettségvállalási határozathoz kapcsolódó fő előnyt az üvegházhatású gázok kibocsátásának a határozat hatálya alá tartozó ágazatokban történő csökkenése jelenti. A közös kötelezettségvállalási határozat végrehajtása az esetleges közvetlen költségeken túl potenciálisan több járulékos gazdasági előnnyel is járt, mint például a levegőtisztaság és az energiabiztonság javulásával.

A közös kötelezettségvállalási határozat egyik további, inkább kvalitatív előnye az, hogy a közös kötelezettségvállalási határozat hatálya alá tartozó ágazatok kibocsátáscsökkentése támogatja a tagállamokat intézményi keretrendszereket, célkitűzéseket, valamint adatgyűjtési és -szolgáltatási eljárásokat kidolgozni. Ez az előny nyilvánvalóbb azokban a tagállamokban, ahol az ezekben az ágazatokban megvalósítandó kibocsátáscsökkentésre irányuló politika regionális hatáskör.

A közös kötelezettségvállalási határozat végrehajtásának költségei két fő forrásból származnak: a politikák és intézkedések érintett ágazatokban történő végrehajtásából és a közös kötelezettségvállalási határozat szerinti adatszolgáltatásból.

Az adatszolgáltatási költségek tekintetében megállapítást nyert, hogy a közös kötelezettségvállalási határozat hatékonyan biztosítja az eredmények elérését, bár az adminisztratív terhek csökkentésére még adódhatnak további lehetőségek. Az adatszolgáltatással és a megfeleléssel összefüggő költségek csekélyek, és többnyire a Bizottságnál és az Európai Környezetvédelmi Ügynökségnél merülnek fel. A tagállamok között nem volt tapasztalható jelentős eltérés. Az adminisztratív költségek uniós szinten csökkenthetők, például egyszerűsített vagy kevésbé gyakori megfelelés-ellenőrzések révén.

A közös kötelezettségvállalási határozat által nyújtott rugalmassági mechanizmusok tekintetében három tagállam jelezte, hogy terveznek más tagállamoktól ÉKJ-t vásárolni, míg tíz tagállam eladni szándékozik. Az ilyen átadások iránti csekély érdeklődés oka az lehet, hogy a közös kötelezettségvállalási határozat végrehajtása még kezdeti szakaszánál tart, és lehetnek más, az értékelés által nem vizsgált ösztönzők is, amelyek a más tagállamoktól történő ÉKJ-vásárlással szemben a tagállamokat nemzeti fellépésre készítik.

## 5.4 Koherencia

Az érintettekkel készített interjúkból, és kisebb mértékben a szakirodalom áttekintéséből származó információk arra engednek következtetni, hogy a közös kötelezettségvállalási határozat célkitűzései nagy mértékben összhangban állnak az Európai Unió egyéb éghajlat- és energiapolitikai fellépésével például az ETS, az energiahatékonyság és a megújuló energia terén. Az érintettek szerint erőteljes a koherencia az energiahatékonyságra és megújuló energiára vonatkozó uniós célkitűzésekkel, bár egyesek megkérdőjelezték már azt is, hogy maguk a célkitűzések koherensek lennének.

A közös kötelezettségvállalási határozat nagy mértékben koherens a nemzeti politikai döntéshozatallal abban a tekintetben, hogy rugalmasságot biztosít a tagállamoknak annak eldöntésében, milyen módon érik el a kibocsátási határértékeiket.

Potenciálisan hiányzik a koherencia a közös kötelezettségvállalási határozat és a mezőgazdaságra, valamint a földhasználatra, a földhasználat-megváltoztatásra és az erdőgazdálkodásra vonatkozó (LULUCF) más fellépések között. A koherenciával kapcsolatos kérdések egy része más nemzetközi kötelezettségvállalásokra vonatkozik, nem pedig az uniós politikákkal való koherenciára; a mezőgazdaság szerepel a közös kötelezettségvállalási határozatban és a Kiotói Jegyzőkönyvben, míg a LULUCF-ra kiterjed a Kiotói jegyzőkönyv hatálya, de a közös kötelezettségvállalási határozatát nem.

