



Bruselj, 20.7.2016
COM(2016) 483 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU
o vrednotenju izvajanja Odločbe št. 406/2009/ES v skladu s členom 14 Odločbe

{SWD(2016) 251 final}

1. Uvod

Odločba št. 406/2009/ES¹ (poimenovana tudi odločba o porazdelitvi prizadevanj, v nadaljnjem besedilu: OPP), ki je bila sprejeta leta 2009 kot del svežnja ukrepov za podnebne spremembe in energijo iz obnovljivih virov, za vse države članice določa mejne vrednosti za emisije toplogrednih plinov (v nadaljnjem besedilu: TGP) do leta 2020. Zajema emisije v sektorjih prometa, stavbnem sektorju, kmetijskem sektorju, sektorju malih podjetij in sektorju odpadkov. Ti sektorji so v letu 2013 predstavljali več kot 55 odstotkov skupnih emisij TGP v EU². Cilj OPP je, da se do leta 2020 emisije TGP v EU zmanjšajo za 10 odstotkov v primerjavi z letom 2005 in da se v okviru OPP spodbuja zmanjšanje emisij TGP na pravičen in stroškovno učinkovit način. Odločba o porazdelitvi prizadevanj je začela veljati junija 2009.

To poročilo izpolnjuje člen 14 odločbe o porazdelitvi prizadevanj, v skladu s katerim mora Komisija pripraviti poročilo, v katerem je ovrednoteno izvajanje OPP, in ga do 31. oktobra 2016 predložiti Evropskemu parlamentu in Svetu. Poročilo predstavlja, kako je odločba o porazdelitvi prizadevanj delovala doslej in kaj se lahko naučimo iz ukrepov, ki so jih države članice uvedle za omejitev emisij toplogrednih plinov v sektorjih, zajetih v Odločbi, ter vplive na nacionalne emisije. Rezultati vrednotenja so podrobneje predstavljeni v delovnem dokumentu služb Komisije, ki spremlja to poročilo³.

Prvo leto poročanja držav članic na podlagi Odločbe je bilo leto 2015, vendar v času vrednotenja večina določb Odločbe še ni bila uporabljena, zaradi česar je bilo težko sklepati o ustreznosti določb in razmišljati o morebitnih spremembah glede na pridobljene izkušnje. Vseeno so bili pri vrednotenju uporabljeni dragoceni podatki, ki izhajajo iz postopka pravnega izvajanja Odločbe in pripravljalnega dela držav članic.

2. Ozadje

Sveženj ukrepov za podnebne spremembe in energijo iz obnovljivih virov določa cilje za leto 2020, ki zahtevajo 20-odstotno zmanjšanje emisij toplogrednih plinov v primerjavi z ravnmi iz leta 1990, 20-odstotni delež porabe končne energije iz obnovljivih virov v EU in 20-odstotno izboljšanje energetske učinkovitosti.

Cilj zmanjšanja TGP v Evropski uniji za 20 % do leta 2020 v primerjavi z letom 1990 je enak 14-odstotnemu zmanjšanju v primerjavi z letom 2005. Ta prizadevanja so porazdeljena med sektorje, vključene v sistem trgovanja z emisijami (ETS), in sektorje iz OPP. V sistemu EU za trgovanje z emisijami se zahteva 21-odstotno zmanjšanje emisij glede na ravni iz 2005, medtem ko se za sektorje iz OPP zahteva 10-odstotno zmanjšanje glede na leto 2005.

Zaradi porazdelitve prizadevanj na ravni EU za doseg 10-odstotnega zmanjšanja emisij TGP do leta 2020 so bili za države članice glede na njihovo gospodarsko zmogljivost na osnovi relativne blaginje (izmerjene z bruto domačim proizvodom na prebivalca leta 2005) določeni nacionalni cilji do leta 2020. Segajo od 20-odstotnega zmanjšanja emisij do leta 2020 (glede na ravni iz leta 2005) za najbogatejše države članice do 20-odstotnega povečanja za najrevnejšo državo članico (glej sliko 1).

OPP ne določa posebnih ciljev glede emisij za posamezne sektorje iz OPP, temveč prepušča državam članicam, da izberejo, kje in kako bodo dosegle potrebno zmanjšanje. Emisije in odvzemi iz sektorja LULUCF niso vključeni v OPP.

Da izpolnijo svoje obveznosti, morajo države članice omejiti izpuste toplogrednih plinov v sektorjih, ki jih zajema OPP, in izvajati nacionalne politike in ukrepe za izpolnitev svojih obveznosti. Države

¹ Odločba št. 406/2009/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 o prizadevanju držav članic za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, da do leta 2020 izpolnijo zavezo Skupnosti za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009D0406&from=SL>

² Veljavna OPP zajema enake toplogredne pline kot Kjotski protokol, z izjemo dušikovega trifluorida NF₃. Emisije in odstranitve zaradi rabe zemljišč, spremembe rabe zemljišč in gozdarstva (LULUCF) niso vključeni v OPP. Emisije toplogrednih plinov iz mednarodnega ladijskega prometa niso vključene ne v OPP.

