



Bruselj, 22.1.2014
COM(2014) 15 final

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

Okvir podnebne in energetske politike za obdobje 2020–2030

{SWD(2014) 15 final}
{SWD(2014) 16 final}

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ

Okvir podnebne in energetske politike za obdobje 2020–2030

1. UVOD

Odkar je EU leta 2008 sprejela prvi podnebni in energetske sveženj, je bilo doseženega veliko. Zdaj je EU na dobri poti, da do leta 2020 doseže zastavljene cilje glede deleža energije iz obnovljivih virov zmanjšanja in emisij toplogrednih plinov. Poleg tega so bile z energijsko učinkovitejšimi stavbami, izdelki, industrijskimi procesi in vozili dosežene znatne izboljšave intenzivnosti rabe energije. Če upoštevamo, da je evropsko gospodarstvo od leta 1990 realno zraslo za okoli 45 %, so ti dosežki še toliko bolj pomembni. Cilji 20/20/20 na področju emisij toplogrednih plinov, energije iz obnovljivih virov in prihrankov energije so bili ključni dejavniki tega napredka, omogočili pa so tudi ohranjanje več kot 4,2 milijona zaposlitev v različnih okoljskih industrijah¹, ki so v času krize beležile stalno rast.

Okvir 1: Ključni dosežki veljavnega okvira energetske in podnebne politike

Unija si je zastavila tri cilje, ki naj bi jih dosegla do leta 2020: zmanjšanje emisij toplogrednih plinov (za 20 %), delež energije iz obnovljivih virov (20 %) in izboljšanje energijske učinkovitosti (za 20 %). Veljavna energetska in podnebna politika je omogočila znaten napredek pri približevanju tem ciljem:

- emisije toplogrednih plinov so se v letu 2012 zmanjšale za 18 % glede na leto 1990 in naj bi se še naprej zmanjševale, tako da bodo na podlagi sedanjih politik do leta 2020 24 % nižje, leta 2030 pa 32 % nižje kot leta 1990,
- delež energije iz obnovljivih virov v končni porabi energije se je do leta 2012 povečal na 13 % in naj bi se v letih 2020 in 2030 povečal na nadaljnjih 21 % oz. 24 %,
- EU je ob koncu leta 2012 instalirala približno 44 % svetovnih zmogljivosti za proizvodnjo električne energije iz obnovljivih virov (razen hidroelektrarn),
- energijska intenzivnost gospodarstva EU se je med letoma 1995 in 2011 zmanjšala za 24 %, v industriji pa je bilo izboljšanje približno 30-odstotno,
- intenzivnost emisij CO₂ v gospodarstvu EU je med letoma 1995 in 2010 upadla za 28 %.

Precejšnje spremembe opazamo tudi od leta 2008 dalje. Med njimi so najočitnejši učinki gospodarske in finančne krize, ki so vplivali na naložbeno sposobnost držav članic. Cene fosilnih goriv so še vedno visoke, kar negativno vpliva na trgovinsko bilanco Unije in stroške energije. Stroški za uvoženo nafto in plin so v letu 2012 znašali več kot 400 milijard EUR, kar ustreza približno 3,1 % BDP Unije. Težišče svetovnega povpraševanja po energiji se izrazito preveša h gospodarstvom v vzponu, zlasti Kitajski in Indiji. Hkrati so gospodinjstva in industrijski uporabniki vse bolj zaskrbljeni zaradi naraščajočih cen energije v številnih trgovinskih partnericah Unije in razlik v cenah v teh državah, zlasti v ZDA. Notranji trg z energijo se razvija, vendar se zaradi njegove razdrobljenosti pojavljajo tudi nova tveganja.

¹ Podatki Eurostata o sektorju okoljskega blaga in storitev.

Sistem EU za trgovanje z emisijami (ETS) ni dovolj dober spodbujevalec naložb v nizkoogljične tehnologije, kar povečuje verjetnost uvedbe novih nacionalnih politik, ki ogrožajo zagotavljanje enakih pogojev za vse, kar je bil prvotni cilj ETS. Tehnologije za pridobivanje energije iz obnovljivih virov se sicer razvijajo in stroški so se precej znižali, vendar pa hiter razvoj teh virov postavlja energetske sistem tudi pred nove izzive. Številni izdelki, ki rabijo energijo, so zdaj bolj učinkoviti, kar potrošnikom omogoča dejanske energetske in finančne prihranke.

Hkrati se je dodatno potrdilo, da so podnebne spremembe zelo verjetno posledica človekovega delovanja in bo potrebno znatno in trajno zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, da se omeji nadaljnje spreminjanje zemeljskega podnebja².

Zato je zdaj čas za razmislek o teh dogajanjih in okviru politik, ki ga potrebujemo za leto 2030. Odzivi deležnikov na zeleno knjigo³ kažejo, da obstaja potreba po nadaljnjem spodbujanju napredka za prehod na nizkoogljično gospodarstvo, ki bo zagotavljalo konkurenčno in cenovno dostopno energijo vsem potrošnikom, ustvarjalo nove priložnosti za rast in delovna mesta ter omogočilo večjo zanesljivost oskrbe z energijo in manjšo odvisnost od uvoza za Unijo kot celoto. Potrebujemo ambiciozno zavezo, da bomo dodatno zmanjšali emisije toplogrednih plinov v skladu s stroškovno učinkovitim potekom, opisanim v načrtih do leta 2050⁴, in to moramo storiti pravočasno glede na bližajoča se pogajanja o mednarodnem podnebnem sporazumu. Čim prej moramo zagotoviti regulativno varnost za vlagatelje v nizkoogljične tehnologije in tako spodbuditi raziskave, razvoj in inovacije ter okrepiti industrializacijo dobavnih verig za nove tehnologije. Vse to je treba storiti ob upoštevanju trenutnih gospodarskih in političnih razmer ter izhajati iz izkušenj, pridobljenih pri izvajanju veljavnega okvira politik.

Glede na navedeno bi moral okvir politik za leto 2030 temeljiti na polnem doseganju ciljev 20/20/20 in naslednjih elementih:

- ambiciozni zavezi za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov v skladu z načrtom za leto 2050. Za uresničitev te zaveze bi bilo treba uporabiti stroškovno učinkovit pristop, ki bo prilagojen reševanju izzivov cenovne dostopnosti, zanesljivosti oskrbe in trajnosti ter bo upošteval trenutne gospodarske in politične razmere,
- poenostavitvi okvira evropskih politik ob hkratnem izboljšanju medsebojnega dopolnjevanja in usklajenosti ciljev in instrumentov,
- znotraj tega okvira EU, zagotavljanju prožnosti za države članice, da bodo lahko načrtovale prehod k nizkoogljičnemu gospodarstvu v skladu s svojimi specifičnimi razmerami, preferencami glede mešanice energijskih virov in potrebami v smislu energetske varnosti ob čim nižjih stroških,
- okrepitevi regionalnega sodelovanja med državami članicami, da bi lahko stroškovno učinkoviteje reševale skupne energetske in podnebne izzive, ob nadaljnjem poglobljanju integracije trga in preprečevanju izkrivljanj na trgu,
- nadaljevanju razvoja obnovljivih virov energije s politiko, temelječo na stroškovno učinkovitejšem pristopu, ki bo okrepila evropsko razsežnost ter bo osredotočena na nadaljnjo integracijo notranjega trga z energijo in neizkrivljajočo konkurenco,

² Climate Change 2013: The Physical Science Basis; Delovna skupina I v okviru IPCC; povzetek za oblikovalce politik, oktober 2013.

³ COM(2013) 169, Zelena knjiga „Okvir podnebne in energetske politike do 2030“.

⁴ COM(2011) 885, Energetski načrt za leto 2050; COM(2011) 112, Načrt za prehod na konkurenčno gospodarstvo z nizkimi emisijami ogljika do leta 2050.

- jasnem razumevanju dejavnikov, ki vplivajo na stroške energije, tako da bo politika temeljila na dejstvih in dokazih in bo jasno, na katere dejavnike je oziroma ni mogoče vplivati prek nacionalnih politik in politik Unije. Pri določanju ciljev okvira in instrumentov za njegovo izvajanje morata biti ključni vodili konkurenčnost podjetij in cenovna dostopnost energije za potrošnike,
- izboljšanju energetske varnosti in hkratnem vzpostavljanju nizkoogljičnega in konkurenčnega energetskega sistema s skupnimi ukrepi, integriranimi trgi, diverzifikacijo uvoza, trajnostnim razvojem domačih virov energije, naložbami v potrebno infrastrukturo, energijskimi prihranki za končne uporabnike in podporo raziskavam in inovacijam,
- povečanju varnosti za vlagatelje, tako da jim zdaj pojasnimo, kako se bo okvir politik spremenil po letu 2020 in zagotovimo, da pred tem datumom ne bodo uveljavljene bistvene spremembe obstoječih ciljev in instrumentov,
- pošteni porazdelitvi prizadevanj med države članice, ki bo odražala njihove specifične razmere in zmogljivosti.

V tem sporočilu je predstavljen okvir za prihodnjo energetska in podnebno politiko EU. Hkrati sporočilo pomeni začetek procesa, ki naj bi privedel do skupnega razumevanja, kako bi bilo te politike smiselno oblikovati v prihodnosti.

