

Ειδική έκθεση

Σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής της ΕΕ: πρέπει να βελτιωθεί η στόχευση της δωρεάν κατανομής δικαιωμάτων εκπομπής



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Περιεχόμενα

	Σημείο
Σύνοψη	I-VI
Εισαγωγή	01-16
Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου	17-20
Παρατηρήσεις	21-53
Τα δωρεάν δικαιώματα απέδωσαν αβέβαια αποτελέσματα στις περιπτώσεις που χρησιμοποιήθηκαν ως μέσο εκσυγχρονισμού του τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας.	21-27
Από το 2021 αυστηροποιούνται οι όροι για τη χρήση δωρεάν δικαιωμάτων στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας	22-24
Τα διαθέσιμα στοιχεία υποδηλώνουν ότι η δωρεάν κατανομή δικαιωμάτων αποδεικνύεται αναποτελεσματική ως εργαλείο για τον εκσυγχρονισμό του τομέα παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας κατά την τρίτη περίοδο	25-27
Στο πλαίσιο της δωρεάν κατανομής δικαιωμάτων στη βιομηχανία και τους αερομεταφορείς δεν ελήφθη επαρκώς υπόψη η ικανότητα μετακύλισης του κόστους, με αποτέλεσμα μια τάση επιβράδυνσης της απαλλαγής από τις ανθρακούχες εκπομπές	28-40
Η δωρεάν κατανομή δικαιωμάτων στη βιομηχανία και τους αερομεταφορείς δεν αντικατόπτριζε την ικανότητα των εν λόγω τομέων να μετακυλίσουν το κόστος	29-31
Οι τομείς που ευθύνονται για περισσότερο από το 90 % των βιομηχανικών εκπομπών έλαβαν το σύνολο ή το μεγαλύτερο μέρος των δικαιωμάτων τους δωρεάν	32-38
Η Επιτροπή εξέτασε, αλλά δεν πρότεινε, εναλλακτικές προσεγγίσεις για τον μετριασμό του κινδύνου διαρροής άνθρακα που προκαλείται από το ΣΕΔΕ της ΕΕ	39-40
Η χρήση δεικτών αναφοράς για τη δωρεάν κατανομή δικαιωμάτων ενισχύει σταδιακά τα κίνητρα για μείωση των εκπομπών	41-53
Η βασισμένη σε δείκτες αναφοράς προσέγγιση παρείχε κίνητρα για μείωση των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου	42-44

Η αποτελεσματική χρήση των δεικτών αναφοράς προσκρούει σε ορισμένες τεχνικές προκλήσεις 45-48

Κατά την τέταρτη περίοδο του ΣΕΔΕ της ΕΕ αναμένεται να υπάρξουν περισσότερα στοιχεία σχετικά με τα κίνητρα για την απαλλαγή από τις ανθρακούχες εκπομπές 49

Η δωρεάν κατανομή δικαιωμάτων ευνόησε τις αεροπορικές μεταφορές σε βάρος των σιδηροδρομικών 50-53

Συμπεράσματα και συστάσεις 54-58

Παράρτημα

Παράρτημα Ι – Επισκόπηση του νομικού πλαισίου του ΣΕΔΕ της ΕΕ για την τέταρτη περίοδο

Όροι και συντομογραφίες

Απαντήσεις της Επιτροπής

Κλιμάκιο ελέγχου

Χρονογραμμή

Σύνοψη

I Η μείωση των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου συνιστά μία από τις κύριες προκλήσεις της εποχής μας. Η ΕΕ έχει θέσει σειρά στόχων για την κλιματική αλλαγή, οι οποίοι πρέπει να επιτευχθούν με ορίζοντα το 2020, το 2030 και το 2050. Παρότι βρίσκεται σταθερά σε καλό δρόμο ως προς την επίτευξη των στόχων της για το 2020, αυτό δεν ισχύει για τους περισσότερο φιλόδοξους στόχους της για το 2030 και το 2050. Στο πλαίσιο της «Πράσινης Συμφωνίας», που παρουσιάστηκε το 2019, η Επιτροπή πρότεινε να τεθεί ως στόχος η μείωση των εκπομπών κατά 50 έως 55 % έως το 2030, καθώς και ο μηδενισμός των καθαρών εκπομπών αερίων θερμοκηπίου έως το 2050. Η επίτευξη του στόχου αυτού προϋποθέτει σημαντική αύξηση των προσπαθειών.

II Το σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής της ΕΕ είναι μία από τις βασικές ενωσιακές πολιτικές για τον μετριασμό της κλιματικής αλλαγής και αποτελεί την πρώτη αγορά ανθρακούχων εκπομπών παγκοσμίως. Αποσκοπεί στη δημιουργία ενός αποδοτικού μηχανισμού μείωσης των εκπομπών. Στο πλαίσιο του ΣΕΔΕ της ΕΕ, οι επιχειρήσεις οφείλουν να αποκτούν δικαιώματα εκπομπής τα οποία να καλύπτουν τις εκπομπές τους διοξειδίου του άνθρακα. Κατά κανόνα, τα δικαιώματα αυτά αγοράζονται σε πλειστηριασμούς, μπορούν όμως επίσης να κατανέμονται δωρεάν.