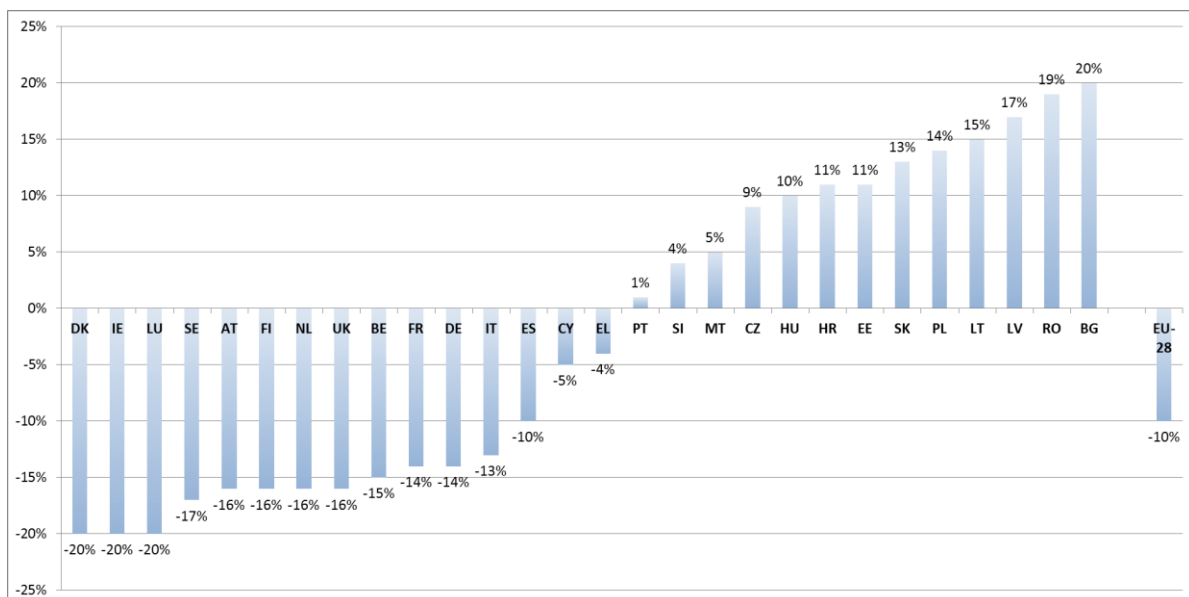
³ SWD(2016) 251.

članice lahko za izpolnitev obveznosti in izboljšanje stroškovne učinkovitosti po potrebi uporabijo tudi instrumente prilagodljivosti.

OPP določa tudi krivuljo linearne zmanjšanja ustreznih zavezujočih mejnih vrednosti emisij (enote dodeljenih letnih emisij) za vsako leto med letoma 2013 in 2020. Napredek pri doseganju ciljev za leto 2020 se zagotavlja prek obveznosti letnega poročanja in preverjanj skladnosti. Države članice morajo poročati o svojih izpustih toplogrednih plinov in načrtovanem napredku pri izpolnjevanju svojih obveznosti iz OPP.

Države članice so odgovorne za izvajanje politik in ukrepov, potrebnih za izpolnjevanje obveznosti iz OPP, pri čemer jih podpira vrsta ukrepov EU⁴, od katerih naj bi nekateri prispevali tudi k doseganju ciljev EU o energiji iz obnovljivih virov in energijski učinkovitosti za leto 2020. Te podporne politike EU so pomembne, da se v sektorjih iz OPP spodbudi zmanjšanje emisij na evropski ravni. Vendar pa je jasno, da morajo zmanjšanje emisij zagotoviti nacionalne politike in ukrepi, predvsem v prometnem in stavbnem sektorju.

Slika 1: Mejne vrednosti toplogrednih plinov za države članice leta 2020 v okviru OPP



Mejne vrednosti emisij za leto 2020 so določene glede na ravni emisij iz leta 2005. Vir: Odločba št. 406/2009/ES.

Za zagotovitev prilagodljivosti za države članice pri izvajanju njihovih obveznosti in kot sredstvo za izboljšanje splošne stroškovne učinkovitosti pri doseganju vseevropskega cilja do leta 2020 odločba o porazdelitvi prizadevanj navaja vrsto instrumentov prilagodljivosti. Ti zadevajo možnosti držav članic, da v obdobju skladnosti upravljajo lastne enote dodeljenih letnih emisij in sodelujejo pri medsebojnem prenosu enot dodeljenih letnih emisij. Če emisije TGP države članice za dano leto presegajo enote dodeljenih letnih emisij, si lahko 5 % enot dodeljenih letnih emisij sposodi iz naslednjega leta, enote dodeljenih letnih emisij kupi od drugih držav članic ali za izpolnitev letnih ciljev uporabi dobropise iz mednarodnih projektov. Če država članica emisije zmanjša bolj, kot je

⁴ Primeri relevantne zakonodaje EU so uredba o emisijah CO₂ iz osebnih in dostavnih vozil, direktiva o odlagališčih, direktiva o energetske učinkovitosti stavb, direktiva o energetske učinkovitosti, direktiva o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, uredba o fluoriranih toplogrednih plinih, direktiva o prenosnih klimatskih sistemih, okvir za okoljsko primerno zasnovano izdelkov, direktiva o nitratih in ekologizacija skupne kmetijske politike.

potrebno, in s tem preseže svoj cilj za dano leto, lahko presežek enot dodeljenih letnih emisij obdrži za poznejšo uporabo v obdobju obveznosti ali ga prenese na druge države članice⁵.