2. GLAVNI ELEMENTI OKVIRA

Komisija je v zeleni knjigi pozvala k predložitvi stališč glede najustreznjšega obsega in strukture podnebnih in energetskih ciljev za leto 2030. Med deležniki je obstajalo široko soglasje, da je zaželeno določiti novo ciljno raven za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, glede višine te ravni pa so bila mnenja različna⁵. Prav tako so se mnenja razhajala glede vprašanja, ali bi bilo smiselno določiti nov cilj glede deleža energije iz obnovljivih virov in energijske učinkovitosti, da bi do leta 2030 dosegli dodaten napredek.

V oceni učinka, ki je bila objavljena hkrati s tem okvirom, so analizirane različne ciljne ravni za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov (35 %, 40 % in 45 %). Analiza je potrdila ugotovitve iz energetskega načrta za leto 2050⁶, in sicer, da se stroški prehoda na nizkoogljično gospodarstvo ne razlikujejo bistveno od stroškov, ki bodo nastali v vsakem primeru zaradi potrebe po obnovi starajočega se energetskega sistema, rastočih cen fosilnih goriv in zagotavljanja skladnosti z veljavno podnebno in energetska politiko. Kljub temu se pričakuje, da bodo stroški energetskega sistema do leta 2030 narasli na okoli 14 % BDP v primerjavi z 12,8 % BDP, kolikor so znašali leta 2010. Vendar pa bo precejšen del odhodkov, ki so bili prej namenjeni gorivom, preusmerjenih na inovativno opremo z visoko dodano vrednostjo, ki bo spodbujala naložbe v inovativne izdelke in storitve, ustvarjala delovna mesta in rast ter izboljšala trgovinsko bilanco Unije. Spodbuden gospodarski okvir in ciljno oblikovana industrijska politika, kot je opredeljena v spremljajočem sporočilu o industrijskem preporodu⁷, naj bi pomagala industriji in podjetjem izkoristiti te priložnosti.

Izkušnje s trenutno veljavnim okvirom, ki zajema obdobje do leta 2020, kažejo, da evropski in nacionalni cilji sicer lahko spodbudijo odločno ukrepanje držav članic in rast nastajajočih industrij, vendar ne zagotavljajo vedno integracije trgov, stroškovne učinkovitosti in

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

⁶ COM(2011) 885.

⁷ COM(2014) 14.

neizkrivljajoče konkurence. Ocena učinka je pokazala, da je zmanjšanje emisij toplogrednih plinov kot glavni cilj najcenejša pot do nizkoogljičnega gospodarstva, ki bi sam po sebi moral spodbuditi večji delež energije iz obnovljivih virov in energijske prihranke v Uniji.

Glede na dokaze in izkušnje, pridobljene pri izvajanju veljavnih politik, Komisija predlaga, da se kot nosilni steber energetske in podnebne politike EU do leta 2030 določi nov cilj za zmanjšanje domačih emisij toplogrednih plinov v višini 40 % glede na raven iz leta 1990, porazdeljen med sektorje, vključene v ETS, in sektorje, ki niso vključeni v ETS⁸. Cilj za sektorje, ki niso vključeni v ETS, bi bil porazdeljen po državah članicah (glej nadaljevanje). Ob tem bi bil določen usklajen krovni cilj na evropski ravni za delež energije iz obnovljivih virov v višini vsaj 27 %, pri čemer bi bila državam članicam omogočena prožnost, da določijo nacionalne cilje. Vprašanje, kako do leta 2030 doseči optimalne energijske prihranke, bo podrobneje obravnavano v pregledu direktive o energijski učinkovitosti, ki naj bi bil zaključen pozneje v letu 2014.

Večja prožnost za države članice bo šla z roko v roki s trdnim evropskim okvirom upravljanja, da bi dosegli cilje EU na področju energije iz obnovljivih virov in energijskih prihrankov na tak način, da bo to v skladu z doseganjem nacionalnih in evropskih ciljev glede emisij toplogrednih plinov kot tudi s širšimi načeli evropske energetske politike, vključno z delovanjem in nadaljnjo integracijo notranjega trga z energijo ter vzpostavljanjem konkurenčnega, varnega in trajnostnega energetskega sistema.

2.1 Cilj glede zmanjšanja emisij toplogrednih plinov

Komisija predlaga, da se kot ciljna raven zmanjšanja emisij toplogrednih plinov za domače emisije EU določi 40-odstotno zmanjšanje do leta 2030 glede na leto 1990. Pri tem je pomembno opozoriti, da bodo politike in ukrepi, ki jih države članice izvajajo in načrtujejo v zvezi s svojimi sedanjimi obveznostmi glede zmanjšanja emisij toplogrednih plinov, tudi po letu 2020 še naprej učinkovale. Če se bodo ti ukrepi izvajali v celoti in če bodo tudi v celoti uspešni, se pričakuje, da bo njihov rezultat 32-odstotno zmanjšanje glede na raven emisij leta 1990. To bo zahtevalo nenehna prizadevanja, hkrati pa je to pokazatelj, da je predlagani cilj za leto 2030 uresničljiv. Vendar bo pri rednem ocenjevanju treba upoštevati mednarodno razsežnost in zagotoviti, da bo Unija ostala na poti stroškovno najučinkovitejšega prehoda k nizkoogljičnemu gospodarstvu.

Izpolnitev skupnega cilja na ravni EU mora biti porazdeljena med ETS in del, ki ga morajo skupaj izpolniti države članice v sektorjih, ki niso vključeni v ETS. Sektorji, vključeni v ETS, bi morali do leta 2030 glede na raven iz leta 2005 doseči 43-odstotno zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, sektorji, ki niso vključeni v ETS, pa 30-odstotno zmanjšanje. Da bi dosegli načrtovano zmanjšanje emisij v sektorjih, vključenih v ETS, bo treba letni faktor, po katerem se znižuje zgornja meja dovoljenih emisij v ETS, po letu 2020 povišati s sedanjih 1,74 % na 2,2 %.

Tudi skupno zmanjšanje, načrtovano za sektorje, ki niso vključeni v ETS, mora biti ustrezno in pravočasno porazdeljeno med posamezne države članice. Trenutno se obveznosti dodeljujejo na podlagi relativnega bogastva, merjenega z BDP na prebivalca. V skladu s to metodo so obveznosti držav zelo različne, od 20-odstotnega zmanjšanja do 20-odstotnega povečanja emisij. V analizi, ki je podlaga za Komisijino oceno učinka, je opredeljena stroškovno učinkovita porazdelitev prizadevanj med države članice. Analiza potrjuje, da bi bili stroški in naložbe relativno višji v državah z nižjimi dohodki, stroški za Unijo kot celoto

⁸ V ETS je vključenih 11 000 fiksnih naprav, ki proizvajajo električno energijo in so veliki porabniki energije.

pa bi bili tako najmanjši možni. To odraža relativno višjo intenzivnost emisij CO₂, nižjo energijsko učinkovitost in manjše naložbene zmogljivosti navedenih držav. Analiza denimo kaže, da bi morale države, katerih BDP je nižji od 90 % povprečja EU, v obdobju 2021–2030 vlagati približno 3 milijarde EUR letno več od povprečnega povečanja v EU v obdobju 2021–2030.

Komisija zato meni, da morajo cilji okvira za leto 2030 glede zmanjšanja emisij toplogrednih plinov za posamezne države upoštevati opisane distribucijske dejavnike, hkrati pa zagotavljati celovitost notranjega trga, na primer na področju energijske učinkovitosti in izdelkov, ki rabijo energijo. Zaradi pomena naložb v prihodnosti bodo potrebne tudi rešitve, ki bodo prispevale k boljšemu financiranju (glej nadaljevanje).

Komisija meni, da predlaganje višjega „pogojnega cilja“ pred mednarodnimi pogajanjmi ne bi bilo smiselno. Če bi izid mednarodnih pogajanj upravičeval ambicioznejši cilj za Unijo, bi ta dodatna prizadevanja lahko uravnotežili tako, da bi omogočili dostop do mednarodnih posojil.

2.2 Cilj glede deleža energije iz obnovljivih virov na ravni EU

Energija iz obnovljivih virov bo morala tudi v prihodnje bistveno prispevati k prehodu na bolj konkurenčen, varen in trajnosten energetske sistem. Brez občutno večjega deleža energije iz obnovljivih virov ta prehod ne bo mogoč. V obsegu, v katerem se v EU proizvaja energija iz obnovljivih virov, se lahko tudi zmanjša njen primanjkljaj v trgovini z energenti in izpostavljenost motnjam oskrbe ter nihajnosti cen fosilnih goriv. Obnovljivi viri energije imajo tudi potencial za spodbujanje rasti v inovativnih tehnoloških panogah, ustvarjanje delovnih mest v nastajajočih sektorjih in zmanjšanje onesnaženosti zraka.

Hitro uvajanje energije iz obnovljivih virov že zdaj pomeni izziv, zlasti za elektroenergetski sistem, ki se mora prilagoditi vse bolj decentralizirani in spremenljivi proizvodnji (solarna in vetrna energija). Poleg tega razvoj večine obnovljivih virov energije v EU podpirajo nacionalne podporne sheme, ki so po eni strani prilagojene nacionalni in regionalni specifikam, po drugi strani pa lahko zavirajo integracijo trgov in zmanjšujejo stroškovno učinkovitost. Hitro uvajanje obnovljivih virov energije poleg tega vpliva na konkurenčnost drugih virov energije, ki bodo tudi v prihodnosti ključni za energetske sistem EU, in slabi naložbene spodbude za proizvodno zmogljivost, ki bo potrebna za prehod na bolj konkurenčen, varen in trajnosten energetske sistem (npr. kot rezervna zmogljivost za spremenljivo proizvodnjo energije iz obnovljivih virov).