III Ο εν προκειμένω έλεγχος επικεντρώθηκε στη δωρεάν κατανομή δικαιωμάτων. Κατά την τρίτη και την τέταρτη περίοδο του ΣΕΔΕ της ΕΕ (έτη 2013-2020 και 2021-2030 αντίστοιχα), η δωρεάν κατανομή δικαιωμάτων αποσκοπεί στον μετριασμό του κινδύνου διαρροής άνθρακα, ενώ η τιμή των ανθρακούχων εκπομπών αναμένεται να λειτουργήσει ως κίνητρο για την προοδευτική απαλλαγή από τις ανθρακούχες εκπομπές. Το σύστημα αυτό υποστηρίζεται από τη χρήση δεικτών αναφοράς βασιζόμενων στις εγκαταστάσεις με τις καλύτερες επιδόσεις σε έναν δεδομένο τομέα. Σε οκτώ κράτη μέλη, ο τομέας της ηλεκτρικής ενέργειας έλαβε επίσης δωρεάν δικαιώματα για τον εκσυγχρονισμό της παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας.

IV Το ερώτημα που επιχειρήθηκε να απαντηθεί με τον έλεγχο ήταν το εξής: **«Αποτέλεσαν οι αποφάσεις για τη δωρεάν κατανομή δικαιωμάτων στο πλαίσιο του ΣΕΔΕ της ΕΕ λογική βάση για την ενθάρρυνση της μείωσης των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου;»** Εξετάσαμε αν η δωρεάν κατανομή δικαιωμάτων χρησιμοποιήθηκε με επιτυχία για τον εκσυγχρονισμό της παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας, κατά πόσον η στόχευσή της ήταν κατάλληλη και αν η κατανομή έγινε με γνώμονα την παροχή κινήτρων για τη μείωση των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου και δεν συνέβαλε στην αύξηση των εν λόγω εκπομπών. Διαπιστώσαμε πως, ενώ η χρήση της δωρεάν

κατανομής ήταν δικαιολογημένη, η καλύτερη στόχευση των δωρεάν δικαιωμάτων θα είχε πολλαπλά οφέλη όσον αφορά τη διαδικασία απαλλαγής από τις ανθρακούχες εκπομπές, τα δημόσια οικονομικά και τη λειτουργία της ενιαίας αγοράς.

V Ειδικότερα, διαπιστώσαμε τα εξής:

- α) Κατά την τέταρτη περίοδο του ΣΕΔΕ της ΕΕ, οι ειδικοί κανόνες σχετικά με τη δωρεάν κατανομή για τον εκσυγχρονισμό του τομέα της παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας έχουν βελτιωθεί. Ωστόσο, θεωρούμε ότι η δωρεάν κατανομή στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας δεν συνετέλεσε στην απαλλαγή από τις ανθρακούχες εκπομπές κατά την τρίτη περίοδο.
- β) Με τη δωρεάν κατανομή δικαιωμάτων επιδιωκόταν να προβλεφθεί μια κατ' εξαίρεση μέθοδος κατανομής δικαιωμάτων σε αντιδιαστολή προς την εξορισμού χρησιμοποιούμενη μέθοδο (πλειστηριασμός). Ωστόσο, κατά την τρίτη περίοδο και κατά τα αρχικά στάδια της τέταρτης, τα δωρεάν κατανεμόμενα δικαιώματα εξακολουθούν να αντιστοιχούν σε ποσοστό υψηλότερο του 40 % του συνολικού αριθμού των διαθέσιμων δικαιωμάτων. Διαπιστώσαμε ότι ο αριθμός των δωρεάν δικαιωμάτων που κατανεμήθηκαν στους τομείς της βιομηχανίας και των αεροπορικών μεταφορών κατά την τρίτη περίοδο δεν βασιζόταν στην ικανότητά τους να μετακυλίσουν το κόστος και ότι η δωρεάν κατανομή δεν ήταν σωστά στοχευμένη, ενώ η διαρροή άνθρακα είναι πιθανόν να επηρεάσει την αγορά ανθρακούχων εκπομπών της ΕΕ και την εξέλιξη των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου σε παγκόσμιο επίπεδο.
- γ) Παρότι η προσέγγιση της δωρεάν κατανομής δικαιωμάτων βάσει δεικτών αναφοράς παρείχε σημαντικά κίνητρα για τη βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης, υπάρχουν περιθώρια περαιτέρω βελτίωσης των εν λόγω δεικτών. Η Επιτροπή δεν έχει ποσοτικοποιήσει τον αντίκτυπο της δωρεάν κατανομής δικαιωμάτων στις μεταβολές της ενεργειακής απόδοσης.

VI Βάσει αυτών των διαπιστώσεων, διατυπώνουμε συστάσεις που αποσκοπούν στην καλύτερη στόχευση της δωρεάν κατανομής δικαιωμάτων, καθώς και στη βελτίωση της μεθοδολογίας για τον καθορισμό των δεικτών αναφοράς.

Εισαγωγή

01 Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει θέσει σειρά στόχων για την κλιματική αλλαγή, οι οποίοι επιδιώκεται να επιτευχθούν με ορίζοντα το 2020 και το 2030, ενώ επανεξετάζει επί του παρόντος τους στόχους της με ορίζοντα το 2030 και το 2050. Στην πρότασή της του 2020 για τον ευρωπαϊκό νόμο για το κλίμα¹, η Επιτροπή συμπεριέλαβε, σύμφωνα και με την ανακοίνωσή της για την Πράσινη Συμφωνία, τον στόχο του μηδενισμού των καθαρών εκπομπών αερίων θερμοκηπίου έως το 2050². Οι εν λόγω στόχοι παρουσιάζονται συνοπτικά στο [γράφημα 1](#).