Odločba o porazdelitvi prizadevanj predvideva letni cikel poročanja in skladnosti, v katerem države članice o emisijah TGP poročajo s poročili o nacionalnih evidencah, pregledi evidenc emisij za potrditev sporočenih emisij in preverjanji skladnosti (tj. primerjava dejanskih emisij držav članic z dodeljenimi letnimi emisijami za dano leto). Če emisije države članice tudi po uporabi instrumentov prilagodljivosti presegajo dodeljene letne emisije, zanjo veljajo določene kazni in mora sprejeti popravne ukrepe.

3. Obseg in metoda vrednotenja

Vrednotenje odločbe o porazdelitvi prizadevanj je Komisija izvedla leta 2015, vodila pa ga je usmerjevalna skupina, sestavljena iz predstavnikov ustreznih generalnih direktoratsv Komisije. V skupini je sodelovala tudi Evropska agencija za okolje. Vrednotenje je podprla zunanja študija o izvajanju odločbe o porazdelitvi prizadevanj.⁶

Vrednotenje je preučilo vplive odločbe o porazdelitvi prizadevanj tako na ravni EU kot držav članic, s poudarkom na ukrepih, ki so jih države članice od leta 2009 uvedle za izpolnjevanje obveznosti iz OP. Zajema obdobje od začetka veljavnosti OPP junija 2009 do novembra 2015. V skladu z zahtevo iz člena 14 OPP je obseg vrednotenja vključeval vse določbe in zahteve Odločbe, vključno s tem, kako je izvajanje vplivalo na konkurenco.

Vrednotenje je ocenilo relevantnost, učinkovitost, uspešnost, usklajenost in dodano vrednost EU glede na dosedanje izvajanje OPP. Uporabljeni so bili dokazi iz sporočenih emisij in trendov emisij, sprejetih politik in ukrepov ter tudi iz vprašalnikov in strukturiranih razgovorov s strokovnjaki iz držav članic ter z drugimi ključnimi zainteresiranimi stranmi, vključenimi v izvajanje OPP na državni ravni⁷. Črpala je tudi iz rezultatov javnega posvetovanja o pripravi zakonodajnega predloga za zmanjšanje emisij TGP držav članic v sektorjih iz OPP med letoma 2021 in 2030⁸.

Rezultati vrednotenja so bili uporabljeni pri pripravi ocene učinka, priložene k zakonodajnemu predlogu Komisije za nadaljevanje OPP po letu 2020 v okviru podnebne in energetske politike do leta 2030.

4. Trenutno stanje izvajanja

Odločba o porazdelitvi prizadevanj je še vedno v začetni fazi: večina zahtev glede poročanja držav članic v okviru OPP se je prvič pojavila leta 2015, preverjanje skladnosti za prvi dve leti obdobja skladnosti (2013–2014) pa je predvideno v letu 2016. Vseeno je iz obstoječih letnih poročil o emisijah mogoče razbrati glavne trende emisij tako v državah članicah kot na ravni EU.

V skladu z OPP morajo države članice vsako leto poročati o svojih emisijah TGP. Poleg tega morajo vsako drugo leto poročati o izvedenih nacionalnih politikah in ukrepih ter leta 2015 predložiti posodobljene projekcije s pričakovanim napredkom k ciljem do leta 2020. Komisija vsako leto zbere informacije držav članic in objavi poročilo o napredku, v katerem analizira in predstavi napredek držav članic pri doseganju ciljev iz OPP do leta 2020. Vrednotenje napredka držav članic pri doseganju njihovih ciljev je vključeno tudi v poročilo o državah v okviru evropskega semestra, ki ga Komisija objavi vsako pomlad. Trende in projekcije v zvezi z emisijami v EU in državah članicah vsako leto objavi tudi Evropska agencija za okolje, ki Komisiji pomaga pri izvajanju OPP.

Države članice so doslej izpolnjevale svoje obveznosti poročanja in tudi izmenjava informacij s Komisijo poteka dobro. Komisija in strokovnjaki z držav članic se večkrat letno sestanejo v delovnih

⁵ Za več podrobnosti o obstoječih instrumentih prilagodljivosti glej Prilogo 4 delovnega dokumenta služb Komisije SWD(2016) 251.

⁶ Predstavitve metodologije in dokazov, uporabljenih za vrednotenje, je v Prilogi 3 k delovnemu dokumentu služb Komisije SWD(2016) 251. Za zunanjo študijo glej *Podporna študija za vrednotenje Odločbe št. 406/2009/ES (odločbe o porazdelitvi prizadevanj)*, Ricardo Energy and Environment s Trinomic in Vito.