V prihodnosti bo treba prednosti energije iz obnovljivih virov izkoriščati na čim bolj tržno naravnani način. Delovanje ETS in prispevek obnovljivih virov energije k zmanjšanju emisij toplogrednih plinov sta tesno medsebojno povezana in dopolnjujoča se cilja. Cilj zmanjšanja emisij toplogrednih plinov za 40 % bi moral sam po sebi spodbuditi večji delež energije iz obnovljivih virov v EU v višini vsaj 27 %. Komisija zato predlaga, da naj bo to ciljna raven EU za delež energije iz obnovljivih virov, ki se porabi v EU. Ta cilj bi bil zavezujoč za EU kot celoto, ne bi pa bil zavezujoč za posamezne države članice, temveč bi se dosegal z jasnimi zavezami, o katerih bi samostojno odločale države članice ob upoštevanju potrebe, da EU skupaj doseže zastavljeni cilj, in veljavnih ciljev, ki jih mora vsaka država članica izpolniti do leta 2020. Da bi zagotovili, da bo cilj na ravni EU dosežen, se bo izpolnjevanje teh novih zavez za leto 2030 preverjalo v okviru procesa upravljanja, opisanega v oddelku 3, po potrebi pa bi se zaveze dopolnile še z dodatnimi ukrepi in instrumenti EU.

Takšen cilj na ravni EU bi spodbujal stalno vlaganje v energijo iz obnovljivih virov, in tako bi se na primer delež energije iz obnovljivih virov v sektorju električne energije do leta 2030 povečal s sedanjih 21 % na vsaj 45 %. Za razliko od sedanjega okvira cilj EU ne bi bil prenesen v nacionalne cilje z zakonodajo EU, kar bi državam članicam omogočalo večjo

prožnost, da svoje cilje glede zmanjšanja emisij toplogrednih plinov dosežejo na stroškovno najučinkovitejši način v skladu s svojimi specifičnimi razmerami, mešanicami energijskih virov in zmogljivostmi za proizvodnjo energije iz obnovljivih virov.

Po mnenju Komisije za obdobje po letu 2020 ni smiselno določiti novih ciljev glede deleža energije iz obnovljivih virov ali intenzivnosti emisij toplogrednih plinov v gorivih, ki se uporabljajo v prometnem sektorju ali katerem koli drugem podsektorju. Presoja, kako bi lahko kar najbolj zmanjšali emisije zaradi sprememb v rabi zemljišč, je jasno pokazala, da lahko prva generacija biogoriv le omejeno prispeva k zmanjšanju emisij CO₂ v prometnem sektorju. Komisija je na primer že izrazila mnenje, da uporaba biogoriv iz poljščin po letu 2020 ne bi smela dobiti javne podpore⁹. Za reševanje izzivov v prometnem sektorju do leta 2030 in pozneje je potreben nabor alternativnih obnovljivih goriv in kombinacija ciljno usmerjenih ukrepov politik, ki izhaja iz bele knjige o prometu. Razvoj politik bi se moral v okviru bolj celostnega in integriranega pristopa osredotočati na izboljšanje učinkovitosti prometnega sistema, nadaljnji razvoj in uvajanje električnih vozil, drugo in tretjo generacijo biogoriv in druge alternative za trajnostna goriva. To je v skladu s strategijo za alternativna goriva¹⁰ in bi moralo biti obravnavano v prihodnjih pregledih in revizijah ustrezne zakonodaje za obdobje po letu 2020.

Ob večji prožnosti za države članice mora biti večji poudarek namenjen tudi potrebi po dokončanju notranjega trga z energijo. Različne nacionalne podporne sheme je treba racionalizirati, da bodo bolj usklajene z notranjim trgom in stroškovno učinkovitejše ter da bodo vlagateljem zagotavljale večjo pravno varnost. Izpolnitev evropskega cilja na področju obnovljivih virov energije bi se zagotavljala z novim okvirom upravljanja, ki bi temeljil na nacionalnih načrtih za vzpostavitev konkurenčnih, varnih in trajnostnih energetskega sistema, ki bi jih pripravile države članice, kot je opisano v nadaljevanju. Nekatere države članice so si na področju obnovljivih virov energije že zastavile ambiciozne cilje do leta 2030 in po tem datumu, ki bodo znatno prispevali k približevanju cilju na ravni EU. Vsaka država članica bi sprejela jasne zaveze na področju energije iz obnovljivih virov in opredelila, kako bo te zaveze izpolnila, pri čemer bo treba zagotoviti skladnost s pravili o konkurenci in državni pomoči, da se prepreči izkrivljanje trga in zagotovi stroškovna učinkovitost, kot je opisano v oddelku 2.5 v nadaljevanju.

Hkrati bodo morale EU in države članice dodatno prilagoditi svoje okvire politik, da bodo olajšale preoblikovanje energetske infrastrukture, in omogočiti več čezmejnih povezav, zmogljivosti za shranjevanje in pametnih omrežij za uravnavanje povpraševanja, kar bo omogočilo zanesljivo oskrbo z energijo v sistemu z višjim deležem energije iz različnih obnovljivih virov.

Ta pristop pomeni, da bo treba za obdobje po letu 2020 bistveno spremeniti direktivo o obnovljivih virih energije, da bo EU lahko dosegla cilj za leto 2030. Potrebna bo tudi boljša politika na področju biomase, da bi čim bolj povečali učinkovito uporabo virov biomase in s tem dosegli visoke in preverljive prihranke toplogrednih plinov ter omogočili pošteno konkurenco med različnimi vrstami uporabe virov biomase v gradbeništvu, papirni in celulozni industriji, biokemični industriji in proizvodnji energije. To bi moralo zajemati tudi trajnostno uporabo zemljišč, trajnostno upravljanje gozdov v skladu z gozdarsko strategijo EU¹¹ in odpravljanje posrednih učinkov uporabe zemljišč, npr. za proizvodnjo biogoriv.

⁹ COM(2012) 595.

¹⁰ COM(2013) 17.

¹¹ COM(2013) 659.

2.3 Energijska učinkovitost

Boljša energijska učinkovitost bistveno prispeva k vsem glavnim ciljem podnebne in energetske politike EU: večji konkurenčnosti, zanesljivosti oskrbe, trajnosti in prehodu k nizkoogljičnemu gospodarstvu. Glede velikega pomena energijske učinkovitosti obstaja široko politično soglasje. Cilj EU na področju energijske učinkovitosti ni zavezujoč, napredek pa se dosega s posebnimi ukrepi politike na ravni unije in držav članic, med drugim na področju gospodinjskih aparatov, industrijskih naprav, vozil ter ukrepov na obstoječih stavbah. Direktiva o energijski učinkovitosti izhaja iz bolj celostnega pristopa k energijskim prihrankom v EU. Čeprav je rok za prenos direktive šele junija 2014 (in nekatere države članice direktive še niso prenesle v nacionalno zakonodajo), sta Svet in Evropski parlament zahtevala oceno izvajanja do sredine leta 2014. V oceni bo analiziran napredek pri približevanju cilju za leto 2020. Trenutno se pričakuje, da 20-odstotni cilj ne bo dosežen. Ko bo ocena zaključena, bo Komisija pretehtala, ali je treba predlagati spremembe direktive o energijski učinkovitosti.

Ta pregled je potreben, da se določijo natančen cilj v okviru prihodnje politike glede energijskih prihrankov in ukrepi, potrebni za dosego tega cilja, vendar bo pregled nadgradil analizo, ki je bila podlaga za to sporočilo ter za določitev ciljev na področju energije iz obnovljivih virov in zmanjšanja emisij toplogrednih plinov. Države članice bi morale v svojih načrtih za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, v katerih bi morale opredeliti tudi nacionalne ukrepe za izboljšanje energijske učinkovitosti, dopolnjevati uvajanje energije iz obnovljivih virov z energijskimi prihranki. Analiza Komisije kaže, da bi cilj zmanjšanja emisij toplogrednih plinov za 40 % do leta 2030 zahteval višjo raven energijskih prihrankov v višini približno 25 %.

V nekaterih sektorjih, kot sta industrija in sektor potniških vozil, bo treba le ohraniti raven izboljšanja, doseženo v zadnjih letih, v sektorjih, kot so stanovanjski sektor, drugi načini prevoza in električna oprema, pa bo treba občutno pospešiti sedanja prizadevanja, da bi izkoristili velik še neizkoriščen potencial. Za to bodo potrebni obsežne naložbe v gradbeni sektor (ki bodo omogočile nižje stroške poslovanja), okvirni pogoji in informacije, ki bodo potrošnike spodbujale k uporabi inovativnih izdelkov in storitev, ter ustrezni finančni instrumenti, ki bodo zagotovili, da bodo od nastalih sprememb imeli koristi vsi potrošniki energije.

