



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 24.1.2013
SWD(2013) 6 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument

Predlog Direktive

o vzpostavitvi infrastrukture za alternativna goriva

{COM(2013) 18 final}
{SWD(2013) 5 final}

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument

Predlog Direktive

o vzpostavitvi infrastrukture za alternativna goriva

1. SPLOŠNO OZADJE

1. Bela knjiga „Načrt za enotni evropski prometni prostor – na poti h konkurenčnemu in z viri gospodarnemu prometnemu sistemu“¹ ugotavlja, da brez obsežnega izkoriščanja alternativnih goriv ne moremo doseči ciljev iz strategije Evropa 2020 in podnebnih ciljev za leto 2050. Napoveduje torej, da bo Komisija razvila „strategijo za alternativna trajnostna goriva, vključno z ustrežno infrastrukturo“ (pobuda 24) ter zagotovila „smernice in standarde za infrastrukturo za dovod goriva“ (pobuda 26).
2. Na podlagi posvetovanja z zainteresiranimi stranmi in pridobljenega strokovnega znanja je Komisija opredelila alternativna goriva, ki so že izkazala potencial za dolgoročno nadomestitev nafte.
3. Uporabo alternativnih goriv zavirajo (1) visoke cene vozil, (2) slab sprejem pri potrošnikih in (3) pomanjkanje infrastrukture za polnjenje/dovod goriva, ki je posledica številnih nepopolnosti trga.
4. Prejšnje pobude so obravnavale proizvodnjo goriva, tehnologijo vozil in trženje, zanemarile pa so izgradnjo potrebne infrastrukture.
5. Naknadne analize projektov in ukrepi politike so kot temeljno oviro izpostavili pomanjkanje infrastrukture za polnjenje/dovod goriva in nezmožnost tržnih sil, da zapolnijo to vrzel. Če te ovire ne bodo odpravljene, obstaja tveganje, da bodo vsa druga prizadevanja ostala neučinkovita.
6. Prizadeta so zlasti tri alternativna motorna goriva: električna energija, vodik in zemeljski plin (UZP in SZP). Drugi pomembni alternativni nafti, biogoriva in utekočinjen naftni plin (UNP), sta manj prizadeti.

2. OPREDELITEV PROBLEMA

7. Iz ocene učinka izhaja, da bo na podlagi predvidenih tržnih gibanj infrastruktura za električna vozila ter vozila na vodik in zemeljski plin (UZP in SZP) verjetno še vedno nezadostno pokrivala potrebe v primeru široke tržne uveljavitve. To „minimalno“ omrežje je opredeljeno v nadaljevanju.

Električna vozila (EV)

8. Minimalno omrežje za EV bi moralo zagotoviti:
 - kritično maso proizvodnje, ki je potrebna za doseganje ekonomije obsega;

¹ COM(2011) 144 final.

- predvideno uporabo EV, ki predstavlja približno 6–8 % prodaje vseh vozil v letu 2020.
9. Navedena merila predvidevajo referenčno število 4 milijonov EV na cestah EU do leta 2020, kar je za več kot polovico manj od seštevka ciljev, ki so jih napovedale države članice.

10. EV se bodo uporabljala predvsem v urbanih območjih, kar pomeni, da bodo znotraj EU porazdeljena glede na stopnjo urbanizacije držav članic. Iz tržnih preizkusov izhaja, da vsako EV potrebuje dve polnilni postaji (doma in v službi), pri čemer bi morale biti 10 % vseh postaj javno dostopnih, da se odpravi strah pred premajhnim dosegom.

Vozila na vodik

11. Pri vodiku bi prvi korak v smeri odpiranja trga zahteval povezovanje obstoječih in načrtovanih črpalnih postaj.

Plovila na UZP ter vozila na SZP in UZP

12. Primarne lokacije za uporabo UZP v pomorstvu predstavlja 83 pomorskih pristanišč osrednjega omrežja TEN-T. Če bi se z UZP opremili še koridorji za prevoz po celinskih plovih poteh in cestni prevoz ter zagotovilo zadostno število črpalnih postaj za vozila na SZP, bi bile tudi te vrste prevoza zadostno pokrite.