Γράφημα 1 - Σύνοψη των στόχων της ΕΕ για το κλίμα



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει της ενωσιακής νομοθεσίας (σε λευκό χρώμα), της προτεινόμενης νομοθεσίας και των δεσμεύσεων της ΕΕ (σε γκρι χρώμα).

¹ COM(2020) 80 final – Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση πλαισίου με στόχο την επίτευξη κλιματικής ουδετερότητας και για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2018/1999 (ευρωπαϊκός νόμος για το κλίμα).

² COM(2019) 640 final – Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών – Η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία.

02 Σύμφωνα με τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Περιβάλλοντος (ΕΟΠ), η ΕΕ βρίσκεται σταθερά σε καλό δρόμο ως προς την επίτευξη των στόχων της για το 2020, όχι όμως και των στόχων της για το 2030³. Το 2018, η ΕΕ παρήγαγε το 8,5 % περίπου των παγκόσμιων εκπομπών αερίων θερμοκηπίου, ποσοστό που φθίνει με την πάροδο του χρόνου⁴. Οι κατά κεφαλήν εκπομπές στην ΕΕ εξακολουθούν να είναι υψηλότερες από τον παγκόσμιο μέσο όρο, αν και το άνοιγμα της ψαλίδας σταδιακά κλείνει. Από το 2005 και τη δημιουργία του συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής της ΕΕ (ΣΕΔΕ της ΕΕ), οι κατά κεφαλήν εκπομπές της ΕΕ έχουν σημειώσει μείωση. Στο τέλος του 2018 ήταν χαμηλότερες από τις αντίστοιχες των ΗΠΑ, της Κίνας και της Ιαπωνίας⁵.

03 Η Επιτροπή θεωρεί ότι η ΕΕ συνολικά εμφανίζει καλύτερες επιδόσεις όσον αφορά την απαλλαγή από τις ανθρακούχες εκπομπές σε σχέση με τις περισσότερες άλλες τρίτες χώρες, και έχει αποσυνδέσει την οικονομική ανάπτυξη από την αύξηση των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου. Μεταξύ του 1990 και του 2016, οι εκπομπές αερίων θερμοκηπίου στην ΕΕ μειώθηκαν κατά 22 %, ενώ η οικονομία αναπτύχθηκε κατά 54 %. Σε αυτό συνετέλεσαν πολλοί παράγοντες, συμπεριλαμβανομένων της ενεργειακής απόδοσης, των πολιτικών για τη μετάβαση σε άλλα είδη καυσίμων, της αυξημένης χρήσης ανανεώσιμων πηγών ενέργειας και των τεχνολογικών εξελίξεων⁶.

³ ΕΟΠ, «Trends and Projections in Europe 2019: Tracking progress towards Europe's climate and energy targets», 2019, σ. 7.

⁴ Πρόγραμμα των Ηνωμένων Εθνών για το περιβάλλον (UNEP), «Emissions Gap Report 2019», 2019, σ. 5.

⁵ Ομοίως, σ. XVI.

⁶ COM(2018) 773 final – «Καθαρός πλανήτης για όλους - Ένα ευρωπαϊκό, στρατηγικό, μακρόπνοο όραμα για μια ευημερούσα, σύγχρονη, ανταγωνιστική και κλιματικά ουδέτερη οικονομία».

04 Το ΣΕΔΕ της ΕΕ είναι ένας από τους δύο βασικούς πυλώνες της πολιτικής της ΕΕ για το κλίμα και αποσκοπεί στη μείωση των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου (ο δεύτερος πυλώνας είναι η απόφαση και ο κανονισμός περί επιμερισμού των προσπαθειών)⁷. Καλύπτει, σε γενικές γραμμές, τη βαριά βιομηχανία και τις εγκαταστάσεις παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας (από κοινού γνωστές ως «στατικές εγκαταστάσεις»), καθώς και τις αεροπορικές μεταφορές⁸, και εφαρμόζεται σε όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ, καθώς και στη Νορβηγία, το Λιχτενστάιν και την Ισλανδία. Επί του παρόντος διανύουμε την τρίτη περίοδό του (2013-2020). Οι δύο πρώτες περιόδους διήρκεσαν από το 2005 έως το 2007 και από το 2008 έως το 2012 αντίστοιχα. Η τέταρτη περίοδος θα καλύψει την περίοδο από το 2021 έως το 2030.