EU bo morala tudi v prihodnje dopolnjevati nacionalna prizadevanja z ambiciozno zastavljenimi standardi na ravni EU glede energijske učinkovitosti za naprave, opremo in stavbe ter standardi glede izpustov CO₂ za vozila. To bi lahko s pomočjo izkoriščanja ekonomije obsega na notranjem trgu koristilo proizvajalcem v EU in jim pomagalo pri ohranjanju tehnološko vodilnega položaja.

V okviru pregleda se bo pretehtalo tudi, ali je kot merilo za določitev cilja za leto 2030 bolj smiselno izbrati izboljšanje energijske intenzivnosti v gospodarstvu in gospodarskih sektorjih ali absolutne energijske prihranke ali morda kombinacijo obojega.

2.4 Prenova sistema za trgovanje z emisijami

Komisija je leta 2012 objavila poročilo o delovanju trga z emisijami, v katerem je predlagala več možnosti za rešitev problema nakopičenega presežka kuponov. Presežek je nastal zaradi upada gospodarske aktivnosti med krizo, preprostega dostopa do mednarodnih posojil in v manjši meri součinkovanja z drugimi podnebnimi in energetskimi politikami. Leta 2012 je Komisija predlagala tudi, da bi se ji dodelila pristojnost, da bi lahko določila odlog prodaje 900 milijonov emisijskih kuponov na dražbi na leto 2019/2020. Evropski parlament in Svet sta o tem predlogu dosegla soglasje decembra 2013.

Čeprav je to pomemben korak naprej, se bo strukturni presežek ohranjal v trgovalnem obdobju še precej po letu 2020 (četrti faza), če ne bodo sprejeti dodatni ukrepi za prenovo sistema ETS, to pa bo po pričakovanjih še naprej slabilo vlogo ETS kot tehnološko nevtralnega, stroškovno učinkovitega vseevropskega sistema za spodbujanje nizkoogljičnih naložb. Deležniki so si bili v odzivih na zeleno knjigo Komisije zelo enotni, da bi moral ETS ostati osrednji instrument za uresničitev prehoda k nizkoogljičnemu gospodarstvu. Da bi ETS lahko učinkovito spodbujal nizkoogljične naložbe ob kar najnižjih stroških za družbo, je potrebna čim prejšnja odločitev, da se ETS ponovno vzpostavi kot bolj stabilen instrument. Komisija meni, da bi bil najboljši način, da se to doseže, vzpostavitev rezerve za stabilnost trga ob začetku četrte faze trgovanja, tj. leta 2021. Ustrezen zakonodajni predlog je predložen vzporedno s tem sporočilom¹². Rezerva za stabilnost trga bi zagotovila samodejno prilagajanje ponudbe kuponov, ki se prodajajo na dražbi, bodisi navzdol ali navzgor, na podlagi vnaprej določenega sklopa pravil, kar bi izboljšalo odpornost trga na pretrese in povečalo njegovo stabilnost. Sistem ne bi omogočal nobene diskrecije pri uravnavanju ponudbe. Rezerva bi zagotavljala tudi prožno orodje za povečanje ponudbe kuponov v primeru nenadnega in začasnega povečanja povpraševanja ter tako omejila učinke na industrijo in sektorje, pri katerih obstaja tveganje selitve virov CO₂.

Rezerva za stabilnost trga bi začela delovati šele leta 2021, zato so potrebne posebne določbe za ravnanje v primeru potencialno izjemno visoke ponudbe, do katere bi lahko prišlo leta 2020 zaradi vračanja kuponov ob koncu tretjega trgovalnega obdobja, katerih dražba je bila odložena na poznejši čas, kot tudi zaradi drugih učinkov, povezanih s prehodom na novo trgovalno obdobje.

2.5 Zagotavljanje konkurence na integriranih trgih

Dokončanje notranjega trga z energijo, tako z električno energijo kot plinom, ostaja za Komisijo ena od najbolj nujnih prednostnih nalog. Konkurenčen in integriran notranji trg z energijo zagotavlja potrebno okolje in daje ustrezne stroškovne signale za doseganje ciljev energetske politike na stroškovno učinkovit način.

Komisija je nedavno sprejela smernice o državnem posredovanju na trgih z električno energijo, da bi čim bolj omejila učinke izkrivljanja¹³. Treba je posodobiti tudi smernice o državnih pomočih za področje energetike in okolja, tako da bodo spodbujale bolj tržno naravnane pristope, ki bodo odražali razvoj stroškovne strukture tehnologij za proizvodnjo energije in vse večjo stroškovno konkurenčnost na notranjem trgu. Zato bi bilo treba subvencije za dozorele tehnologije za proizvodnjo energije, vključno z energijo iz obnovljivih virov, v obdobju 2020–2030 postopoma povsem ukiniti. Še vedno pa bi bile dovoljene subvencije za nove in nedozorele tehnologije z znatnim potencialom, da stroškovno učinkovito prispevajo k načrtovanemu obsegu energije iz obnovljivih virov. Komisija se trenutno posvetuje o reviziji smernic o državnih pomočih za področje okolja in energetike za obdobje do leta 2020¹⁴.

Notranji trg z energijo je v zadnjih letih prispeval k omejevanju rasti veleprodajnih cen energije (zlasti električne) v primerjavi z višjimi osnovnimi stroški fosilnih goriv. Tudi naraščajoč obseg električne energije, proizvedene v vetrnih in solarnih elektrarnah, povzroča pritisk navzdol na veleprodajne cene, zlasti v regijah z visokim deležem teh obnovljivih virov energije, hkrati pa prispeva k višjim cenam na maloprodajnem trgu, saj se stroški podpornih shem prenesejo na potrošnike. Poleg tega je za segment maloprodaje v večini držav članic še

¹² COM(2014) 20.

¹³ C(2013) 7243.

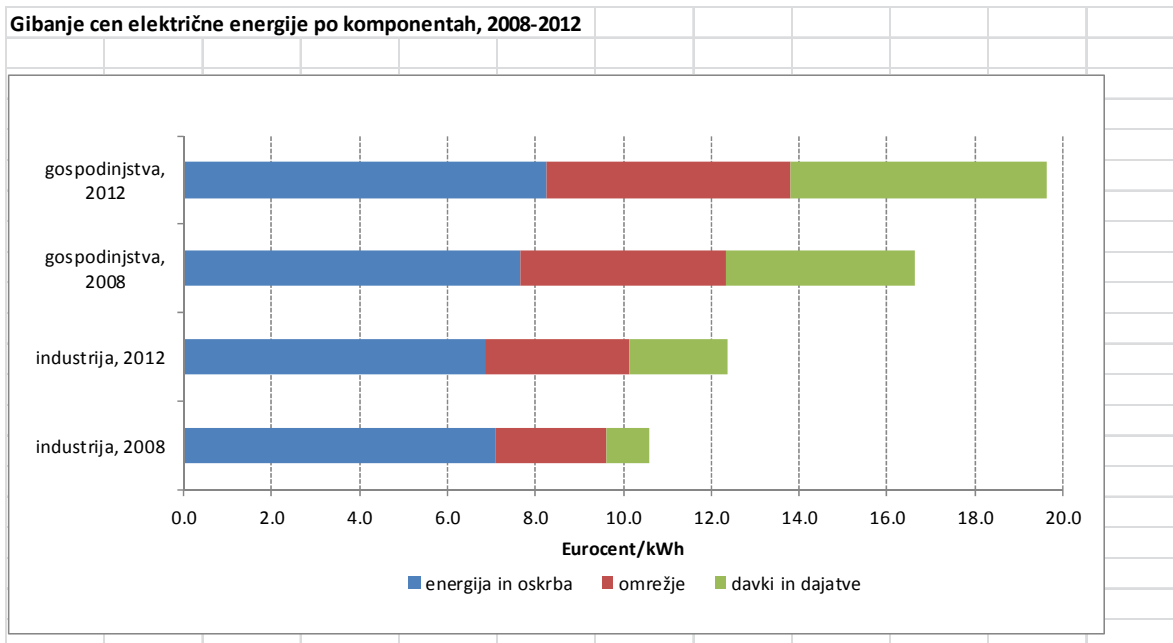
¹⁴ http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_state_aid_environment/index_en.html

vedno značilna visoka stopnja koncentracije trga in regulacije cen, kar dejansko omejuje konkurenco in izbiro za potrošnike. Tudi distribucija plina in električne energije sta naravni monopol, zato je treba koncesije dodeljevati na nediskriminatorenen in konkurenčen način.

Močna konkurenca na notranjem trgu z energijo bo bistvenega pomena za napredek pri izpolnjevanju ciljev energetske politike Unije do leta 2030, saj bo zagotavljala ključna orodja za omejevanje cen energije za podjetja in gospodinjstva. V celoti integriran in konkurenčen trg z energijo bi lahko do leta 2030 omogočil stroškovne prihranke v višini od 40 do 70 milijard EUR v primerjavi s trenutno ravno. Da bi lahko potrošniki v celoti izkoristili prednosti dereguliranih trgov z energijo, morajo maloprodajni trgi električne energije in plina postati bolj dinamični in konkurenčni. Potrošniki morajo imeti nadzor nad podatki o porabi in možnost, da prosto izberejo ponudnike energetskih storitev ali da proizvajajo lastno trajnostno energijo. Komisija bo tudi v prihodnje spremljala koncentracijo na malo- in veleprodajnih trgih z električno energijo in plinom ter zagotavljala učinkovit nadzor na področju protimonopolne politike in združitvev.