3. POGLAVITNI VZROKI

13. Komisija je identificirala dva poglavitna vzroka:

- obstoječa oprema za polnjenje/dovod goriva ni povezljiva in ni interoperabilna pri vseh zadevnih vozilih/plovilih na alternativna goriva. Tehnologija, potrebna za izgradnjo omrežja, je večinoma razvita. Vendar trenutno standardi niso vseevropski, **kar odvrča potencialne vlagatelje v infrastrukturo, proizvajalce avtomobilov in potrošnike. To vodi k razdrobljenosti notranjega trga;**
- naložbena negotovost zavira uporabo infrastrukture za polnjenje/dovod goriva za električno energijo, vodik in zemeljski plin (UZP in SZP). Poslovna študija za ponudnike infrastrukture za alternativna goriva še ni pripravljena. **Pozornost je treba posvetiti nezmožnosti uskladitve med proizvajalci vozil, ponudniki infrastrukture, nacionalnimi organi in končnimi uporabniki. Zdi se, da so za premik s te mrtve točke potrebne pobude, ki se posebej osredotočajo na podporo infrastrukturi.**

4. ANALIZA SUBSIDIARNOSTI

14. Pravica EU, da ukrepa na področju prometa, je določena v členih 90–91 PDEU pod naslovom VI.
15. Pobuda EU na tem področju bi bila nujna, saj države članice nimajo na voljo instrumentov za doseganje vseevropske usklajenosti z vidika tehničnih specifikacij za infrastrukturo in časovne razporeditve naložb.
16. Proizvajalci vozil in opreme morajo zagotoviti široko oskrbo za enoten trg EU, pri čemer se morajo zanesti na skladen razvoj v vseh državah članicah. Vseevropska mobilnost je pomembna tudi za potrošnike in naročnike prevozov.

17. Predlagani ukrep obravnava samo dve vrsti prevoza (cestni in vodni), pri katerih razvoja minimalnega potrebnega omrežja ni mogoče doseči brez podpore EU. Ta dva sektorja predstavljata več kot 80 % modalne porazdelitve v tovornem in potniškem prometu. V teh dveh sektorjih so alternativna goriva koristna za zmanjševanje odvisnosti od nafte, toplogrednih plinov in emisij onesnaževal.

5. CILJI POBUDE EU

18. EU je sprejela zavezujoče cilje o deležu obnovljive energije v pogonskih gorivih (10 % do leta 2020) in zmanjšanju intenzivnosti CO₂ pri gorivih v cestnem prometu (-6 % do leta 2020). V Beli knjigi iz leta 2011 je napovedano 60-odstotno zmanjšanje izpustov CO₂ do leta 2050, kar zahteva tudi obsežno izkoriščanje alternativnih goriv.
19. Splošni cilj te pobude je zagotoviti, glede na trenutne gospodarske razmere, zadostno infrastrukturno omrežje, ki bo prispevalo k tržni uveljavitvi vozil in plovil na alternativna goriva, napovedani v Beli knjigi.
20. Splošni cilj se lahko prevede v bolj specifične cilje (preglednica 1).

Preglednica 1: Problemsko drevo - vzporejanje problemov s cilji

Problem Glede na načrtovane naložbe držav članic, infrastruktura za alternativna goriva za električno energijo, vodik in zemeljski plin (UZP in SZP) verjetno ne bo zadostovala za uveljavitev alternativnih goriv.	Splošni cilj Splošni cilj te pobude je zagotoviti, glede na trenutne gospodarske razmere, zadostno infrastrukturno omrežje za alternativna goriva, ki bo prispevalo k tržni uveljavitvi vozil in plovil na alternativna goriva, napovedani v Beli knjigi.
Vzrok problema 1 Obstoječa oprema za polnjenje/dovod goriva ni povezljiva in ni interoperabilna.	Posebni cilj 1 Zagotoviti je treba povezljivost in interoperabilnost opreme za polnjenje/dovod goriva.
Vzrok problema 2 Naložbena negotovost zavira uporabo infrastrukture za polnjenje/dovod goriva za električno energijo, vodik in zemeljski plin (UZP in SZP).	Posebni cilj 2 Poskrbeti je treba, da se zmanjša naložbena negotovost do te mere, da se med udeleženci na trgu odpravi trenutno prevladujoč odnos „počakajmo, pa bomo videli“.