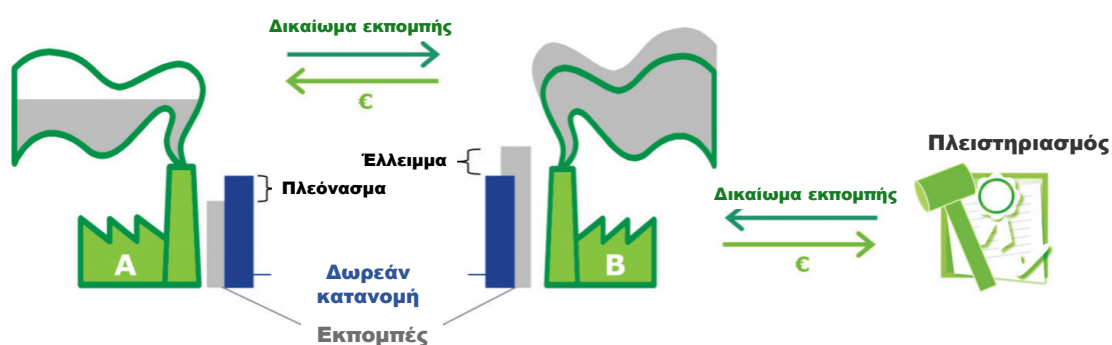
05 Το ΣΕΔΕ της ΕΕ λειτουργεί ως πρόγραμμα «ανώτατων ορίων και εμπορίας δικαιωμάτων». Η νομοθεσία ορίζει τον μέγιστο ετήσιο αριθμό διαθέσιμων δικαιωμάτων (το «ανώτατο όριο») και δημιουργεί την αγορά όπου τα δικαιώματα αγοράζονται και πωλούνται. Οι φορείς εκμετάλλευσης χρειάζονται ένα δικαίωμα για κάθε τόνο ισοδυνάμου διοξειδίου του άνθρακα που εκπέμπεται. Τα δικαιώματα αποκτώνται είτε μέσω πλειστηριασμών – στη διάρκεια των οποίων οι εγκαταστάσεις υποβάλλουν προσφορές – είτε δωρεάν. Οι φορείς εκμετάλλευσης δύνανται επίσης να αγοράζουν δικαιώματα σε εξειδικευμένες αγορές και μεταξύ τους. Το σύστημα αυτό παρουσιάζεται στο [γράφημα 2](#).

⁷ Διέπεται από την [απόφαση αριθ. 406/2009/ΕΚ](#) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Απριλίου 2009, περί των προσπαθειών των κρατών μελών να μειώσουν τις οικείες εκπομπές αερίων θερμοκηπίου, ώστε να τηρηθούν οι δεσμεύσεις της Κοινότητας για μείωση των εκπομπών αυτών μέχρι το 2020, και από τον [κανονισμό \(ΕΕ\) 2018/842](#) για τις δεσμευτικές ετήσιες μειώσεις των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου από τα κράτη μέλη από το 2021 έως το 2030, στο πλαίσιο της συμβολής στη δράση για το κλίμα για την τήρηση των δεσμεύσεων που απορρέουν από τη συμφωνία του Παρισιού και για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 525/2013.

⁸ Κατηγορίες δραστηριοτήτων που ορίζονται στο παράρτημα Ι της οδηγίας 2003/87/ΕΚ.

Γράφημα 2 – Το σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής

Στο παράδειγμα αυτό, το εργοστάσιο Α λαμβάνει περισσότερα δωρεάν δικαιώματα από αυτά που χρειάζεται για την κάλυψη των εκπομπών του. Μπορεί να αποφασίσει να διατηρήσει το πλεόνασμα αυτό ή να προχωρήσει στην πώλησή του. Το εργοστάσιο Β δεν λαμβάνει επαρκή δωρεάν δικαιώματα για την κάλυψη των εκπομπών του και οφείλει να αγοράσει το υπόλοιπο σε πλειστηριασμό ή από άλλους φορείς εκμετάλλευσης (εφόσον δεν διαθέτει απόθεμα δικαιωμάτων εκπομπής από προηγούμενα έτη).



Πηγή: ΕΕΣ, προσαρμογή από το εγχειρίδιο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το ΣΕΔΕ της ΕΕ του 2015.

06 Το ΣΕΔΕ της ΕΕ διέπεται από μια οδηγία του 2003⁹ (οδηγία για το ΣΕΔΕ της ΕΕ) που τροποποιήθηκε τελευταία το 2018, καθώς και από μια σειρά αποφάσεων και κανονισμών της Επιτροπής (βλέπε [παράρτημα Ι](#)).

⁹ Οδηγία 2003/87/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Οκτωβρίου 2003, σχετικά με τη θέσπιση συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου εντός της Ένωσης.

07 Η απαίτηση να πληρώνουν οι φορείς εκμετάλλευσης για τα δικαιώματα εκπομπής τους μέσω πλειστηριασμών είναι σύμφωνη με την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» και αποτελεί ισχυρότερο κίνητρο για τη μείωση των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου σε σύγκριση με την δωρεάν εκχώρηση δικαιωμάτων¹⁰. Η δωρεάν κατανομή δικαιωμάτων έπρεπε να γίνεται κατά τρόπο ώστε:

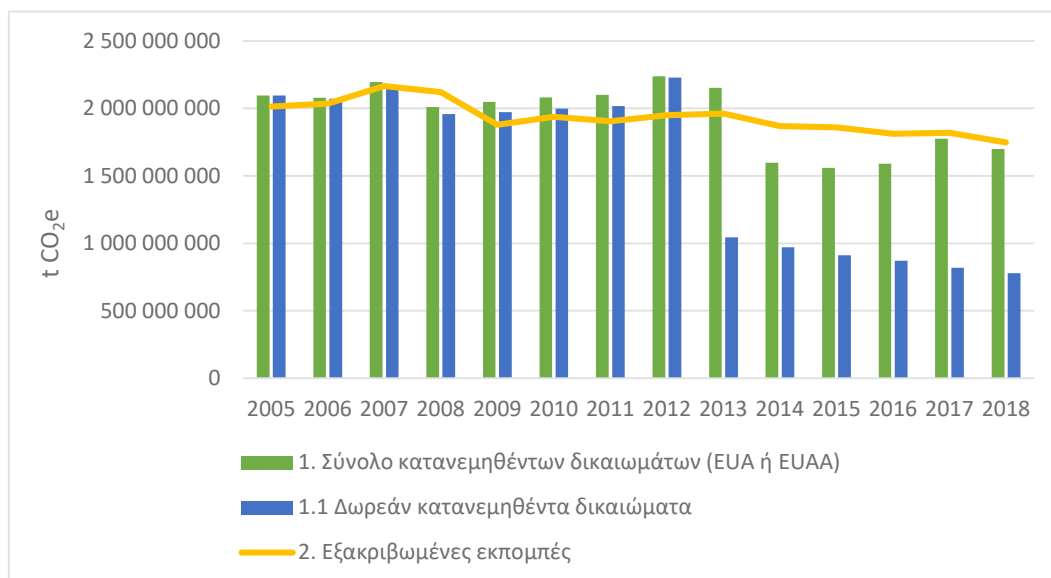
- 1) να μειώνεται ο κίνδυνος **διαρροής άνθρακα** (μετεγκατάστασης της παραγωγής κατά τρόπο που να προκαλεί αύξηση των παγκόσμιων εκπομπών αερίων θερμοκηπίου)·
- 2) να παρέχονται κίνητρα για **απαλλαγή από τις ανθρακούχες εκπομπές** (αποφυγή της αύξησης των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου¹¹), μέσω της εφαρμογής δεικτών αναφοράς για τη δωρεάν κατανομή, βασιζόμενων στις εκπομπές των πλέον αποδοτικών εγκαταστάσεων σε έναν δεδομένο τομέα. Επιδίωξη είναι να ενθαρρύνονται οι λιγότερο αποδοτικοί φορείς εκμετάλλευσης να βελτιώσουν τις επιδόσεις τους, και παράλληλα να ανταμείβονται εκείνοι που καταγράφουν καλές επιδόσεις.

08 Στο **γράφημα 3** συγκρίνεται το σύνολο των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου που καλύπτονται από το ΣΕΔΕ της ΕΕ με τα δικαιώματα που είτε εκπλειστηριάζονται είτε κατανέμονται δωρεάν. Έως το 2012, όλοι οι τομείς λάμβαναν το μεγαλύτερο μέρος των δικαιωμάτων τους δωρεάν.

¹⁰ SWD(2015) 135 final – Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής με τίτλο «Impact Assessment accompanying the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC to enhance cost-effective emission reductions and low-carbon investments».

¹¹ Άρθρο 10α, παράγραφος 1, της οδηγίας 2003/87/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Οκτωβρίου 2003, σχετικά με τη θέσπιση συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου εντός της Ένωσης.

Γράφημα 3 – Η πλειονότητα των δικαιωμάτων που έχουν εκδοθεί στο πλαίσιο του ΣΕΔΕ της ΕΕ έχει κατανεμηθεί δωρεάν