⁷ Rezultati posvetovanja z zainteresiranimi stranmi so navedeni v Prilogi 2 k delovnemu dokumentu služb Komisije SWD(2016) 251.

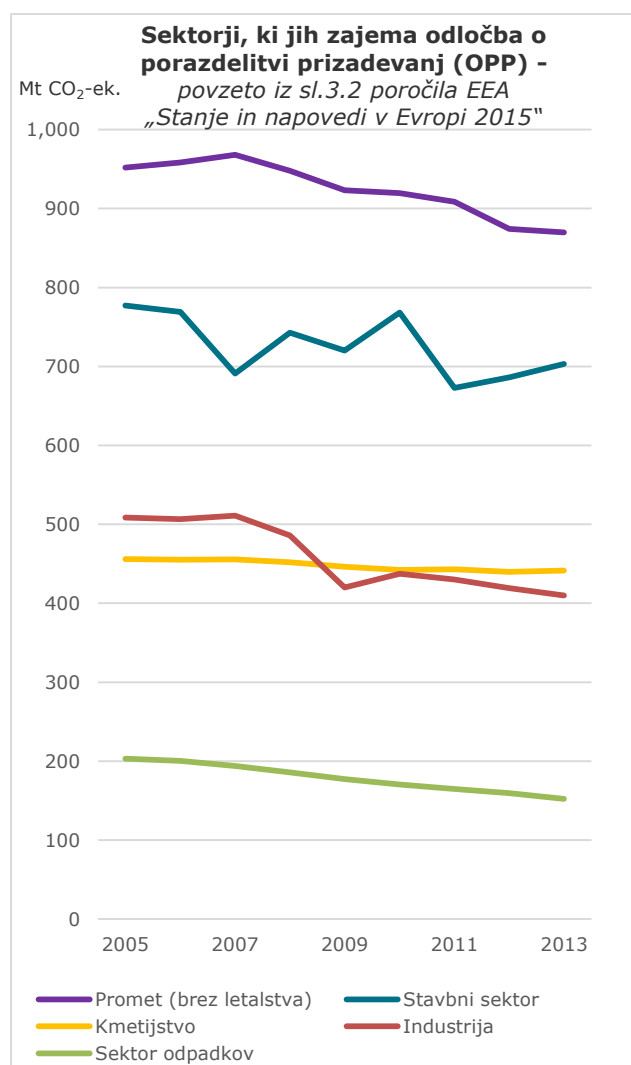
⁸ Več informacij o tem posvetovanju najdete na: http://ec.europa.eu/clima/consultations/articles/0025_en.htm

skupinah Odbora za podnebne spremembe, da spremljajo izvajanje obveznosti poročanja v okviru OPP.

Skupno zmanjšanje emisij je bilo med letoma 2005 in 2013 doseženo v vseh sektorjih, sega pa od – 3 % v kmetijstvu do –25 % v sektorju odpadkov. (Slika 2) V tem obdobju je bilo opaziti tudi zblíževanje intenzivnosti emisij TGP po državah članicah, tako na prebivalca kot na BDP.

Prav tako so se od leta 2005 znatno zmanjšale emisije OPP na državo članico. Emisije so bile leta 2013 in 2014 v vseh državah članicah pod letnimi mejnimi vrednostmi.⁹ Presežki so bili običajno večji v državah, v katerih je bilo glede na leto 2005 dovoljeno povečanje emisij. Tudi v državah, ki so bile soočene z izraziti hudo gospodarsko recesijo (npr. Grčija, Portugalska in Španija), so bile emisije znatno pod mejnimi vrednostmi za leto 2014.