21. Opredeljeni so bili naslednji operativni cilji:
- (1) vse polnilne postaje za EV ter črpalne postaje za vodik in zemeljski plin (UZP in SZP) za vozila v cestnem prometu, pa tudi objekti za dovod UZP za vodna plovila se lahko povežejo in so interoperabilni;
 - (2) število polnilnih postaj za EV dosega vrednosti, določene v preglednici 1, pri čemer mora biti najmanj 10 % postaj javno dostopnih.

Preglednica 2: Najmanjše število polnilnih postaj za EV v vsaki državi članici (v tisočih)

DČ	Število polnilnih postaj	Število javno dostopnih polnilnih postaj
BE	207	21
BG	69	7
CZ	129	13

DK	54	5
DE	1 503	150
EE	12	1
IE	22	2
EL	128	13
ES	824	82
FR	969	97
IT	1 255	125
CY	20	2
LV	17	2
LT	41	4
LU	14	1
HU	68	7
MT	10	1
NL	321	32
AT	116	12
PL	460	46
PT	123	12
RO	101	10
SI	26	3
SK	36	4
FI	71	7
SE	145	14
UK	1 221	122
HR	38	4

- (3) Do leta 2020 bodo obstoječe postaje za dovod vodika povezane prek osrednjega omrežja TEN-T z največjo razdaljo 300 km med postajami.
- (4) Do leta 2020 bodo objekti za dovod UZP za vodna plovila na voljo v vseh pomorskih pristaniščih osrednjega omrežja TEN-T.
- (5) Do leta 2020 bodo objekti za dovod UZP za vodna plovila na voljo v vseh celinskih pristaniščih osrednjega omrežja TEN-T.
- (6) Do leta 2020 bodo postaje za dovod UZP za vozila v cestnem prometu na voljo vzdolž osrednjega omrežja TEN-T z največjo razdaljo 400 km med postajami.
- (7) Do leta 2020 bodo na voljo javno dostopne črpalne postaje za SZP z največjo razdaljo 150 km med postajami, da bodo lahko vozila na SZP krožila po celotni EU.

6. MOŽNOSTI POLITIKE

22. Komisija je izvedla široko posvetovanje z zainteresiranimi stranmi glede različnih možnosti politik. Predhodni pregled možnih politik je bil opravljen na podlagi naslednjih meril: skladnost s splošnimi, posebnimi in operativnimi cilji, tehnološka nevtralnost in izvedljivost.

23. Komisija je poleg osnovnega scenarija „brez spremembe politike“ opredelila tri možnosti politike in jih poglobljeno analizirala.

6.1. Možnost politike 1

24. Možnost politike 1 predstavlja prihodnost brez dodatnega ukrepa politike za spremembo sedanjih trendov (scenarij „brez spremembe politike“). V njej so upoštevane vse tekoče zakonodajne in politične pobude, nacionalne napovedi za uporabo infrastrukture ter nadaljevanje prejšnjih programov in pobud EU in držav članic.

6.2. Možnost politike 2

25. EU bo izdala priporočila o uporabi standardov za infrastrukturo za alternativna goriva. Izdala bo priporočila, ki bodo določala osnovna merila in okvirne cilje za uporabo infrastrukture za električno energijo, vodik in zemeljski plin (UZP in SZP).