Az egyéb adatszolgáltatási kötelezettségekkel – különösen az unió belső és nemzetközi adatszolgáltatási követelményeivel – fennálló összhang a megítélés szerint szintén erős. A közös kötelezettségvállalási határozat, illetve az uniós energiapolitikai jogszabályok szerinti adatszolgáltatási kötelezettség terén azonban megfogalmazódtak egyszerűsítési lehetőségek.

## 5.5 Uniós hozzáadott érték

A közös kötelezettségvállalási határozat előtt az Európai Unió tagállamainak nagy többségében nem, vagy csak kis mértékű igény jelentkezett a nemzeti politikai intézkedések iránt, ami arra enged következtetni, hogy a közös kötelezettségvállalási határozat nélkül előfordulhatott volna, hogy nem, vagy csak lassabb ütemben kerül sor fellépésre.

Az értékelés szerint a saját nemzeti jogszabályaikban a közös kötelezettségvállalási határozatban foglaltaknál ambiciózusabb ÜHG-célszámokkal rendelkező tagállamok valószínűleg mindenképpen léptek volna az említett nemzeti jogszabályok betartása érdekében. Ez azonban nem veszi figyelembe azt a tényt, hogy a 2020-ig teljesítendő célkitűzésekkel kapcsolatos tárgyalások már eleve elősegíthették a nemzeti célkitűzések meghatározását azáltal, hogy biztos jelzésként szolgáltak arra vonatkozóan, hogy a többi uniós tagállam is meg fog határozni minimális szinten intézkedéseket. Még abban az esetben is, ha a tagállamokat más okok ösztönözték a fellépésre, a közös kötelezettségvállalási határozattal kapcsolatban feltételezhető, hogy bár nem elsődleges mozgatórugó volt, de további pozitív hatást fejtett ki.

Jelenleg a közös kötelezettségvállalási határozat másik fontos hozzáadott értéke az, hogy javult a határozat hatálya alá tartozó ágazatokra vonatkozó kibocsátási adatok és előrejelzések minősége, ami elősegítette a szakpolitika jobb előkészítését. A kibocsátások éves bejelentése a politikák és intézkedések, valamint az előrejelzések kétévenkénti bejelentésére vonatkozó kötelezettséggel együttvéve biztosítja, hogy a tagállamok nem csupán az ÜHG-kibocsátás, de az éghajlat- és energiapolitikai fellépések terén elért előrehaladásról is tájékozottabbak maradnak. Az adatszolgáltatási kötelezettségek továbbá eszközt biztosítanak számukra és a többi uniós érdekelt számára ahhoz, hogy összevegyék teljesítményüket a többi uniós tagállam teljesítményével.

Az érintettek határozottan egyetértettek abban, hogy továbbra is szükség van egy olyan eszközre, mint a közös kötelezettségvállalási határozat, és azt a 2020 utáni időszakban is meg kell tartani.

## 5.6 Versenypolitika

Az értékelés megvizsgálta, hogy a tagállamok által a közös kötelezettségvállalási határozat nyomán végrehajtott belföldi politikák és intézkedések esetlegesen torzított-e az Unió belső piacát. Az érintett

nemzeti intézkedéseknek az Unió belső piacára gyakorolt hatására vonatkozó specifikus adatok hiányában az értékelés eredménye kizárólag az érintettek véleményén alapul.

Az érintettek többsége szerint a közös kötelezettségvállalási határozat nem vagy csak kis hatással volt az Unión belüli versenyre. Két válaszdó számolt be arról, hogy a közös kötelezettségvállalási határozat alapján elfogadott nemzeti csökkentési politikák az adott ágazat vélelmezett alacsonyabb csökkentési potenciálja miatt korlátozhatják a mezőgazdasági ágazatban a növekvő hozam lehetőségét. Azonban egyetlen érintett sem szolgáltat példakkal arra, hogy a közös kötelezettségvállalási határozatból fakadó nemzeti politikák és intézkedések hátrányos hatást fejtenek volna ki bizonyos vállalkozásokra vagy egy ágazat egy részére.