Okvir 2: Spremembe v tehtanem povprečju maloprodajnih cen električne energije za gospodinjstva in industrijske odjemalce v EU v obdobju 2008–2012

Cene električne energije in plina (vključno z davki in dajatvami) za industrijske odjemalce so se v obdobju 2008–2012 povečale za 3,3 % oziroma 15 %, cene za gospodinjstva pa za 13,6 % oziroma 18%.



Vir: Eurostat. Pri gospodinjstvih vključuje davke; pri industriji ne vključuje DDV in drugih vračljivih davkov; ne vključuje drugih olajšav za industrijo (podatki niso na voljo).

Davki in dajatve predstavljajo približno 30 % končne cene električne energije za gospodinjstva (26 % več kot leta 2008) in 18 % končne cene za industrijske odjemalce. Komponenta davkov in dajatev v stroških industrije za električno energijo se je v obdobju, zajetim s tehtanim povprečjem EU, povečala za 127 %. (Celoviti podatki po državah članicah niso na voljo, vendar se v nekaterih državah članicah uporabljajo znatne davčne

olajšave). Osnovni stroški energije so ostali razmeroma stabilni in znašajo približno polovico celotnih stroškov za električno energijo za gospodinjstva in industrijske odjemalce, preostali del stroškov za električno energijo pa predstavljajo stroški omrežja.

Različne komponente stroškov za električno energijo se po državah članicah precej razlikujejo, kar pomeni izziv za notranji trg z energijo. Tako je na primer leta 2012 delež davkov in dajatev v stroških električne energije za gospodinjstva znašal od 5 % do 56 %.

2.6 Konkurenčna in cenovno dostopna energija za vse potrošnike

Energija je pomembna za konkurenčnost gospodarstev držav članic, saj vpliva na proizvodne stroške industrije in storitvenega sektorja ter kupno moč gospodinjstev. V zadnjih letih se je razlika v ceni energije med EU in številnimi pomembnimi gospodarskimi partnericami povečala. Razpoložljivost plina iz skrilavca v ZDA je tam znatno znižala cene zemeljskega plina in tudi električne energije, proizvedene z njegovo uporabo. Razkoraki v cenah z državami, kot sta Kitajska in Koreja se ne povečujejo, vendar pa imajo zadevne države primerjalno gledano še vedno nekatere prednosti. Zaradi takšnih razlik v cenah se lahko zmanjšajo proizvodnja in stopnje naložb ter spremenijo vzorci trgovanja na svetovni ravni, razen če jih ne izravnajo izboljšanja na področju energijske učinkovitosti.

Tveganje je še zlasti veliko za panoge, pri katerih je delež stroškov energije visok in ki so izpostavljene mednarodni konkurenci. Hkrati pa so v EU operativni energijski stroški proizvodnje nizki, če jih primerjamo s končno proizvodnjo in dodano vrednostjo. Temu je tako predvsem zaradi nizke energijske intenzivnosti industrijske proizvodnje in usmerjenosti v proizvode z višjo dodano vrednostjo. Predelovalne panoge so se na dvige cen energije odzvale s trajnimi izboljšanja energijske intenzivnosti ter tako ohranile sorazmerno ugoden položaj. Vendar pa od leta 2005 dalje prihaja do prestrukturiranja v smeri sektorjev z nižjimi stroški energije. Kar zadeva relativni položaj ZDA in EU zaenkrat še ni prišlo do večje spremembe v trgovinski bilanci med EU in ZDA ali pomembnih sprememb v celotni strukturi predelovalnih panog, čeprav so ZDA izboljšale svojo trgovinsko bilanco na področju energije. To ne pomeni, da se učinki zaradi vse večjega razkoraka v cenah energije morda ne bodo pojavili, zlasti ker se izboljševanje energijske učinkovitosti lahko upočasni.

Analiza cen in stroškov energije (objavljena skupaj s tem sporočilom)¹⁵ kaže, da so bili učinki na relativno konkurenčnost EU, ki jih je mogoče neposredno pripisati višjim cenam energije in ceni emisijskih kuponov v okviru ETS, zelo majhni, in sicer zaradi izboljševanja energijske učinkovitosti. Vendar se to razlikuje od sektorja do sektorja, poleg tega pa so posredni učinki, na primer povečanja stroškov električne energije, vplivali na intenzivne porabnike električne energije, kot so proizvajalci aluminija. Uspešne so bile tudi obstoječe politike za preprečevanje selitev virov CO₂, na primer dodelitev brezplačnih pravic v okviru ETS. V vseh scenarijih za prihodnost se predvidevajo pritiski v smeri rasti stroškov energije v EU, tudi zaradi potrebe po nadomestitvi dotrajane infrastrukture, gibanj v smeri povečanja cen fosilnih goriv, izvajanja obstoječe podnebne in energetske politike ter morebitnih učinkov višje cene emisijskih kuponov.

Zaradi tega bi bilo preudarno za tiste panoge, v katerih je tveganje selitve virov CO₂ največje, ohraniti obstoječ okvir politike do konca trgovanja v tretji fazi. Zato namerava Komisija predložiti ustreznemu regulativnemu odboru predlog sklepa o pregledu seznama v zvezi s selitvami emisij CO₂, ki bi ohranil sedanja merila in obstoječe predpostavke. To bi zagotovilo stalnost pri sestavi seznama. Če druga pomembna gospodarstva ne bodo izvedla primerljivih prizadevanj, bodo za zagotovitev konkurenčnosti energijsko intenzivnih panog v Evropi

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

podobne politike (vključno z izboljšanim sistemom brezplačne dodelitve kuponov z boljšo usmerjenostjo) potrebne tudi po letu 2020. Komisija bo še naprej spremljala izvajanje obstoječih pravil o selitvah emisij CO₂ in druge ustrezne ukrepe za izvajanje tega okvira, da bi se upoštevalo splošne gospodarske razmere in napredek, dosežen pri mednarodnih pogajanjih o podnebjju.

2.7 Spodbujanje zanesljivosti oskrbe z energijo

Zanesljivost oskrbe z energijo pomeni zagotavljanje stalne in zadostne dobave energije iz vseh virov vsem porabnikom. V zvezi s fosilnimi gorivi Mednarodna agencija za energijo predvideva, da se bo odvisnost EU od uvožene nafte s sedanjih približno 80 % do leta 2035 povečala na več kot 90 %. Podobno naj bi se odvisnost od uvoza plina povečala s 60 % na več kot 80 %. Zaradi rasti povpraševanja po energiji v svetovnem merilu in nezadostne konkurence na trgih z energijo EU cene primarnih proizvodov ostajajo visoke. Leta 2012 je Evrope uvozila nafto in plin v vrednosti več kot 400 milijard EUR, kar predstavlja približno 3,1 % BDP EU, medtem ko je bil v obdobju 1990–2011 ta znesek v povprečju 180 milijard EUR. To povečuje ranljivost EU za šoke v zvezi z oskrbo z energijo in njenimi cenami.

Politike za izboljšanje zanesljivosti oskrbe Unije morajo upoštevati tristranski pristop. Najprej je zaradi zmanjševanja proizvodnje nafte in plina v EU nujno potrebno nadaljnje izkoriščanje trajnostnih domačih virov energije. Prispevki lahko izvirajo iz obnovljivih virov energije, domačih rezerv konvencionalnih in nekonvencionalnih fosilnih goriv (predvsem zemeljskega plina) ter jedrskih elektrarn, in sicer v skladu s preferencami držav članic glede njihove mešanice energijskih virov in ob spoštovanju integriranega trga brez izkrivljanja konkurence. Kadar se uporabljajo domači viri, bi bilo treba spoštovati okvir obstoječe zakonodaje Unije in mednarodne obveznosti, ki so bile na primer sprejete v okviru skupine G20 za postopno odpravo subvencij za fosilna goriva. Komisija je pripravila okvir, ki je priložen temu sporočilu, za varno in okolju neškodljivo izkoriščanje plina iz skrilavca¹⁶.

Kot drugo morajo države članice delovati skupaj s ciljem diverzifikacije držav dobaviteljic in poti za uvožena fosilna goriva. Konkurenco na trgih z energijo je treba okrepiti tudi z večjo liberalizacijo, vzpostavitev notranjega trga z energijo, tudi z razvojem infrastrukture za prenos energije, vključno s čezmejnimi povezovalnimi vodi, ki so lahko pri zagotavljanju zanesljivosti oskrbe učinkovitejši od podpore domačim proizvodnim zmogljivostim. Zaradi projektov skupnega interesa, dogovorjenih v okviru uredbe o energetske infrastrukture, bi morala večina držav članic v skladu z odločitvijo iz leta 2002 za povezovalne vode doseči delež 10 % glede na obstoječe proizvodne zmogljivosti.

Tretjič, potrebna so večja prizadevanja za stroškovno učinkovito izboljšanje energijske intenzivnosti gospodarstva in za ustvarjanje prihrankov energije z izboljšanjem energijske učinkovitosti stavb, izdelkov in postopkov. Pregled politik v zvezi s prihranki energije v letu 2014 bo zagotovil več jasnosti za prihodnje ukrepe in cilje na tem področju.