6.3. Možnost politike 3

26. EU bo določila zahteve za infrastrukturo za alternativna goriva za države članice. Opredelila bo tudi osnovna merila za minimalno infrastrukturno pokritost, skupaj z zavezujočimi cilji za najrazvitejše tehnologije goriv (električna energija in UZP za vodni promet). V primeru vodika in zemeljskega plina (UZP in SZP) za cestni promet bi bili cilji okvirni.

6.4. Možnost politike 4

27. EU bo določila zahteve za infrastrukturo za alternativna goriva za države članice. Obenem bo določila osnovna merila za minimalno infrastrukturno pokritost, skupaj z zavezujočimi cilji za električno energijo, vodik, UZP in SZP v cestnem prometu ter UZP v vodnem prometu.

28. Ne glede na možnost politike, zakonodaja EU ne bi postavila zahtev, ki presegajo minimalno število in tehnične standarde. Države članice bi tako sprejele odločitve o regulativnem okviru, ozemeljski lokalizaciji in drugih izvedbenih ukrepih.

7. OCENA UČINKOV

Ekonomski učinki

29. Namen teh možnosti politik je zagotoviti temeljni pogoj za tržno uveljavitev vozil in plovil na alternativna goriva, kar pa ni izvedljivo brez sovpadanja z drugimi pobudami, ki so del celotne strategije.

30. Ocena temelji na rezultatih modeliranja, ki številčno opredeljujejo „neposredne“ ali „neodvisne“ koristi predloga politike, in na dokazih iz drugih študij o širšem učinku, kadar se obravnavajo v povezavi z drugimi obstoječimi ali prihodnjimi pobudami za podporo vozilom na alternativna goriva.

31. „Neodvisni“ stroški uporabe infrastrukture so prikazani v preglednici 3.

Preglednica 3: Ocenjeni stroški naložb pri posameznih možnostih politike²

	Število dodatnih polnilnih/črpalnih postaj	Možnost politike 2	Možnost politike 3	Možnost politike 4
	<i>V tisočih</i>	<i>V milijonih EUR</i>		
Električna energija				
(skupaj)	8 000	3 984	7 968	7 968
od tega 90 % zasebnih	7 200	1 872	3 744	3 744
od tega 10 % javno dostopnih	800	2 112	4 224	4 224
Vodik	0,143	-	-	230
UZP za plovila	0,139	1 140	2 085	2 085
UZP za tovornjake	0,144	-	-	58
SZP za vozila	0,654	-	-	164
Ocenjeni stroški naložb za vzpostavitev infrastrukture		5 124	10 053	10 505
Ocenjeni stroški naknadnega prilagajanja		-	45–50	90–100
Ocenjeni skupni stroški naložb		5 124	10 103	10 605

32. **Države članice bi lahko zagotovile izvajanje s številnimi ukrepi** (npr. gradbeni kodeksi, pogoji v zvezi z dovoljenji za parkirišča, okoljski certifikati za podjetja, spodbujanje sodelovanja med podjetji za dobavo UZP in pristaniškimi oblastmi) **brez nepotrebnega trošenja javnih sredstev.**
33. Pristop za **analizo stroškov in koristi** ne upošteva koristi zaradi zmanjšane odvisnosti od nafte, povečane konkurenčnosti in boljšega delovanja notranjega trga. Primerjava koristi zaradi izbire načina vzpostavitve infrastrukture in stroškov ostalih možnih politik ima celo v okviru možnosti politike 4 v **vseh državah članicah za posledico razmerje, ki je višje od 1,5.**
34. Glavna makroekonomska učinka bi bila zmanjšana poraba nafte in prihranki pri izdatkih za goriva. Prihranki zaradi neuporabe goriv bi se v obdobju 2010–2030 postopno povečali s približno 610 milijonov EUR letno v letu 2020 na približno 2,3 milijarde EUR letno v letu 2030 v okviru možnosti politike 2, z 1,7 milijarde EUR letno v letu 2020 na 4,6 milijarde EUR letno v letu 2030 v okviru možnosti politike 3 in s 4,2 milijarde EUR letno v letu 2020 na 9,3 milijarde EUR letno v letu 2030 v okviru možnosti politike 4. Ocenjena korist skupne energetske varnosti se prav tako postopno povečuje.