## **6. Következtetések**

A közös kötelezettségvállalási határozat végrehajtása még kezdeti szakaszánál tart. Az eddig összegyűlt tapasztalatokból azonban egyértelműnek látszik, hogy a közös kötelezettségvállalási határozat célkitűzései hatékonyan ösztönözték a határozat hatályán belül az ÜHG-kibocsátás hatékony csökkentését támogató új nemzeti politikákat és intézkedéseket. A 2009 óta bekövetkezett kibocsátás-csökkenés túlnyomó része technológiai változás, illetve a kisebb mértékű szén-dioxid-kibocsátással járó technológiák nagyobb arányú elterjedését kiváltó politikák eredménye. Ezt a hatást megerősítette az a tény, hogy a közös kötelezettségvállalási határozat számos más, elsősorban az energiahatékossággal és a megújuló energiával kapcsolatos uniós éghajlat- és energiapolitikai kezdeményezéssel együtt a 2020-as csomag részeként került elfogadásra. A közös kötelezettségvállalási határozat hatálya alá tartozó ágazatok közül számos – köztük az épületek, a közlekedés, a mezőgazdaság és a hulladékgazdálkodás – esetében az eddig elért kibocsátáscsökkenés részben olyan tényezőknek tudható be, amelyekre hatottak a 2020-as csomaggal kapcsolatos szakpolitika fellépések.

Bár megállapítható volt, hogy a közös kötelezettségvállalási határozat egyes tagállamokban bizonyos fokig ösztönözte új nemzeti politikák elfogadását, arra vonatkozóan nem volt elegendő bizonyíték, hogy ebben a szakaszban számszerűsíteni lehessen a közös kötelezettségvállalási határozatnak az ÜHG-kibocsátásra gyakorolt átfogó hatását. Igen korlátozottak a közös kötelezettségvállalási határozat nyomán végrehajtott nemzeti politikák közvetlen költségeire vonatkozó adatok; nem lehetett biztonsággal értékelni ezeket a költségeket. Ez részben arra vezethető vissza, hogy a tagállamok a politikákra és intézkedésekre vonatkozó bejelentés során eddig nem szolgáltatottak elegendő információt az általuk elvárt és a tényleges költségekről és előnyökről.

Az értékelés megállapította, hogy a közös kötelezettségvállalási határozat adminisztratív szempontból csekély többletterhet rótt a tagállamokra, ugyanakkor uniós – például egyszerűsített vagy kevésbé gyakori megfelelés-ellenőrzések révén – lehetőség van a kapcsolódó igazgatási költségek további csökkentésére.

A közös kötelezettségvállalási határozat továbbra is összhangban áll az egyéb uniós éghajlat- és energiapolitikai kezdeményezésekkel. A nyilvános konzultáció eredménye azt mutatja, hogy az érintettek határozottan egyetértenek abban, hogy 2020 után továbbra is szükség van a közös kötelezettségvállalási határozathoz hasonló eszközre.

Megállapítást nyert, hogy a közös kötelezettségvállalási határozat hozzáadott értéket biztosít az uniós fellépésen keresztül. A tagállamokat képviselő érintett felek nagymértékben egyetértettek abban, hogy a közös kötelezettségvállalási határozat felhívta a figyelmet a hatálya alá tartozó ágazatok mérséklési potenciáljára és hozzájárult új nemzeti intézményi és jogi keretrendszerek kialakításához. A határozatnak köszönhetően javult az ÜHG-kibocsátás-csökkentés koordinálása a közös kötelezettségvállalási határozat hatálya alá tartozó ágazatokban, valamint a nemzeti és a regionális, illetve helyi kormányzatok között.

Az érintettek nem bocsátottak rendelkezésre semmilyen bizonyítékot arra vonatkozóan, hogy a közös kötelezettségvállalási határozatból fakadó nemzeti politikák indokolatlanul torzították volna a versenyt az Unió belső piacán.