



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 6.10.2014
SWD(2014) 295 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

**o metodah izračuna in zahtevah za poročanje v skladu s členom 7a Direktive 98/70/ES
Evropskega parlamenta in Sveta o kakovosti motornega bencina in dizelskega goriva**

Spremni dokument k

DIREKTIVI KOMISIJE .../.../EU

**o določitvi metod izračuna in zahtev za poročanje v skladu z Direktivo 98/70/ES
Evropskega parlamenta in Sveta o kakovosti motornega bencina in dizelskega goriva**

{COM(2014) 617 final}

{SWD(2014) 296 final}

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

**o metodah izračuna in zahtevah za poročanje v skladu s členom 7a Direktive 98/70/ES
Evropskega parlamenta in Sveta o kakovosti motornega bencina in dizelskega goriva**

Spremni dokument k

DIREKTIVI KOMISIJE .../.../EU

**o določitvi metod izračuna in zahtev za poročanje v skladu z Direktivo 98/70/ES
Evropskega parlamenta in Sveta o kakovosti motornega bencina in dizelskega goriva**

1. UVOD

Leta 2009 je bila z direktivo o kakovosti goriva¹ uvedena obveznost, da morajo dobavitelji goriv do leta 2020 zmanjšati intenzivnost toplogrednih plinov (v nadaljnjem besedilu: TPG) v življenjskem ciklu vseh vrst cestnih goriv (tudi za necestne premične stroje) za 6 %. Za izpolnitev te zahteve morajo dobavitelji sporočati in izračunati emisije TPG, ki nastanejo pri gorivih, ki jih dobavijo. Metodologija izračuna intenzivnosti TPG v življenjskem ciklu goriv nebiološkega izvora naj bi bila oblikovana s postopkom komitologije². Metodologija izračuna intenzivnosti TPG v življenjskem ciklu biogoriv je že predpisana v direktivi o kakovosti goriva.

V zvezi s tem so v letih 2011 in 2012 v okviru Odbora za kakovost goriva z državami članicami potekale razprave o osnutku³ izvedbenega ukrepa, vendar Odbor ni izdal mnenja. V skladu z določbami sklepa o postopku v odboru mora zdaj Komisija predlog predložiti Svetu. Ta ocena učinka podpira tak predlog.

2. OPREDELITEV PROBLEMA

V skladu s členom 7a direktive o kakovosti goriva morajo dobavitelji goriv organom držav članic letno sporočati skupne količine vrst goriva/energije, ki jih dobavijo, pri čemer morajo navesti njihov izvor in kraj nakupa ter emisije TPG v življenjskem ciklu na enoto energije. Namen mehanizma poročanja je zagotoviti natančnost v zvezi z zmanjšanjem emisij TPG, ki ga je treba doseči, in podatke o dejanski povprečni intenzivnosti TPG ustreznih goriv, porabljenih v EU, kar bi omogočilo posodobitev primerjalnega fosilnega goriva, ki meri prihranke emisij TPG zaradi uporabe biogoriv.

Možnih je več različic za oblikovanje takšne metodologije, v skladu s katero se uporabi raven razčlenjenosti (npr. proizvod, surovina ali pošiljka), in za ugotavljanje, ali so dejanski izračuni emisij TPG in/ali privzete vrednosti dovoljeni. Možne metodologije postavljajo različne zahteve za industrijo, odvisno od njihove zapletenosti, in bodo končno privedle do različnih cenovnih signalov, ki bodo vplivali na končno mešanico goriv in ustrezne s tem povezane ukrepe za blaženje posledic emisij.

Namen te ocene učinka je oceniti primernost možnosti za oblikovanje takšne metodologije in z njimi povezane okoljske, ekonomske in socialne učinke. Komisija je v podporo svoji oceni leta 2012⁴ začela zunanjo študijo, o njenih vmesnih ugotovitvah je razpravljala z deležniki decembra 2012 in aprila 2013⁵.

3. SUBSIDIARNOST

Obveznost, da dobavitelji do leta 2020 za 6 % zmanjšajo intenzivnost TPG v življenjskem ciklu cestnih goriv, ki se uporabljajo v cestnih vozilih (in v necestnih premičnih strojih), je bila uvedena s sprejetjem direktive o kakovosti goriva.

¹ Direktiva 98/70/ES.

² Člen 7a(5) Direktive 2009/30/ES.

³ Priloga 3 in 4 sedanjega predloga:

<http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=search.documentdetail&XOvfOQKYHt67nl0gDR9EQ0pDU4MfDGIJHglKuEmrBsRhxbx1TISJ2Mfg5DtxY23N>.