² Stroški na enoto pametne zasebne polnilne postaje se lahko ocenijo na približno 520 EUR, medtem ko bi bili ti stroški pri javno dostopni polnilni postaji približno 5 280 EUR. Stroški črpalne postaje za vodik znašajo 1,6 milijona EUR. Stroški na enoto oskrbovalnega objekta majhnega obsega znašajo 15 milijonov EUR, medtem ko se stroški črpalne postaje za UZP ocenjujejo na 400 000 EUR.

35. Poglavitna razlika v makroekonomskih učinkih med možnostma politike 2 in 3 je v različni verjetnosti doseganja enakih rezultatov na podlagi priporočil ali pooblastil. Šteje se, da je možnost politike 2 precej manj učinkovita iz naslednjih razlogov:
- številne države članice imajo ambiciozne načrte, vendar niso prevzele obveznosti. To pri potrošnikih in vlagateljih vzbuja nezaupanje in zavira tržno uveljavitev;
 - zastoj pri pogajanjih med različnimi tržnimi akterji mora biti odpravljen. **To je mogoče samo, če obstaja verodostojna zaveza, ki jo načrti držav članic, prostovoljni industrijski sporazumi in priporočila EU ne zagotavljajo. Tržni udeleženci se še spominjajo preteklih nezavezujočih pobud na tem področju, ki niso prinesle pričakovanih rezultatov (npr. Direktiva o biogorivih³).**
36. Razlika med možnostma politike 3 in 4 je v manjši verjetnosti vzpostavitve omrežja za dovod vodika, ki je prisotna pri možnosti politike 3. Visoke potencialne koristi možnosti politike 4 je treba oceniti z vidika razmeroma nizkih stroškov dodatnih naložb.

Socialni učinki

37. V oceni učinka je ugotovljeno, da bi se naložba v izgradnjo infrastrukture večinoma osredotočila na Evropo, z neposrednimi gospodarskimi koristmi za sektorje, vključene v izgradnjo infrastrukture.
38. Naložbe v gradbeništvo, proizvodnjo, sektor električne energije, informacijske in komunikacijske tehnologije, napredne materiale in računalniške aplikacije bodo spodbudile dodatno zaposlovanje s širokim spektrom poklicnih kvalifikacij. V avtomobilskem in rafinerijskem sektorju bo preusmeritev na nove kvalifikacije dolgoročno ohranila delovna mesta.

Učinki na okolje

39. Uporaba alternativnih goriv ima lahko velike koristi za okolje. Zmanjšanje je nekoliko višje pri možnosti politike 3 v primerjavi z možnostjo politike 4 zaradi srednjeročno večjih izpustov iz tovornjakov na UZP pri možnosti politike 4.
40. V okviru možnosti politike 2 se emisije NO_x zmanjšajo za 1,4 % do leta 2020, za 2,0 % pri možnosti politike 3 in za 2,8 % pri možnosti politike 4. Izpusti trdnih delcev sledijo podobnemu vzorcu. Manjši so tudi zunanji stroški hrupa.

Sklepne ugotovitve ocene učinka

41. Iz analize učinkov izhaja, da je naložba v minimalno omrežje za polnjenje/dovod goriva najučinkovitejši način za spodbujanje uporabe vozil na alternativna goriva. Medtem ko infrastruktura sama po sebi nima večjega neposrednega učinka, pa ima lahko poseg na omrežju za dovod goriva/polnjenje velik pozitiven učinek v povezavi z drugimi pobudami, usmerjenimi uvedbi čistejših vozil.