3. EVROPSKO UPRAVLJANJE OKVIRA ZA LETO 2030

3.1 Nacionalni načrti za konkurenčno, zanesljivo in trajnostno oskrbo z energijo

Medtem ko države članice potrebujejo prožnost, da lahko izberejo politike, ki so najustreznejše glede na njihovo nacionalno mešanico energijskih virov in preferenc, mora biti

¹⁶ COM(2014) 23, C(2014) 267.

ta prožnost združljiva z nadaljnjim povezovanjem trga, večjo konkurenco ter doseganjem podnebnih in energetskih ciljev na ravni Unije.

Komisija meni, da bi bilo treba za obdobje po letu 2020 poenostaviti in racionalizirati sedanje ločene postopke za poročanje na področju obnovljivih virov energije, energijske učinkovitosti in zmanjšanja emisij toplogrednih plinov ter oblikovati z državami članicami usklajen postopek upravljanja. Izpolnjevanje ustreznih ciljev bi zagotovili s kombinacijo ukrepov na ravni Unije in nacionalnih ukrepov, opisanih v nacionalnih načrtih držav članic za konkurenčno, zanesljivo in trajnostno oskrbo z energijo, ki bi:

- zagotovili izpolnitev ciljev politike EU na področju podnebja in energije,
- zagotovili večjo usklajenost pristopov držav članic,
- spodbujali nadaljnje povezovanje trga in konkurenco,
- zagotoviti varnost vlagateljem za obdobje po letu 2020.

Ti načrti bi morali določiti jasen pristop k doseganju nacionalnih ciljev za emisije toplogrednih plinov v sektorjih, ki niso vključeni v ETS, obnovljive vire energije, prihranke energije, energetska varnost, raziskave in inovacije ter druge pomembne izbire, kot so jedrska energija, plin iz skrilavca ter zajemanje in shranjevanje ogljikovega dioksida. Izrecni cilj bi moral biti ustvariti večjo varnost za vlagatelje in večjo preglednost, izboljšati skladnost, usklajevanje in nadzor na ravni EU, vključno z oceno takšnih načrtov ob upoštevanju podnebnih in energetskih ciljev na ravni Unije, ter napredek pri doseganju ciljev notranjega trga z energijo in smernic o državni pomoči. Obstajati bi morala jasna struktura upravljanja z iterativnim postopkom, ki ga vodi Komisija, da se oceni načrte držav članic glede na ta skupna vprašanja in po potrebi oblikuje priporočila.

Za izvajanje tega postopka je mogoče predvideti tri korake.

Korak 1: Komisija bi pripravila podrobne smernice o delovanju novega postopka upravljanja in zlasti vsebini nacionalnih načrtov.

Pomembno bo določiti obseg in cilje načrtov ter okvirne pogoje za njihovo delovanje. Vsebina bi morala zajemati vidike, pomembne za konkurenčen, zanesljiv in trajosten energetski sistem, ter pokazati njihov prispevek k izpolnjevanju podnebnih in energetskih ciljev na ravni EU. Zlasti bi bilo v načrtih opisano, kako namerava država članica doseči potrebna zmanjšanja emisij toplogrednih plinov ter navedena količina obnovljivih virov energije in prihranki energije, ki jih država članica namerava doseči v letu 2030, ob upoštevanju obstoječe zakonodaje in politik Unije. Poleg tega bi morale biti v načrtih opisane politike, ki vplivajo na nacionalne mešanice energijskih virov, kot so nove jedrske zmogljivosti, širša uporaba tehnologij za zajemanje in skladiščenje ogljikovega dioksida, prehod na goriva z manjšimi emisijami ogljikovega dioksida, razvijanje oskrbe z domačo energijo, infrastrukturni načrti, kot so novi povezovalni vodi, nacionalni davčni sistemi in sheme pomoči z neposrednim ali posrednim učinkom ter uvedba pametnih omrežij itd.

Korak 2: priprava načrtov držav članic v okviru iterativnega postopka.

Posvetovanje s sosednjimi državami bi moral biti ključni element pri pripravi načrtov. Spodbujati bi bilo treba regionalne pristope (na primer na osnovi regionalnih skupin za električno energijo), saj bodo ti prispevali k nadaljnjemu povezovanju trga s skupnimi odločitvami o obnovljivih virih energije, izravnalnih trgih, ustreznosti proizvodnje in gradnji povezovalnih vodov. Sodelovanje med državami članicami bo tudi izboljšalo stroškovno učinkovitost naložb in okrepilo stabilnost omrežja.

Korak 3: ocena načrtov držav članic in obveznosti.

V tretjem koraku bi Komisija izvedla pregled nacionalnih načrtov, da se oceni, ali ukrepi in zaveze posameznih držav članic zadostujejo za doseganje podnebnih in energetskih ciljev na ravni Unije. V primeru, da bi bil načrt ocenjen kot nezadosten, bi se z zadevnimi državami članicami izvedel poglobljen iterativni postopek z namenom okrepitve vsebine načrta.

Na splošno Komisija meni, da bi morali biti nacionalni načrti za pravočasno zagotovitev okvira za ukrepe držav članic v obdobju 2020–2030 in spodbuditev naložbe operativni že precej pred letom 2020. V obdobju do leta 2030 bi bilo treba predvideti tudi vsaj eno posodobitev nacionalnih načrtov, da bi se upoštevale spreminjajoče se okoliščine, seveda ob spoštovanju upravičenih pričakovanj vlagateljev.

Čeprav bodo med tem postopkom upravljanja in nacionalnimi politikami, sporočenimi v okviru evropskega semestra, obstajale jasne povezave in dopolnjevanja, Komisija meni, da bi bilo treba ta dva postopka, četudi se dopolnjujeta, zaradi različnega in posebnega značaja energetskega in podnebnega področja ter različne periodičnosti obeh postopkov upravljati ločeno. Če predvideni kooperativni pristop ne bo učinkovit, bo treba morda pozneje strukturo upravljanja določiti v zakonodaji. Komisija bo pripravila svoje predloge za takšno strukturo upravljanja ob upoštevanju stališč Evropskega parlamenta, držav članic in deležnikov.

3.2 Kazalniki in cilji za konkurenčno, zanesljivo in trajnostno oskrbo z energijo

Medtem ko bodo višji deleži obnovljivih virov energije in učinkovitejši energetski sistem prispevali h konkurenčnosti in zanesljivosti oskrbe z energijo (ter imeli tudi pozitiven učinek na emisije toplogrednih plinov in onesnaževal), sami po sebi ne zadostujejo za zagotovitev zadostnega napredka pri doseganju vseh vidikov teh ciljev do leta 2030. Za oceno napredka v daljšem obdobju in zbiranje podatkov za prihodnje ukrepe politike je potrebno sistematično spremljanje s ključnimi kazalniki. Ti kazalniki bi vključevali:

- razlike v cenah energije med EU in pomembnimi trgovinskimi partnericami, ki bodo temeljile na poročilu o cenah energije in stroških;
- spremljanje diverzifikacije uvoza energije in deleža domačih virov energije v porabi energije v obdobju do leta 2030;
- gradnjo pametnih omrežij in povezovalnih vodov med državami članicami, še posebej med tistimi, ki so najbolj oddaljene od doseganja že dogovorjenih ciljev za države članice v zvezi z zagotovitvijo ravni povezovalnih vodov za električno energijo, ki je enaka ali presega 10 % njihove obstoječe proizvodne zmogljivosti;
- povezovanje trgov z energijo znotraj EU na podlagi liberalizacije trgov plina in električne energije, ki je že bila določena v zakonodaji EU;
- konkurenco in tržno koncentracijo na trgih z energijo na nacionalni ravni in v regijah z uspešnim povezovanjem na veleprodajni ravni;
- tehnološke inovacije (izdatki za raziskave in inovacije, patenti na ravni EU, konkurenčni položaj na področju tehnologije v primerjavi s tretjimi državami).

Komisija bo o teh kazalnikih periodično poročala in po potrebi predlagala spremljevalne ukrepe.

4. KLJUČNE DOPOLNILNE POLITIKE

4.1 Promet

Z belo knjigo o prometu¹⁷ je bil določen cilj za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov v prometnem sektorju za 60 % do leta 2050 v primerjavi z letom 1990 in za približno 20 % do leta 2030 v primerjavi z emisijami v letu 2008. Emisije toplogrednih plinov so se v obdobju 1990–2007 povečale za 33 %, ampak so se od takrat zmanjšale, in sicer zaradi visokih cen nafte, povečanja učinkovitosti osebnih vozil in počasnejše rasti na področju mobilnosti. Ta trend se bo predvidoma nadaljeval do leta 2020, po letu 2020 pa bodo za izpolnitev ciljev iz bele knjige potrebna večja prizadevanja.

Nadaljnje zmanjšanje emisij na področju prometa bo zahtevalo postopno preoblikovanje celotnega prometnega sistema v smeri boljšega povezovanja med načini prevoza, večjo uporabo necestnih možnosti, boljše upravljanje prometnih tokov z inteligentnimi prometnimi sistemi ter obsežne inovacije in uvajanje novih pogonskih ter navigacijskih tehnologij in alternativnih goriv. To bo treba podpreti s sodobno in celovito zasnovano infrastrukturo in bolj preudarnim oblikovanjem cen za uporabo infrastrukture. Države članice bi morale proučiti tudi, kako bi lahko za podporo zmanjšanju emisij toplogrednih plinov v prometnem sektorju v skladu s predlogom Komisije o obdavčitvi energentov¹⁸ uporabile obdavčenje goriva in vozil.