⁴ <https://circabc.europa.eu/w/browse/6893ba02-aaed-40a7-bf0d-f5affc85a619>.

⁵ <https://circabc.europa.eu/w/browse/ced1b370-4443-49ef-839f-fa4a8b55a550>.

<https://circabc.europa.eu/w/browse/9ee501ad-fdfe-4975-80d4-477557384644>.

4. CILJI POLITIKE

Izbrana metodologija mora obravnavati splošni cilj direktive o kakovosti goriva, in sicer:

zagotoviti, da se intenzivnost TPG goriv za cestni promet natančno izmeri in glede na leto 2010 zmanjša za najmanj 6 %.

Pri tem je njen posebni cilj:

vzpostaviti ustrezno metodologijo, ki dobaviteljem goriv omogoča, da natančno ocenijo in sporočijo količino, izvor, kraj nakupa in emisije TPG v življenjskem ciklu goriv, ki jih dobavijo;

operativni cilji pa:

vzpostaviti metodologijo, ki bo dobaviteljem goriv omogočala, da čim natančneje sporočajo emisije TPG dobavljenega goriva in energije, ki nista pridobljena iz biogoriv, pri čemer so zajete vse pomembne faze, vključno s črpanjem, spremembo rabe zemljišča, prevozom in distribucijo, predelavo in zgorevanjem, ne glede na kraj nastanka emisij;

zagotoviti, da bo metodologija omogočila čim natančnejšo primerjalno fosilno gorivo;

zagotoviti, da bo metodologija poročanja čim bolj skladna z metodologijo, ki je že veljavna v zakonodaji o biogorivih;

zagotoviti, da bo takšna metodologija državam članicam omogočila, da preverijo izpolnjevanje obveznosti dobaviteljev goriva tako, da dobaviteljem in pristojnim organom ne bo povzročena nesprejemljiva raven upravnega bremena.

5. MOŽNOSTI POLITIKE

V nadaljevanju so opisane možnosti politike, obravnavane v oceni učinka:

Možnosti/podmožnosti	Opis
A) Brez metodologije	Metodologija ne bi bila predlagana in zato države članice ne bi mogle izvajati direktive o kakovosti goriva. Komisija s tem opusti ukrepanje; zato se ta možnost zavrže brez nadaljnje analize.
B) Privzete vrednosti TPG na vrsto goriva	<p>Ta pristop bi pomenil najpreprostejšo zahtevo za poročanje. Zahteva, da se oblikuje povprečna privzeta vrednost intenzivnosti TPG za štiri glavne vrste goriva, porabljenega v EU (tj. bencin, dizelsko gorivo/plinsko olje, utekočinjen naftni plin in stisnjen zemeljski plin). Ne razlikuje med dobavitelji glede na surovine, ki so vključene v njihovo mešanico goriv, ker so te vključene v povprečje EU (možnost B1) ali povprečje države članice (možnost B2). Ker vodi možnost B2 do ovir na notranjem trgu (veljale bi različne zahteve za dobavitelje goriv glede na to, v katero državo članico bi bilo gorivo dobavljeno), kar je v nasprotju s ciljem direktive o kakovosti goriva, je bila ta možnost zavržena in nadalje ocenjena samo možnost B1.</p> <p>Možnost B1 zagovarjajo naftna industrija (vključno z velikimi naftnimi družbami, neodvisnimi deležniki in trgovci), nekatere države, ki so izvoznice nafte, in nekatere države članice.</p>
C) Privzete vrednosti TPG na vrsto surovine	Pri tej možnosti bi se intenzivnost TPG vseh surovin, uporabljenih v EU, sporočala ločeno z uporabo povprečnih privzetih vrednosti (tj. bencin in dizelsko gorivo/plinsko olje iz nafte, naravni bitumen, naftni skrilavec, premog, pretvorjen v tekoče gorivo, plinasto gorivo, električna energija itd.). Na ta način bi se sporočale razlike med dobavitelji glede na surovine, vključene v njihovo mešanico goriv. S to metodologijo bi se od dobaviteljev zahtevalo, da zberejo informacije, ki