³ Direktiva o biogorivih 2003/30/ES je vzpostavila referenčno vrednost 2 % deleža biogoriv pri porabi motornega bencina in dizelskega goriva v letu 2005 in 5,75 % v letu 2010. Države članice so morale na podlagi te referenčne vrednosti postaviti svoje okvirne cilje za leto 2005. Poročila iz leta 2009 in časovni načrt obnovljive energije (COM(2006) 848) opozarjata na „počasen napredek držav članic ter dejstvo, da EU kot celota verjetno ne bo dosegla cilja za leto 2010. V časovnem načrtu so navedeni možni razlogi, na primer dejstvo, da so nacionalni cilji le okvirni, in negotovo naložbeno okolje, ki nastaja zaradi obstoječega pravnega okvira.“ Komisija je zato predlagala strožji okvir in pravno zavezujoče cilje za leto 2020 kot del paketa ukrepov na področju podnebja in obnovljivih virov energije.

42. V okviru možnosti politike 4 znašajo koristi zaradi nižje porabe nafte približno 84,9 milijarde EUR, manjši učinek na okolje pa približno 15,4 milijarde EUR. Torej koristi očitno presegajo približno 10 milijard EUR, potrebnih za minimalno omrežje.

8. PRIMERJAVA MOŽNOSTI

43. Uspešnost: cilji se v celoti dosežejo pri možnosti politike 4 za vsa alternativna goriva, obravnavana v oceni učinka. Možnost politike 3 se razlikuje samo glede vključenosti goriv. Možnost politike 2 je izpostavljena največjemu tveganju, da ne bo obrodila zadovoljivih rezultatov.
44. Učinkovitost: najnižji stroški se povezujejo z možnostjo politike 2, in sicer zaradi nižje uspešnosti pri doseganju ciljev. Medtem ko so stroški pri možnosti politike 4 višji kot pri možnosti politike 3, pa lahko morebitne koristi prevladajo nad to razliko.
45. Skladnost: možnost politike 2 bi verjetno vodila k nižjim naložbam. Ta rezultat bi bil zlasti v škodo okoljske dimenzije. Z možnostjo politike 3 se doseže najbolj celovita omejitev kompromisa zaradi izbire med ekonomskim, socialnim in okoljskim področjem. Možnost politike 4 bi bila bolj tvegana, zaradi česar bi bil večji poudarek na okoljski dimenziji v primerjavi z ekonomsko.

9. SKLEPNA UGOTOVITEV

46. **Možnost politike 2 se zavrne**, saj je v primerjavi z možnostma politike 3 in 4 slabša.
47. Možnosti politike 3 in 4 imata veliko skupnih elementov. Prednost ima možnost politike 3, ki bolje upošteva sedanje gospodarske omejitve.
48. Kljub temu se možnost politike 4 ne zavrne, saj na njeno primernost večinoma vplivajo obstoječi tehnološki obeti, ki pa se lahko hitro spremenijo. S tem bi se njena učinkovitost povečala.
49. **Zaradi nujne potrebe po dajanju jasnih signalov trgov bi prej imela prednost možnost politike 4.** Če bi bila izbrana ta možnost, bi tak odločilen korak na ravni EU lahko na splošno pospešil razvoj trga z alternativnimi gorivi in zagotovil večji učinek naložb na gospodarsko rast v Evropi.
50. Hitro izvajanje potrebnih ukrepov, skupaj s cilji za poživitev trgov, lahko da tudi večji zagon strategiji EU 2020.

10. SPREMLJANJE IN OCENJEVANJE

51. Potrebno bo spremljanje in poročanje, ki bo temeljilo na obstoječih kanalih poročanja in zbiranju dodatnih informacij prek obstoječih skupnih podjetij, tehnoloških platform in strokovnih skupin.
52. Države članice bi najverjetneje morale vzpostaviti nacionalne načrte za izgradnjo infrastrukture za alternativna goriva.
53. Komisija bi Evropskemu parlamentu in Svetu predložila poročila o izvajanju in učinkih te direktive.
54. Poročila bi vključevala tudi pregled zahtev z vidika tehničnega, ekonomskega in tržnega razvoja ter po potrebi predloge za prilagoditve.