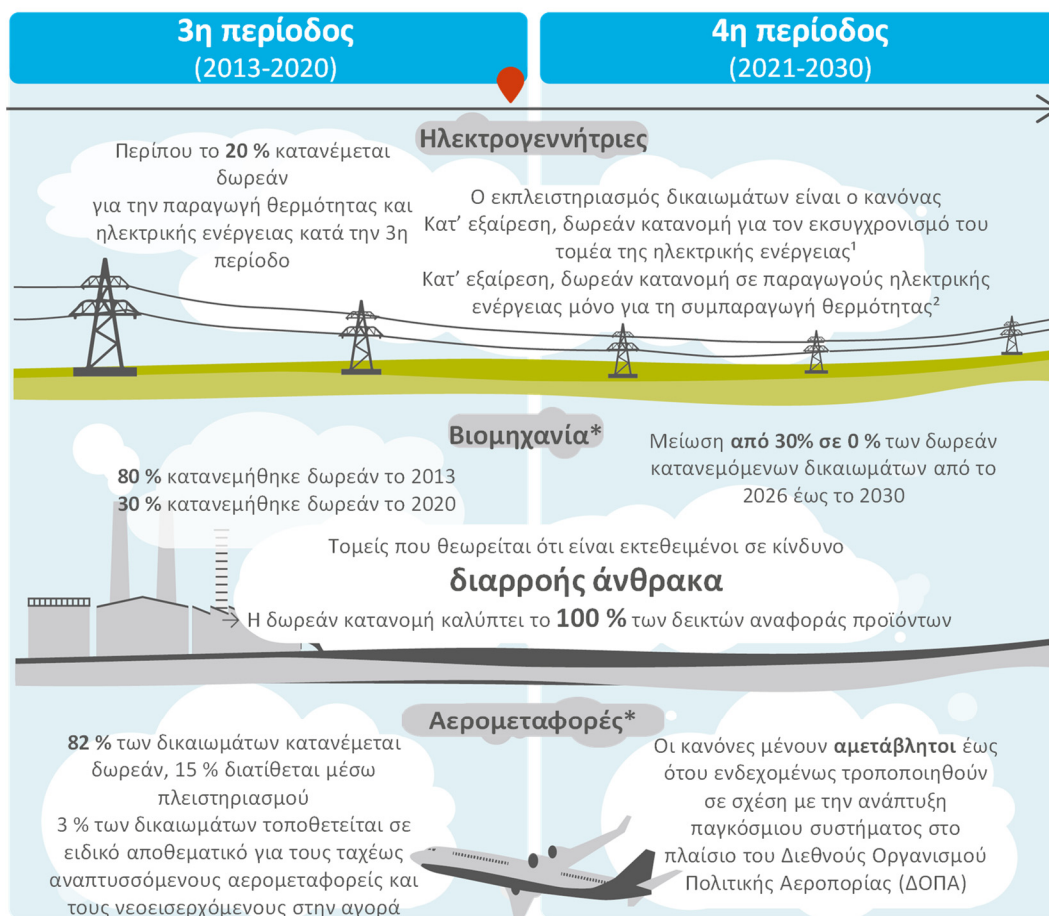


Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων από τον απεικονιστή δεδομένων για το ΣΕΔΕ της ΕΕ του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Περιβάλλοντος.

09 Από το 2013, οι τομείς της βιομηχανίας και των αεροπορικών μεταφορών λαμβάνουν δωρεάν κατανομή. Από το 2013 έως το 2019, ο τομέας της βιομηχανίας έλαβε περισσότερα από 5 000 εκατομμύρια δωρεάν δικαιώματα και των αεροπορικών μεταφορών περισσότερα από 200 εκατομμύρια¹². Η ποσότητα δικαιωμάτων που κατανέμεται δωρεάν στους βιομηχανικούς τομείς μειώνεται χρόνο με τον χρόνο. Οι τομείς που χαρακτηρίζονται ως διατρέχοντες κίνδυνο διαρροής άνθρακα επωφελούνται από τη δωρεάν κατανομή πρόσθετων δικαιωμάτων εκπομπής και, ανεξάρτητα από τις επιδόσεις των εγκαταστάσεων, λαμβάνουν την ίδια ποσότητα δωρεάν δικαιωμάτων με την πλέον αποδοτική εγκατάσταση, σύμφωνα με τους δείκτες αναφοράς που έχουν καθοριστεί. Ο τομέας της ηλεκτρικής ενέργειας δεν λαμβάνει δωρεάν κατανομή παρά μόνο ως συμβολή στον εκσυγχρονισμό του σε συγκεκριμένα κράτη μέλη και υπό ειδικές προϋποθέσεις. Στο [γράφημα 4](#) παρουσιάζεται ο τρόπος δωρεάν κατανομής δικαιωμάτων.

¹² Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με τη λειτουργία της ευρωπαϊκής αγοράς άνθρακα, Ιανουάριος 2020.

Γράφημα 4 – Ποσοστό δωρεάν δικαιωμάτων ανά τομέα και ανά περίοδο



* Κατηγορίες δραστηριοτήτων όπως ορίζονται στο παράρτημα Ι της οδηγίας 2003/87/ΕΚ

¹ Άρθρο 10γ της οδηγίας για το ΣΕΔΕ

² Άρθρο 10α, παράγραφος 4, της οδηγίας για το ΣΕΔΕ

Έκθεση ΕΕΣ

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει της νομοθεσίας για το ΣΕΔΕ.

10 Η δωρεάν κατανομή δικαιωμάτων εκπομπής κατά την πρώτη και τη δεύτερη περίοδο βασίστηκε στις ιστορικές εκπομπές. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα¹³ την υπερκατανομή δικαιωμάτων σε πολλούς φορείς εκμετάλλευσης, ιδίως δεδομένης της μείωσης της παραγωγής συνεπεία της ύφεσης του 2008. Κατά την τρίτη περίοδο (2013-2020), για τη δωρεάν κατανομή ελήφθησαν υπόψη οι δείκτες αναφοράς προϊόντος, που βάσιζαν την κατανομή στις επιδόσεις των πλέον αποδοτικών φορέων εκμετάλλευσης. Επιδίωξη ήταν να δοθούν μεν κίνητρα για αύξηση της

¹³ Βλέπε, παραδείγματος χάριν, «Post-2020 reform of the EU Emissions Trading System», Υπηρεσία Έρευνας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, 2018· «Last Chance Saloon for the EU ETS», Sandbag, 2016 ή «The EU ETS phase IV reform; implications for system functioning and for the carbon price signal», Ινστιτούτο Ενεργειακών Μελετών της Οξφόρδης, 2018.

αποδοτικότητας (δηλαδή για μείωση των εκπομπών ανά παραγόμενη μονάδα) σε επίπεδο φορέα εκμετάλλευσης, αλλά να παραμένει δυνατή η αύξηση των εκπομπών στον βιομηχανικό τομέα σε περίπτωση αύξησης των επιπέδων παραγωγής. Η επιλογή των τομέων που δικαιούνται δωρεάν κατανομή συνδέεται κατ' αρχήν με την αδυναμία ορισμένων να μετακυλίσουν το κόστος στους πελάτες τους (βλέπε [πλαίσιο 1](#)).