Slika 2: Doseženo zmanjšanje emisij OPP na evropski ravni v obdobju 2005–2013



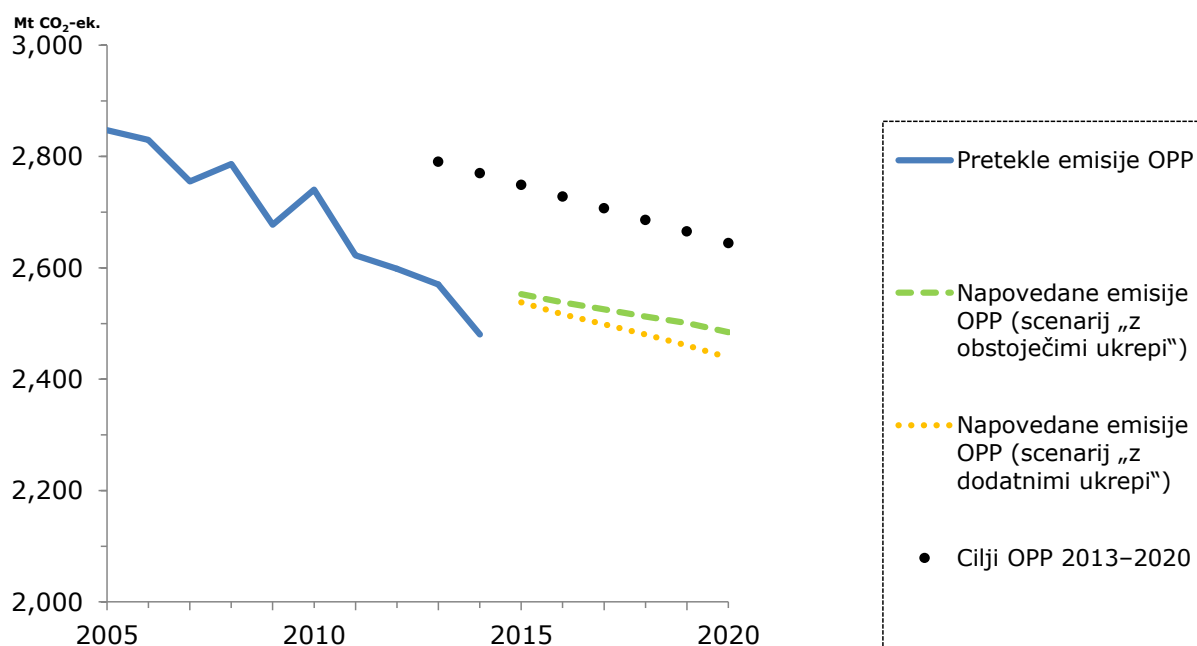
Glede na projekcije držav članic iz leta 2015 se pričakuje, da se bodo skupne emisije OPP do leta 2020 še naprej zmanjševale (slika 3) in bodo na evropski ravni vztrajno pod ciljnim vrednostmi. Za 24 držav članic se predvideva, da bodo nacionalne cilje dosegle na ravni države, medtem ko bodo štiri

⁹ Na podlagi poročila o emisijah, predloženega leta 2015. Glej tudi SWD(2016) 251, str. 17.

države članice za doseganje ciljev morale uvesti dodatne ukrepe ali uporabiti instrumente prilagodljivosti iz OPP¹⁰.

Doslej nobena država članica ni uporabila instrumentov prilagodljivosti, predvidenih v OPP, saj vse države v prvih dveh letih obdobja skladnosti očitno izpolnjujejo mejne letne vrednosti emisij. V prihodnosti lahko pričakujemo, da bodo nekatere države članice, za katere so do leta 2020 napovedane emisije nad mejnimi vrednostmi, uporabile instrumente prilagodljivosti, kot je trgovanje z drugimi državami članicami. Kljub temu, da instrumenti prilagodljivosti iz OPP niso preizkušeni, imajo široko podporo in so jih države članice v posvetovanju z zainteresiranimi stranmi nadalje podprle.

Slika 3: Dejanske in napovedane skupne emisije OPP v obdobju 2005–2020



Vir: Evropska agencija za okolje (2015) Trendi in napovedi v Evropi za leto 2015, posodobljeno z vrednostmi popisa emisij iz marca 2016. Črna pikčasta črta predstavlja krivuljo linearnega zmanjšanja letnih mejnih vrednosti emisij v okviru OPP za obdobje 2013–2020.

5. Rezultati vrednotenja

V skladu s smernicami Komisije za vrednotenje so v vrednotenju ocenjene relevantnost, učinkovitost, uspešnost, usklajenost in dodana vrednost EU odločbe o porazdelitvi prizadevanj. Preučilo je tudi morebitne vplive na konkurenco, saj je to zahteval člen 14 OPP.

5.1 Relevantnost

Cilji OPP ostajajo relevantni in še vedno močno ustrezajo potrebam EU. Predvsem je treba tudi nadalje omejevati antropogene emisije TGP in vzpostaviti ustrezne mehanizme, ki bodo odražali celotne družbene stroške podnebnih sprememb. OPP ostaja relevantna tudi za soočanje s nedelovanjem trga, saj zavezujoča narava Odločbe pomaga zagotavljati ustrezne cenovne signale za zmanjšanje emisij.

¹⁰ Poročilo o napredku na področju podnebnih ukrepov, COM(2015) 576 final.

Sklepi Evropskega sveta iz oktobra 2014 o okviru podnebne in energetske politike do leta 2030 so potrdili pomembnost OPP in njenega nadaljevanja do leta 2030 z vsemi elementi, ki so v odločbi o porazdelitvi prizadevanj uporabljeni za leto 2020.

Sprejetje Pariškega sporazuma decembra 2015 potrjuje zavezo na najvišji ravni EU k močnemu zmanjšanju emisij toplogrednih plinov na ravni držav tudi do leta 2030 in po njem. Kot je določeno v načrtovanih, nacionalno določenih prispevkih (INDC), se EU zavezuje, da bodo emisije na njenem ozemlju do leta 2030 za vsaj 40 % nižje kot leta 1990.