	<p>presejajo njihove sedanje ravni, ter da jih spremljajo po vsej dobavni verigi.</p> <p>Možnost C je bil ukrep, ki je bil oktobra 2011 predložen državam članicam. To možnost zagovarjajo okoljske nevladne organizacije in nekatere države članice.</p>
D) Privzete vrednosti TPG na vrsto surovine ali dejanske vrednosti TPG	<p>Pri tej možnosti bi izpolnjevanje obveznosti dobaviteljev temeljilo na učinku TPG vseh surovin, uporabljenih v EU (tj. bencin in dizelsko gorivo/plinsko olje iz nafte, naravni bitumen, naftni skrilavec, premog, pretvorjen v tekoče gorivo, plinasto gorivo, električna energija itd.). Dobavitelji bi sporočali privzete vrednosti na podlagi povprečja vrednosti intenzivnosti TPG (možnost D1) ali konservativno, višje od povprečja (možnost D2). Ti možnosti bi zahtevali, da se sporoča izvor surovin fosilnega goriva. Dobavitelji pa bi lahko tudi izbrali predložitev dejanskih vrednosti. Ta možnost predvideva enake zahteve glede zbiranja podatkov in njihove sledljivosti kot možnost C, glede prizadevanja za izpolnjevanje obveznosti kot možnost B1 in dodatna prizadevanja za tiste dobavitelje, ki izberejo sporočanje dejanskih vrednosti.</p> <p>Možnosti D1 in D2 zagovarjajo okoljske nevladne organizacije ter deležniki sektorja bioenergije in kmetijskega sektorja, ker je to metodologija, ki se uporablja za biogoriva.</p>
E) Dejanske vrednosti TPG	<p>Ta možnost zahteva ocene primarnih emisij TPG za posamezne pošiljke goriv, ki jih morajo dobavitelji izračunati in sporočiti (npr. na ravni polja, trgovskega imena, trgovskega imena surove nafte. Ta možnost bi morala zagotoviti najbolj natančno sporočanje intenzivnosti TPG goriv, porabljenih v EU, vendar pa je najbolj zapletena, saj bi morali dobavitelji zagotoviti lastne vrednosti, trenutno pa obstajajo omejitve glede razpoložljivosti podatkov.</p> <p>Možnosti E ne podpira nobena posebna skupina deležnikov, čeprav nekatere države članice in nekatere tretje države, ki so izvoznice nafte, menijo, da je ta pristop najpravičnejši, saj temelji na popolnem razlikovanju vseh vrst goriv.</p>

6. OCENA MOŽNOSTI POLITIKE

Povzetek prikazuje možnosti glede na njihovo uspešnost pri doseganju ključnih ciljev in njihovih posledic za širše okoljske, ekonomske in socialne učinke.

6.1. Uspešnost

Najučinkovitejša možnost sporočanja intenzivnosti TPG goriv na ravni EU in ravni dobavitelja je možnost E, saj od vseh dobaviteljev goriv zahteva, da sporočajo dejanske vrednosti. Vendar dejanski razčlenjeni podatki morda v določenem času niso na voljo za vse vrste goriv in dobavitelje; ta možnost je z vidika preverjanja tudi najbolj zapletena in pomeni največje tveganje goljufij.

Druga najbolj natančna možnost sporočanja intenzivnosti TPG na ravni EU in ravni dobavitelja je možnost C, saj razčlenjenost goriva na ravni surovine že zajema večino razlik med gorivi glede na njihovo intenzivnost TPG. Ta metodologija od dobaviteljev goriv zahteva, da zbirajo dodatne podatke in si prizadevajo za njihovo sledenje, preverjanja, ki jih izvajajo države članice, pa bi bila srednje zapletena.

Na tretjem mestu po natančnosti sta možnost D1 in D2. Ti dve možnosti omogočata skromno natančnost poročanja intenzivnosti TPG na ravni dobavitelja iz podobnih razlogov kot možnost B1. Glede na to, da bi bili pri tej možnosti samo dobavitelji z nižjo intenzivnostjo TPG od povprečja EU spodbujeni, da sporočajo dejanske vrednosti, bi bile lahko pri možnosti D1 povprečne emisije EU podcenjene za 1 odstotno točko splošnega cilja 6 %. Ta učinek bi se lahko ublažil z možnostjo D2, ker bi konservativna privzeta

vrednost spodbudila tudi dobavitelje goriv z višjimi emisijami od povprečnih, da sporočajo dejanske vrednosti. Ta metodologija od dobaviteljev goriv zahteva, da zberejo precej dodatnih podatkov in si prizadevajo za njihovo sledenje, preverjanja, ki jih izvajajo države članice, pa bi bila zapletena. Ureditve bi bile bolj zapletene za tiste dobavitelje, ki se odločijo za predložitev dejanskih vrednosti.