Πλαίσιο 1 - Τι είναι η «μετακύλιση κόστους» στο πλαίσιο του ΣΕΔΕ της ΕΕ;

Μετακύλιση κόστους σημαίνει συνυπολογισμό του κόστους του ΣΕΔΕ της ΕΕ στην τιμή ενός προϊόντος.

Ο βαθμός μετακύλισης του κόστους των ανθρακούχων εκπομπών στις τελικές τιμές των προϊόντων επηρεάζει τον αντίκτυπο του ΣΕΔΕ της ΕΕ στην ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων.

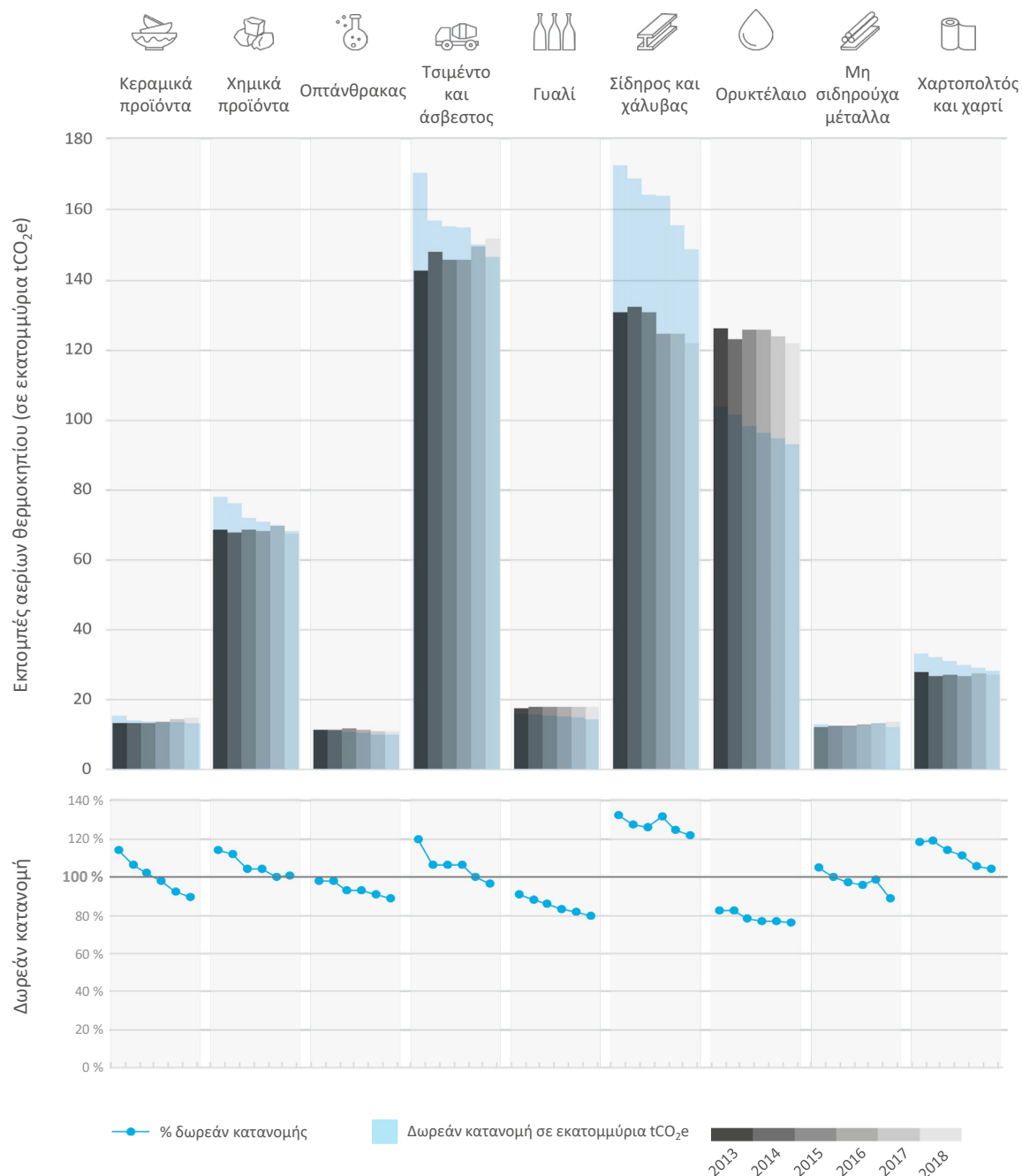
Εάν ένας τομέας μπορεί να μετακυλίσει το κόστος αυτό, δικαιολογείται λιγότερο να λαμβάνει δωρεάν κατανομή. Έτσι εξηγείται γιατί ο τομέας της ηλεκτρικής ενέργειας αποκτά τα δικαιώματά του κυρίως μέσω πλειστηριασμών και όχι δωρεάν.

Ακόμη και όταν οι εγκαταστάσεις λαμβάνουν δωρεάν τα δικαιώματά τους, μπορούν και πάλι να μετακυλίσουν στους πελάτες τους το πλασματικό κόστος των ανθρακούχων εκπομπών. Η θέσπιση του ΣΕΔΕ της ΕΕ δημιούργησε απροσδόκητα κέρδη για πολλούς φορείς εκμετάλλευσης, ιδίως κατά τις δύο πρώτες περιόδους του¹⁴.