5.2 Uspešnost

EU je na dobri poti, da do leta 2020 doseže cilje zmanjšanja emisij TGP v sektorjih OPP. Na podlagi poročil držav članic, predloženih leta 2015, so bile emisije TGP v letih 2013 in 2014 v vseh državah članicah nižje od mejnih letnih vrednosti za ta leta. Skupne emisije, ki jih zajema OPP, so bile leta 2013 na evropski ravni za 9,7 % nižje od emisij v letu 2005. Leta 2014 so se emisije EU, ki jih zajema OPP, še nadalje znižale na raven 12,9 %, tj. pod vrednost iz leta 2005, kar je preseglo vseevropski cilj OPP za leto 2020. To pomeni, da je EU na dobri poti, da leta 2020 doseže cilj OPP, in da so vse države članice prispevale k zmanjšanju emisij TGP.

Doseženo zmanjšanje emisij je velik napredek v učinkovitosti glede na običajni scenarij, ko so bili prvič zastavljeni cilji do leta 2020. Zmanjšanja emisij so bila do sedaj precej obsežnejša, kot je bilo pričakovano leta 2007, ko se je Evropski svet dogovoril o splošnih podnebnih ciljih EU za leto 2020 in je Komisija izvedla oceno učinka svežnja ukrepov za podnebne spremembe in obnovljivo energijo. Glede na običajni scenarij iz navedene ocene učinka naj bi se emisije OPP na evropski ravni med letoma 2005 in 2020 povečale za 2,4 %¹¹.

Vpliv na emisije TGP je imela v nekaterih sektorjih OPP (zlasti tovornem prometu) tudi gospodarska recesija in ti vplivi bodo najverjetneje opazni do leta 2020. Vendar pa veliko sektorjev (npr. stavbni in kmetijski sektor), ki jih zajema OPP, ni zaznalo neposrednega vpliva nihanj BDP in je bolj podvrženih vplivu politik, zaradi česar lahko sklepamo, da je del zmanjšanja TGP v sektorjih OPP mogoče pripisati posegom politike na ravni EU in držav članic.

Z drugimi besedami, doseženo zmanjšanje emisij lahko delno pripišemo podnebnim in energetskim politikam ter ukrepom, ki so jih države članice že izvedle (od teh so bili nekateri odziv na OPP) in bodo tudi v prihodnjih letih omejevali emisije.

To opažanje še nadalje podpre analiza razgradnje, ki je bila izvedena za obdobje 2005–2012 in zajema emisije CO₂ iz zgorevanja fosilnih goriv, ki obsegajo približno 80 % vseh emisij TGP, tako v sektorjih, ki so vključeni v sistem za trgovanje z emisijami, kot tudi v sektorjih OPP. Zaključek analize je, da so k zmanjšanju emisij največ prispevale tehnološke spremembe, ki so daleč presegle prispevek premika v sektorjih in med njimi ter v času gospodarske krize čezmerno nadomestile dejavnike emisij, povezane z BDP.

Rezultati so pokazali, da so se emisije CO₂ med letoma 2005 in 2012 skupno zmanjšale za 11,5 %. Največji vpliv na zmanjšanje emisij so imele tehnološke spremembe, saj so privedle do 18,5-odstotnega zmanjšanja in s tem daleč presegle prispevek premikov med gospodarskimi sektorji. Na splošno so politike, ki se izvajajo na področju podnebja in energije, znatno prispevale k uporabi tehnologij z manjšimi emisijami ogljika, vključno z energijo iz obnovljivih virov. Rast gospodarske dejavnosti (BDP) je povzročila 6,8-odstotno povečanje emisij. Strukturne spremembe v gospodarstvu (pri konstantnem BDP in intenzivnosti CO₂ v vseh gospodarskih sektorjih) so povzročile manjše povečanje emisij za 1,7 %¹².

Ni bilo mogoče količinsko opredeliti, do katere mere se lahko ugotovljeni trend preteklih emisij in pričakovani trendi prihodnjih emisij upravičeno pripišejo določenim politikam. Še posebej težko je izolirati vpliv OPP na nacionalne podnebne in energetske politike in vpliv drugih evropskih pobud v

¹¹ SEC(2008) 85/3 ES. Glej tudi *Podporno študijo za vrednotenje Odločbe št. 406/2009/ES (odločba o porazdelitvi prizadevanj)*, str. 12.

¹² Poročilo o napredku na področju podnebnih sprememb, COM(2015) 576 final, str. 9.

okviru svežnja ukrepov za podnebne spremembe in obnovljivo energijo, ki imajo neposrednejši vpliv na dejavnike emisij.

Po mnenju nekaterih zainteresiranih strani je bila OPP pomemben dejavnik za nove nacionalne politike in ukrepe v nekaterih državah članicah, drugi pa so menili, da je imela OPP doslej verjetno majhen ali celo ničel vpliv na razvoj nacionalnih politik. Videti je, da se raven vpliva OPP po državah članicah razlikuje, kar je lahko odsev različnih položajev držav članic glede na njihove cilje OPP, tj. glede na to, ali morajo uvesti dodatne ukrepe ali ne.