Na mednarodni ravni bi morala EU dejavno sodelovati v Mednarodni organizaciji za civilno letalstvo s ciljem, da se do leta 2016 v letalskem sektorju na svetovni ravni vzpostavi na trgu temelječi mehanizem, ki bo deloval od leta 2020 dalje. Glede emisij v pomorstvu bo Komisija izvajala svojo strategijo za vključevanje tega sektorja v politike EU za zmanjševanje toplogrednih plinov¹⁹ in si skupaj z Mednarodno pomorsko organizacijo prizadevala oblikovati svetovni pristop za doseganje potrebnega zmanjšanja emisij z najustreznejšimi ukrepi.

4.2 Kmetijstvo in raba zemljišč

Kmetijstvo, sprememba rabe zemljišč in gozdarstvo so sektorji, ki izpolnjujejo mnoge cilje, na primer zagotavljanje hrane, krme, surovin in energije, izboljševanje kakovosti okolja ter prispevanje k blaženju in prilagajanju podnebnim spremembam. Ti sektorji skupaj na eni strani proizvajajo emisije toplogrednih plinov, na drugi strani pa jih odstranjujejo iz atmosfere. Emisije na primer povezujemo z živinorejo in uporabo gnojil, medtem ko lahko upravljanje z mokrišči ali kmetijsko-gozdarski ukrepi odstranijo CO₂ iz atmosfere.

Trenutno so te emisije in njihovo odstranjevanje obravnavni v različnih delih podnebne politike EU. Emisije iz kmetijstva, razen emisij CO₂, ureja odločba o porazdelitvi prizadevanj, medtem ko so emisije CO₂ in njihovo odstranjevanje na področju rabe zemljišč in gozdarstva izključeni iz cilja domačega zmanjšanja emisij EU, vendar vključeni v mednarodnih obveznostih. Da se zagotovi stroškovno učinkovit prispevek vseh sektorjev k prizadevanjem za blaženje podnebnih sprememb, bi bilo treba kmetijstvo, rabo zemljišč, spremembe rabe zemljišč in gozdarstvo vključiti v cilj za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov do leta 2030. Opravljena bo nadaljnja analiza, katere namen bo ocena možnosti za blaženje podnebnih sprememb in najprimernejši pristop politike, ki bi lahko na primer obsegal uporabo prihodnjega sklepa o porazdelitvi prizadevanj za trgovanje z emisijami toplogrednih plinov, ki niso vključene v ETS, ali jasno ločen steber ali kombinacijo obojega. Spremljajoči ukrepi

¹⁷ COM(2011) 144.

¹⁸ COM(2011) 169.

¹⁹ COM(2013) 479.

politik bi poleg tega morali temeljiti na izkušnjah iz prizadevanj za okolju prijaznejšo skupno kmetijsko politiko in zagotoviti skladnost z ostalimi politikami Unije.

4.3 Zajemanje in shranjevanje ogljikovega dioksida (CCS)

Emisije toplogrednih plinov iz energijsko in ogljično intenzivnih panog EU se morajo znatno znižati, da bi bile združljive z dolgoročnim ciljem EU glede toplogrednih plinov. Zaradi doseganja teoretičnih omejitev učinkovitosti in neizogibnih s postopki povezanih emisij v nekaterih sektorjih je morda CCS edina razpoložljiva možnost za obsežno zmanjšanje neposrednih emisij iz industrijskih procesov, ki bo dolgoročno gledano potrebno. V naslednjem desetletju bodo torej ključnega pomena večja prizadevanja na področju raziskav in razvoja ter tržni predstavitveni projekti CCS, da bi se lahko njihova uporaba do leta 2030 razširila. Potrebno bo vzpostaviti podporni okvir EU s stalno in okrepljeno uporabo prihodkov iz dražb.

V energetskega sektorju bi bila lahko CCS ključna tehnologija za na fosilnih gorivih temelječo proizvodnjo, ki lahko zagotovi zmogljivosti za pasovno energijo in izravnavo v elektroenergetskem sistemu z vse večjimi deleži različnih obnovljivih virov energije. Države članice s fosilnimi rezervami in/ali visokim deležem fosilnih goriv v svoji mešanici energijskih virov bi morale podpirati CCS v fazi pred komercialno uporabo, da bi se znižali stroški te tehnologije in do sredine naslednjega desetletja omogočila komercialna raba. To mora vključevati razvoj ustreznega shranjevanja CO₂ in prometno infrastrukturo, ki bi se lahko financirala tudi iz sredstev EU, na primer v okviru instrumenta za povezovanje Evrope in njegovega morebitnega naslednika.

4.4 Inovacije in financiranje

V skladu z okvirom za leto 2020 so se naložbe v raziskave in razvoj v Uniji v okviru strateškega načrta za energetska tehnologija (v nadaljnjem besedilu: načrt SET), ki se razvija v enoten in celovit načrt za usmerjanje prihodnjih naložb, povečale s 3,2 na 5,4 milijarde EUR letno. Za obdobje 2014–2020 je Unija povečala naložbe v raziskave in razvoj na področju energije in podnebja ter bo v okviru novega programa Unije za raziskave in inovacije Obzorje 2020 namenila okoli 6 milijard EUR za energijsko učinkovitost in zanesljive, čiste in nizkoogljične tehnologije ter pametna mesta in skupnosti. Več sredstev bo na voljo tudi za finančne instrumente, javno-zasebna partnerstva in projekte MSP.

Kljub temu bo morala EU okrepiti prizadevanja na področju politike raziskav in inovacij v podporo okviru za podnebje in energijo po letu 2020. Že sedaj bi morali začeti razmišljati o najboljšem načinu za to in o prednostnih nalogah, in sicer ob upoštevanju napredka v okviru sedanjega načrta SET. Poseben poudarek bi moral biti na hitrejšem zmanjševanju stroškov in tržnem uvajanju nizkoogljičnih tehnologij (obnovljivi viri, energijska učinkovitost in nizkoogljični industrijski postopki v več sektorjih). To bi moralo biti osredotočeno na povečanje naložb v večje predstavitvene projekte, spodbujanje povpraševanja po inovativnih tehnologijah ter zagotavljanje ustreznih regulativnih okvirov na enotnem trgu. Glede na dokaze se bodo z dozorevanjem novih energijskih tehnologij stroški po pričakovanih zmanjšali za 30 do 80 %.

Navedene dejavnosti bi lahko vključevale uporabo prihodkov, ustvarjenih v okviru ETS, za financiranje nizkoogljičnih predstavitvenih projektov, na primer na področju obnovljivih virov energije in energijske učinkovitosti, ter spodbujanje večjih zasebnih naložb prek Evropske investicijske banke. Načrti za nizkoogljično gospodarstvo, razčlenjeni po panogah, so pokazali jasno potrebo po razvoju in obsežnih predstavitvah inovativnih nizkoogljičnih industrijskih postopkov ter novih nizkoogljičnih proizvodov z visoko dodano vrednostjo. V skladu s politikami Unije na področju inovacij in industrije se bo zato preučil koncept

razširjenega sistema NER300 kot sredstva za usmerjanje prihodkov iz ETS v predstavitve inovativnih nizkoogljičnih tehnologij v industriji in proizvodnji energije. Delež prihodkov iz dražb bi se lahko uporabljal tudi za spodbujanje nadaljnjih ukrepov za zmanjšanje toplogrednih plinov, na primer spodbujanje konvergence in doslednosti nacionalnih sistemov spodbud za obnovljive vire energije, ali za povečanje števila povezovalnih vodov in uvajanje pametnih omrežij, predvsem z usmeritvijo na tiste države članice, ki imajo manjše zmogljivosti za naložbe.

Jasno je, da imajo države članice na voljo številne možnosti v okviru novo dogovorjenih programov Unije za spodbujanje obnovljivih virov energije in za izboljšanje minimalnih ravni energijske učinkovitosti. Financiranje EU v obdobju 2014–2020 je na voljo prek evropskih strukturnih in investicijskih skladov, v okviru katerih je bilo najmanj 23 milijard EUR rezerviranih za tematski cilj „Prehod na gospodarstvo z nizkimi emisijami ogljika“. To pomeni znatno povečanje podpore EU za široko uporabo obnovljivih virov energije, energijsko učinkovitost, mestni promet z nizkimi emisijami ogljika in pametna omrežja v EU. Veliko več pozornosti bi bilo treba nameniti oblikovanju in uvajanju novih (ali dokapitalizacijski obstoječih) finančnih instrumentov, ki bodo okrepili zaupanje vlagateljev, tako da se bo lahko javno financiranje učinkoviteje uporabljalo za povečanje naložb zasebnega kapitala.