Najpreprostejša in najcenejša je možnost B1 (povprečne privzete vrednosti na vrsto goriva). Vendar pa je ta možnost tudi manj natančna, saj zahteve za poročanje, ki temeljijo na povprečjih, ne zajemajo razlikovanja intenzivnosti TPG niti med kategorijami surovin (tj. konvencionalna proti nekonvencionalnim gorivom) niti znotraj njih (konvencionalna goriva z višjo intenzivnostjo proti konvencionalnim gorivom z nižjo intenzivnostjo). Kljub temu, da pomeni ta možnost tveganje glede natančnosti sporočenih povprečnih emisij EU ter oblikovanja vrednosti primerjalnega fosilnega goriva, ker se ne zberejo nobene tržne informacije, bi ta možnost državam članicam omogočila, da ob izvajanju metodologije z najmanj zapletenimi upravnimi postopki preverijo izpolnjevanje obveznosti na najpreprostejši način in čim bolj zmanjšajo možnosti goljufij.

Kar zadeva usklajenost politike z biogorivi, bi bila najbolj skladna možnost D2, možnosti D1 in C pa bi bili z metodologijo za biogoriva le delno skladni. Možnost E pa bi bila za dobavitelje goriv bolj obremenjujoča. Možnost B1 bi bila očitno manj obremenjujoča.

6.2. Vplivi na okolje

Proizvodnja goriv lahko negativno vpliva na okolje zaradi proizvodnih in prodajnih dejavnosti, ki lahko negativno vplivajo na kakovost zraka in biotsko raznovrstnost, ter porabe velike količine virov, zlasti za nekonvencionalne vire. Kljub temu da imajo vse opisane možnosti nekatere pozitivne vplive na okolje v primerjavi z izhodiščnim scenarijem, so pozitivni vplivi največji pri možnosti C, saj se poveča zmanjšanje porabe virov, pa tudi nekonvencionalnih virov, ki bolj onesnažujejo.

6.3. Ekonomski in socialni učinki

6.3.1. Upravni stroški

Ocenjeno je bilo, da je količinska opredelitev upravnega bremena najnižja pri možnosti B1, in sicer 3 milijone EUR letno, saj je pri tej možnosti mehanizem poročanja in preverjanja najpreprostejši. Ti stroški se zaradi višje ravni zapletenosti v povprečju povečajo, in sicer pri možnosti C na 15 milijonov EUR, možnosti D1 na 23 milijonov EUR, možnosti D2 od 23 milijonov EUR do 31 milijonov EUR in možnosti E na 31 milijonov EUR. Ti stroški so nizki pri vseh možnostih, in sicer se gibajo med 0,001 centa in 0,01 centa na liter.

6.3.2. Stroški skladnosti

Ko so upoštevane ravni biogoriv in električne energije iz obnovljivih virov, ki so potrebne za uresničitev cilja direktive o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, večji delež zmanjšanja ogljika, ki je potrebno za izpolnjevanje direktive o kakovosti goriva, izhaja iz zmanjšanja primarnih emisij in dodatnega mešanja biogoriva pri vseh možnostih, ki povzročajo podobne stroške. Zdi se, da ima zamenjava goriv višje intenzivnosti z gorivi nižje intenzivnosti majhno vlogo pri splošnem zmanjšanju, potrebnem pri tistih možnostih, pri katerih je to dovoljeno glede na to, da so stroški zmanjšanja za druge tehnologije veliko ugodnejši. Možnost z najnižjimi stroški skladnosti je možnost D1 s stroški v višini 1 milijona EUR letno, sledijo ji možnost B1 s 6 milijoni EUR, možnost C z 8 milijoni EUR,

možnost D2 z do 9 milijoni EUR in možnost E z 9 milijoni EUR⁶. Ti stroški so pri vseh možnostih nizki in znašajo do 0,003 centa na liter. Možnost D1 kaže najnižje stroške skladnosti, in sicer zaradi podcenjevanja emisij na ravni EU, kar vodi v manjše prizadevanje za zmanjšanje, ki se na splošno zahteva.

6.3.3. *Drugi stroški in vplivi na konkurenčnost*

Zdi se, da vodi možnost D1 v najnižje povečanje tržnih stroškov v višini 59 milijonov EUR, in sicer zaradi nezadostnega sporočanja povprečnih emisij EU. Vse druge možnosti vodijo v podobne tržne stroške v višini 79 milijonov EUR. Za vse možnosti so bili ocenjeni splošni učinki povišanja cen na črpalkah v višini 0,02–0,04 centa na liter⁷.

V zvezi z učinki dodatnega bremena na sektor naftne industrije, zlasti na rafinerije EU, se utemeljeno domneva, da bodo proizvajalci večino stroškov prenesli na potrošnike. Ker so stroški nizki in ni pričakovati znatnega zmanjšanja skupne porabe goriva, se ne pričakuje znatnih sprememb v strukturi trga, dodani vrednosti, zmogljivosti za inovacije, zaposlovanju ali konkurenčnosti rafinerij EU v primerjavi z mednarodnimi konkurenti.