Ocena OPP kaže na okrepljeno izvajanje nacionalnih politik v sektorjih OPP za večino let od leta 2007 naprej, ko je Evropski svet sprejel splošne podnebne cilje EU za leto 2020. Brez OPP ukrepi za blažitev emisij v sektorjih OPP na ravni držav članic morda ne bi bili sprejeti ali pa bi se počasneje izvajali.

5.3 Učinkovitost

Stroške in koristi izvajanja ukrepov v sektorjih OPP je težko količinsko opredeliti, saj ni jasno vidna povezava med mnogimi nacionalnimi podnebnimi in energetske politiki ter dosedanjimi omejitvami emisij v sektorjih OPP. Razlog za to je tudi dejstvo, da politike in ukrepi, o katerih poročajo države članice, ne zagotavljajo dovolj informacij o pričakovanih in dejanskih stroških in koristih.

Glavna prednost OPP je povezana z zmanjšanjem emisij TGP v sektorjih, ki jih zajema Odločba. Poleg neposrednih stroškov je izvajanje OPP prineslo tudi vrsto vzporednih gospodarskih koristi, kot sta izboljšana kakovost zraka in energetska varnost.

Druga, bolj kvalitativna korist OPP je, da državam članicam pomaga pri oblikovanju institucionalnih okvirov, ciljev in postopkov zbiranja ter poročanja podatkov za zmanjšanje emisij v sektorjih OPP. Ta korist je bolj očitna v tistih državah članicah, v katerih so politike za zmanjšanje emisij v teh sektorjih prenesene na regionalno raven.

Stroški izvajanja OPP izhajajo iz dveh glavnih virov – izvajanja politik in ukrepov v relevantnih sektorjih in poročanja OPP.

V zvezi s poročanjem stroškov je bilo ugotovljeno, da OPP učinkovito daje rezultate, čeprav verjetno obstaja še nekaj možnosti za zmanjšanje upravnega bremena. Stroški, povezani s poročanjem in skladnostjo, so skromni in večinoma zadevajo Komisijo in Evropsko agencijo za okolje. Med državami članicami ni bilo opaziti večjih razlik. Obstajajo možnosti za zmanjšanje upravnih bremen na ravni EU, na primer s poenostavljenimi ali manj pogostimi preverjanji skladnosti.

V zvezi z instrumenti prilagodljivosti iz OPP so tri države članice sporočile, da načrtujejo nakup enot dodeljenih letnih emisij od drugih, medtem ko je deset držav članic nameravalo enote dodeljenih letnih emisij prodati. Vzrok za nizko povpraševanje po teh prenosih je morda dejstvo, da je OPP še v začetnih letih izvajanja in da morda obstajajo drugi dejavniki, ki v vrednotenju niso bili preučeni, a bi države članice spodbudila k temu, da prednostno izvajajo domače ukrepe namesto da enote dodeljenih letnih emisij kupujejo od drugih držav članic.

5.4 Skladnost

Dokazi, ki izhajajo iz razgovorov z zainteresiranimi stranmi in v manjši meri pregleda literature, kažejo, da so cilji OPP pretežno skladni z drugimi podnebnimi in energetske politiki EU, kot so sistem za trgovanje z emisijami, politika energije iz obnovljivih virov in politika energetske učinkovitosti. Zainteresirane strani so prepoznale močno skladnost s cilji EU na področju energetske učinkovitosti in energije iz obnovljivih virov, čeprav so nekateri izrazili dvom o skladnosti samih ciljev.

Dopuščanje prilagodljivosti pri tem, kako države članice izpolnjujejo svoje mejne vrednosti za emisije, je pokazalo, da so bili cilji OPP v veliki meri skladni z oblikovanjem politik na nacionalni ravni.

Skladnost je morda pomanjkljiva med OPP in drugimi posegi v zvezi s kmetijstvom, rabo zemljišč, spremembo rabe zemljišč in gozdarstvom (LULUCF). Delno se težava skladnosti povezuje z drugimi mednarodnimi zavezami in ne gre toliko za skladnost s politikami EU; kmetijstvo je zajeto v OPP in Kjotskem protokolu, medtem ko je sektor LULUCF vključen v Kjotski protokol, ne pa tudi v OPP.

Dobra skladnost z drugimi obveznostmi poročanja je bila prepoznana zlasti v notranjih evropskih in mednarodnih zahtevah za poročanje. Kljub temu so bile zaznane možnosti za poenostavitev obveznosti poročanja okviru OPP in evropske energetske zakonodaje.

5.5 Dodana vrednost EU

Za veliko večino držav članic EU pred OPP ni bilo domačih dejavnikov politik ali pa so bili šibki, kar kaže na to, da brez OPP ukrepi verjetno ne bi bili sprejeti ali pa bi se počasneje izvajali.

Vrednotenje je pokazalo, da bi države članice, ki imajo v nacionalni zakonodaji bolj ambiciozne cilje glede TGP od tistih v okviru OPP, ukrepe v vsakem primeru izvedle zaradi navedene nacionalne zakonodaje. Vendar tu ni upoštevano dejstvo, da so razprave o ciljih EU do leta 2020 verjetno olajšale določitev nacionalnih ciljev, saj so zagotovile gotovost, da bodo tudi druge države članice izvedle minimalne ukrepe. Celo v primerih, ko so v državah članicah ukrepanje spodbujali drugi dejavniki, je imela OPP dodaten pozitiven vpliv, četudi ne kot primarni dejavnik.