Treba pa je tudi začeti razmišljati o instrumentih, ki bodo potrebni za obdobje po letu 2020 za obravnavo vprašanj, povezanih s podnebjem in energijo, vključno z različnimi stroškovnimi posledicami za države članice, ki so opisane v oddelku 2.1. Prav tako bo pomembno razviti finančni inženiring in olajšati dostop do financiranja za MSP. Takšni instrumenti bi morali tudi pooblastiti regionalne in lokalne organe za vlaganje v nizkoogljične možnosti in njihovo izkoriščanje, kot trenutno velja za pobudo Unije za pametna mesta, ki bo podpirala mesta in regije pri sprejemanju ambicioznih in pionirskih ukrepov za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov za 40 % leta 2020 s trajnostno rabo in proizvodnjo energije²⁰.

5. MEDNARODNO OKOLJE

Novi okvir za leto 2030 mora upoštevati trenutne mednarodne razmere in pričakovan razvoj dogodkov. Na področju energije prihaja do daljnosežnih sprememb. Jasno je, da se bo v obdobju do leta 2030 povpraševanje po energiji v svetovnem merilu povečalo, zlasti v Aziji, s čimer naj bi se močno povečal uvoz ogljikovodikov v države, kot sta na primer Kitajska in Indija. Pričakuje se, da bosta večje povpraševanje po energiji delno pokrila razvoj novih virov, ki ga bo omogočil tehnološki napredek (odprto morje, izboljšanje tehnik predelave, nekonvencionalni viri), ter z njim povezana geografska razpršitev proizvodnje in trgovinskih poti (zlasti za utekočinjen zemeljski plin). Ti dogodki močno vplivajo na trgovinske tokove z energijo in cene energije ter bodo imeli posledice za EU zaradi njene velike odvisnosti od uvoza. Hkrati globalizacija tokov z energijo in večja raznolikost mednarodnih akterjev ustvarjata priložnost za oblikovanje novega pristopa k na pravilih temelječem upravljanju z energijo na svetovni ravni.

Prizadevanja mednarodnih partnerjev Unije za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov so mešana. Uporaba načela „od spodaj navzgor“ v postopku sprejemanja zavez v okviru konferenc v Københavnu in Cancunu je bila znaten, čeprav nezadosten, korak v smeri bolj vključujočega režima, v okviru katerega so se Kitajska, Indija, Brazilija, ZDA, EU in več kot 100 držav (ki predstavljajo več kot 80 % svetovnih emisij) skupaj zavezale k izvajanju

²⁰

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

določenih podnebnih politik. Toda na splošno je ukrepanje v zvezi s podnebjem razdrobljeno in prilagojeno posebnim gospodarskim razmeram. Osemindeset razvitih držav, vključno z EU, državami članicami in Islandijo, je sprejelo pravno zavezujoče obveznosti glede emisij za drugo obdobje v okviru Kjotskega protokola, katerih skupna višina pomeni povprečno zmanjšanje najmanj 18 % pod raven iz leta 1990. To je sicer odstotek več kot v prvem ciljnem obdobju, vendar Japonska, Nova Zelandija in Ruska federacija niso sprejele novih obveznosti.

Okvir 3: Mednarodni napredek pri zmanjševanju emisij toplogrednih plinov

Leta 2012 so se svetovne emisije ogljikovega dioksida povečale za 1,1 %, kar je sicer manj od letnega povprečnega povečanja v zadnjem desetletju v višini 2,9 %. Glavni povzročitelji emisij CO₂ so zdaj Kitajska (29 % svetovnih emisij), Združene države (16 %), EU (11 %), Indija (6 %), Ruska federacija (5 %) in Japonska (3,8 %).

Od leta 1990 so se emisije CO₂ iz Kitajske močno povečale, in sicer za približno 290 %, od leta 2005 pa za približno 70 %. Količina emisij na prebivalca je zdaj primerljiva s tistimi v EU in znaša približno 7 ton.

Leta 2012 so se emisije CO₂ v ZDA zmanjšale za 4 %, od leta 2005 pa so se zmanjšale za več kot 12 %. Vendar pa je količina emisij na prebivalca veliko višja in je leta 2012 znašala 16,4 ton. Znatno zmanjšanje emisij je v veliki meri posledica izkoriščanja domačega plina iz skrilavca, ki je pri proizvodnji energije nadomestil premog.

V Indiji so se emisije povečale za 6,8 % v letu 2012, za 53 % od leta 2005 do leta 2012 in za 200 % od leta 1990, vendar je količina emisij na prebivalca še vedno precej manjša kot v EU, in sicer manj kot 2 toni.

Japonske emisije so v obdobju 2005–2012 ostale nespremenjene, toda od leta 1990 so se povečale in še naprej rastejo. Japonska je nedavno znatno skrčila svoje načrte za zmanjšanje toplogrednih plinov do leta 2020 v okviru pregleda energetske politike po jedrski nesreči v Fukishimi. Enako velja tudi za Avstralijo in Kanado.

Kitajska je zdaj skupaj z EU največja vlagateljica v obnovljive vire energije in je začela z vrsto regionalnih sistemov trgovanja z emisijami, ki zajemajo pomembne gospodarske regije, z namenom oblikovanja nacionalnega sistema, pri čemer je prednostna skrb lokalno onesnaževanje zraka in energetska varnost. ZDA so zmanjšale emisije toplogrednih plinov v skladu s svojim ciljem, da jih bodo do leta 2020 zmanjšale za 17 % v primerjavi z letom 2005, kar jim je uspelo z nadomestitvijo premoga s plinom in z okrepitevijo standardov CO₂ za avtomobile, večjo uporabo obnovljivih virov energije in aktivnim zasebnim sektorjem, ki zelo veliko vlaga v nove tehnologije in inovacije. Brazilija je dosegla napredek pri zaustavljanju obsežnega krčenja gozdov. Ker je EU trenutno v svetovnem merilu vodilna sila na področju nizkoogljicnih tehnologij, imajo druga velika in hitro rastoča gospodarstva strateški interes za konkuriranje na teh novih trgih. Obnovitev ambicij na področju podnebja in energije bo Evropi omogočila, da na teh hitro rastočih svetovnih trgih ohrani prednost prvega.

Na splošno je razkorak med načrtovanimi ukrepi za blaženje in tem, kar je potrebno za omejitev povečanja svetovne temperature na manj kot 2°C²¹, še vedno znaten. Zato so pogodbenice Okvirne konvencije Združenih narodov o spremembi podnebja (UNFCCC) leta 2011 sprožile postopek, namenjen sklenitvi novega mednarodnega sporazuma v Parizu decembra 2015, ki bi veljal za vse pogodbenice in zajemal obdobje po letu 2020. Pogodbenice

²¹ Okoljski program Združenih narodov (UNEP): poročilo o premostitvi emisijske vrzeli (*The Emissions Gap Report*) iz leta 2013.

bi morale biti pripravljene na predložitev svojih prispevkov do prvega četrtrletja leta 2015, da se omogoči ustrezen čas za razpravo in vrednotenje glede na dogovorjeni cilj, tj. omejitev zvišanja svetovne temperature na manj kot 2°C. Unija bi morala biti pripravljena, da prevzame svojo vlogo in sprejme nadaljnje ambiciozne ukrepe za zmanjšanje svojih emisij toplogrednih plinov ter spodbujanje obnovljivih virov energije in energijske učinkovitosti. To je v našem lastnem interesu, pri čemer bi morali k tovrstnemu ukrepanju pozvati tudi naše mednarodne partnerice, da bi se vključile v svetovni izziv boja proti podnebnim spremembam. Povečanje mednarodnega ukrepanja bi poleg tega pripomoglo k ohranjanju dolgoročne konkurenčnosti industrijske baze Unije.

6. NASLEDNJI KORAKI

Po mnenju Komisije bi morali ključni elementi novega okvira za podnebje in energijo za leto 2030 vključevati naslednje: cilj za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov na ravni EU, ki je enakomerno porazdeljeno med državami članicami v obliki zavezujočih nacionalnih ciljev, prenovi sistema za trgovanje z emisijami, cilj na ravni EU za delež energije iz obnovljivih virov in nov evropski postopek upravljanja za podnebno in energetska politiko, ki bo temeljil na načrtih držav članic za zagotovitev konkurenčne, zanesljive in trajnostne oskrbe z energijo. Energijska učinkovitost bo še naprej imela pomembno vlogo pri doseganju ciljev Unije na področju podnebja in energije, kar bo predmet pregleda, ki naj bi se končal proti koncu leta 2014.

Komisija poziva Svet in Evropski parlament, naj se do konca leta 2014 dogovorita, da bi se morala EU do začetka leta 2015 v okviru pogajanj, ki se bodo končala v Parizu decembra 2015, zavezati k zmanjšanju emisij toplogrednih plinov za 40 %. Unija bi morala biti pripravljena tudi pozitivno prispevati k vrhu, ki ga bo septembra 2014 gostil generalni sekretar ZN.

Poleg tega Komisija Svet in Evropski parlament poziva, da na ravni EU sprejmeta cilj za delež obnovljivih virov energije, ki se bo v EU uporabljal do leta 2030, v višini najmanj 27 %, kar bi zagotovili prek jasnih zavez, ki bi jih določile države članice same, podprti pa bi bili z okrepljenimi mehanizmi izvajanja in kazalniki na ravni EU.

Komisija Svet in Evropski parlament poziva tudi, naj podpreta pristop Komisije za prihodnjo podnebno in energetska politiko ter njen predlog za vzpostavitev poenostavljenega, vendar učinkovitega sistema upravljanja za doseganje podnebnih in energetskih ciljev.