7. ZAKLJUČEK

Izbira metodologije je ključna pri določanju natančnosti sporočene intenzivnosti ogljika v dobavljenih gorivih. Nekatere metodologije vodijo v nekatera podcenjevanja in/ali precenjevanja intenzivnosti TPG goriv na ravni dobavitelja. Možnosti D1 in D2 podcenjujeta tudi intenzivnost TPG goriv na ravni EU. Nenatančno poročanje lahko delno zmanjša splošno ambicijo direktive o kakovosti goriva in vpliva na način porazdelitve bremen med dobavitelje goriv.

Možnosti, ki vodijo v nadaljnjo raven razčlenjenosti kot samo po vrsti goriv (npr. raven surovine in pošiljke goriva), so učinkovitejše pri spodbujanju rabe goriv z nižjo intenzivnostjo TPG in manjšim onesnaževanjem. Kažejo pozitivne rezultate glede vplivov na okolje. Posredno pa to vodi v majhno zmanjšanje uvoženih proizvodov, saj ima nafta, ki jo uporabljajo rafinerije EU, nižjo intenzivnost ogljika.

Pri različnih možnostih je malo razlik v smislu ekonomskih stroškov, čeprav so bile ugotovljene nekatere razlike v upravnih stroških in stroških skladnosti – možnost B1 je možnost z najnižjimi stroški. Ti stroški se ne štejejo za znatne v smislu ekonomskih učinkov ali učinkov na konkurenčnost dobaviteljev goriv. Pri vseh možnostih prinašata zmanjšanje v primarnih emisijah in povečano mešanje biogoriva velik delež dodatnega zmanjšanja, ki je potrebno za uresničitev cilja direktive o kakovosti goriva. Možnost dobaviteljev, da zamenjajo fosilna goriva z visoko intenzivnostjo ogljika s tistimi z nižjo intenzivnostjo, ima omejeno vlogo pri doseganju zmanjšanja emisij TPG, določenega pri tistih možnostih, pri katerih je takšno zmanjšanje dovoljeno.

Možnost, da lahko dobavitelji izberejo med sporočanjem svojih dejanskih vrednosti intenzivnosti TPG ali privzete vrednosti, ki je zagotovljena, pomeni tveganje, da bi lahko imeli dobavitelji nafte z visoko intenzivnostjo koristi zaradi te prožnosti, če takšne privzete vrednosti niso določene konservativno.

⁶ Ocenjeni stroški se tu sporočajo letno. V nasprotju z upravnimi stroški se pričakuje, da bodo skupni stroški skladnosti nastali leta 2020, ko bodo začele veljati obveznosti iz direktive o kakovosti goriva.

⁷ Povišanja cen na črpalkah pomenijo spremembo stroškov med izhodiščem in različnimi možnostmi – prizadevanje za izpolnitev direktive o kakovosti goriva potem, ko je bil dosežen cilj direktive o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov. Absolutna zvišanja cen na črpalkah za celotno 6-odstotno zmanjšanje bi znašala približno 0,3 centa na liter.

Možnost B1 vodi v najpreprostejši mehanizem izvajanja in preverjanja, saj ne zahteva nobenega dodatnega zbiranja podatkov. Vendar kaže ta možnost (na podlagi povprečnih privzetih vrednosti na vrsto goriv) nekatere nenatančnosti v smislu sporočanja intenzivnosti TPG na ravni dobavitelja in pomeni možnost tveganja pri sporočanju povprečja EU. Razlog je v tem, da pri tej možnosti s poročanjem, ki temelji na povprečnih privzetih vrednosti na vrsto goriv, dobavitelji ne zberejo pravih tržnih informacij. Čeprav je možnost B1 najpreprostejša, je okoljski učinek razmeroma slabši. Nasprotno so možnosti C, D1 in D2 podobne v smislu zagotavljanja natančne metodologije in kažejo pozitivne vplive na okolje, čeprav so bolj obremenjujoče, zlasti možnost D2. Torej, obstaja vrsta vprašanj, ki na koncu uravnotežijo izbiro med možnostmi C, D1, D2 in B1. Pričakuje se, da možnost B1 povzroča najnižje upravne stroške. Možnost E je sicer privlačna zaradi večje natančnosti, vendar bi jo bilo kratkoročno težko izvesti. Zato se zdi najprimernejša možnost B1, tj. povprečne privzete vrednosti TPG na vrsto goriv (bencin/dizelsko gorivo) na podlagi mešanice goriv EU („osnovni pristop poročanja“).