Doslej so bili nadaljnja pomembna dodana vrednosti OPP kakovostnejši podatki o emisijah in projekcije v zvezi s sektorji OPP na nacionalni ravni, kar je prineslo izboljšave pri pripravi politik. Zaradi letnega poročanja o emisijah, skupaj z dveletnimi zahtevami za poročanje o politikah in ukrepih, in projekcij so države članice bolj obveščene o napredku ne samo emisij TGP temveč tudi podnebnih in energetskih politik. Obveznosti poročanja so za države članice in druge zainteresirane strani EU tudi sredstvo za primerjavo svoje uspešnosti z drugimi državami v EU.

Zainteresirane strani so močno soglašale, da bo instrument, kot je OPP, potreben tudi po letu 2020.

5.6 Konkurenca

V vrednotenju se je preučilo, ali so domače politike in ukrepi, ki so jih države članice izvedle v odgovor na OPP, izkrivile notranji trg EU. Zaradi pomanjkanja specifičnih podatkov v zvezi z vplivom teh nacionalnih ukrepov na notranji trg EU rezultat vrednotenja temelji samo na mnenjih zainteresiranih strani.

Večina zainteresiranih strani je navedla, da OPP ni imela oziroma je imela omejen vpliv na konkurenco znotraj EU. Dva anketiranca sta izrazila mnenje, da bi nacionalne politike za blažitev, ki jih je spodbudila OPP, lahko omejile potencial za rast proizvodnje v kmetijskem sektorju zaradi zaznanega nižjega potenciala za blažitev v navedenem sektorju. Vendar nobena od zainteresiranih strani ni navedla primerov, ko bi imele nacionalne politike in ukrepi, ki izhajajo iz OPP, negativen vpliv na posamezna podjetja ali dele sektorja.

6. Sklepne ugotovitve

Odločba o porazdelitvi prizadevanj je še vedno v začetnih fazah izvajanja. Kljub temu je iz doslej zbranih dokazov očitno, da cilji OPP uspešno spodbujajo nove nacionalne politike in ukrepe za učinkovito zmanjšanje emisij TGP v okviru OPP. Večina zmanjšanj emisij od leta 2009 je posledica tehnoloških sprememb in politik, ki so sprožile povečano uporabo tehnologij z manjšimi emisijami ogljika. Ta vpliv je še okrepilo dejstvo, da je bila OPP uvedena skupaj z vrsto drugih podnebnih in energetskih pobud EU, ki so del svežnja ukrepov do leta 2020, zlasti na področju energetske učinkovitosti in energije iz obnovljivih virov. V mnogih sektorjih OPP, vključno s stavbnim, prometnim, kmetijskim in sektorjem odpadkov, se lahko del zmanjšanja emisij doslej pripiše dejavnikom, ki so jih sprožili posegi politike, povezani s svežnjem ukrepov do leta 2020.

Sicer je bilo moč ugotoviti, da ima OPP v nekaterih državah članicah določen vpliv s spodbujanjem novih nacionalnih politik, ni pa bilo na voljo dovolj dokazov za količinsko opredelitev splošnega vpliva OPP na emisije TGP v tej fazi. Dokazi o neposrednih stroških nacionalnih politik, ki so bile izvedene na osnovi OPP, so zelo omejeni; teh stroškov ni bilo mogoče oceniti z gotovostjo. Razlog za

to je tudi dejstvo, da nacionalne politike in ukrepi, o katerih so države članice poročale doslej, ne zagotavljajo dovolj informacij o pričakovanih in dejanskih stroških in koristih.

Posledica OPP je bila tudi majhno dodatno upravno breme na ravni držav članic, čeprav obstajajo možnosti za zmanjšanje upravnih stroškov na ravni EU, na primer s poenostavljenimi ali manj pogostimi preverjanji skladnosti.

OPP je skladna z drugimi podnebnimi in energetske politiki EU. V javnem posvetovanju je bilo med zainteresiranimi skupinami zaznati močno soglasje, da bo instrument, kot je OPP, potreben tudi po letu 2020.

Ugotovljeno je bilo, da ima OPP dodano vrednost zaradi ukrepanja na ravni EU. Zainteresirane strani držav članic so močno soglašale, da je OPP okrepila zavest o potencialu za blažitev v sektorjih OPP in prispevala k vzpostavitvi novih nacionalnih institucionalnih in pravnih okvirov. Poleg tega je izboljšala usklajevanje glede blažitve TGP med sektorji OPP in med nacionalnimi in regionalnimi ali lokalnimi vladami.

Zainteresirane strani niso predstavile dokazov, da bi nacionalne politike, ki izhajajo iz OPP, neprimerno izkrivljale konkurenco na notranjem trgu EU.