11 Το [γράφημα 5](#) δείχνει ότι, μετά τη θέσπιση των δεικτών αναφοράς το 2013, όλοι οι βιομηχανικοί τομείς εξακολούθησαν να λαμβάνουν το μεγαλύτερο μέρος των δικαιωμάτων που χρειάζονταν για την κάλυψη των εκπομπών τους δωρεάν, καθώς και ότι οι βιομηχανικές εκπομπές παρέμειναν σε σχετικά σταθερά επίπεδα. Σε ορισμένους τομείς, τα δικαιώματα που κατανέμονταν δωρεάν υπερκάλυπταν τις εκπομπές. Αυτό οφειλόταν στην κακή ποιότητα των δεδομένων που χρησιμοποιήθηκαν για τον καθορισμό των πρώτων δεικτών αναφοράς και στην περιορισμένη συνεκτίμηση των όγκων παραγωγής του φορέα εκμετάλλευσης (βλέπε σημείο [48](#)).

¹⁴ Εγχειρίδιο του ΣΕΔΕ της ΕΕ, σ. 42.

Γράφημα 5 – Σταθερές βιομηχανικές εκπομπές που καλύπτονται ως επί το πλείστον από δωρεάν δικαιώματα κατά την τρίτη περίοδο του ΣΕΔΕ της ΕΕ



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων από τον απεικονιστή δεδομένων για το ΣΕΔΕ της ΕΕ του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Περιβάλλοντος.

12 Φορείς εκμετάλλευσης και επενδυτές εμπορεύονται δικαιώματα τόσο στην πρωτογενή όσο και στη δευτερογενή αγορά, όπου οι τιμές επηρεάζονται από τη δυναμική προσφοράς (η οποία περιορίζεται από το ανώτατο όριο που καθορίζεται στο πλαίσιο του ΣΕΔΕ της ΕΕ) και ζήτησης. Το μήνυμα που εκπέμπουν οι τιμές θα

πρέπει να λειτουργεί ως κίνητρο για τη μείωση των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου. Το 2019, η χαμηλότερη καταγραφείσα τιμή ενός δικαιώματος εκπομπής της Ευρωπαϊκής Ένωσης (European Union Allowance, EUA) ήταν 19,59 ευρώ και η υψηλότερη 29,03 ευρώ¹⁵ (βλέπε [γράφημα 6](#)). Πολλοί ειδικοί έχουν καταλήξει στο συμπέρασμα ότι απαιτούνται σημαντικά υψηλότερες τιμές ανθρακούχων εκπομπών προκειμένου να υπάρξουν πραγματικά κίνητρα για την επίτευξη των στόχων της συμφωνίας του Παρισιού¹⁶.

Γράφημα 6 – Τιμή (σε ευρώ) του δικαιώματος εκπομπής της Ευρωπαϊκής Ένωσης (EUA) για την πρώτη και τη δεύτερη περίοδο του ΣΕΔΕ της ΕΕ (έως τις 30 Δεκεμβρίου 2019)



Σημείωση: Στην έκθεση της πρωτοβουλίας «Carbon Tracker» με τίτλο «Carbon Countdown: Prices and Politics in the EU-ETS», η αύξηση της τιμής του EUA που παρατηρείται από το 2017 αποδίδεται στο γεγονός ότι η αγορά προεξοφλούσε τη δημιουργία, από τον Ιανουάριο του 2019, του αποθεματικού για τη σταθερότητα της αγοράς (ΑΣΑ), που συμφωνήθηκε το 2017.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της [Sandbag](#).

13 Η οδηγία για το ΣΕΔΕ της ΕΕ προβλέπει ότι τα κράτη μέλη οφείλουν να διαθέτουν τουλάχιστον το ήμισυ των εσόδων από τον εκπλειστηριασμό δικαιωμάτων για δράσεις στους τομείς του κλίματος και της ενέργειας. Σύμφωνα με τα στοιχεία του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Περιβάλλοντος (ΕΟΠ), κατά το διάστημα 2013-2020 κατανεμήθηκαν δωρεάν περισσότερα από 6,66 δισεκατομμύρια δικαιώματα στο

¹⁵ Βλέπε [Sandbag Carbon Price Viewer](#).

¹⁶ Βλέπε «[Report of the High-Level Commission on Carbon Prices](#)», Carbon pricing leadership coalition, 2017, όπου προβλέπονται τιμές έως 80 δολαρίων ΗΠΑ έως το 2020 και έως 100 δολαρίων ΗΠΑ έως το 2030.

πλαίσιο της τρίτης περιόδου (2013-2020) του ΣΕΔΕ της ΕΕ. Κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου, παρ' όλες τις διακυμάνσεις τους, οι τιμές των δικαιωμάτων αυξήθηκαν από λιγότερο από 3 ευρώ σε περίπου 25 ευρώ. Εάν είχε εκπλειστηριαστεί μεγαλύτερος αριθμός δικαιωμάτων για τη βιομηχανία, τα κράτη μέλη θα είχαν εισπράξει σημαντικά πρόσθετα έσοδα. Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις της Επιτροπής, από το 2012 έως τον Ιούνιο του 2019, τα κράτη μέλη εισέπραξαν 42 δισεκατομμύρια ευρώ στο πλαίσιο πλειστηριασμών¹⁷.

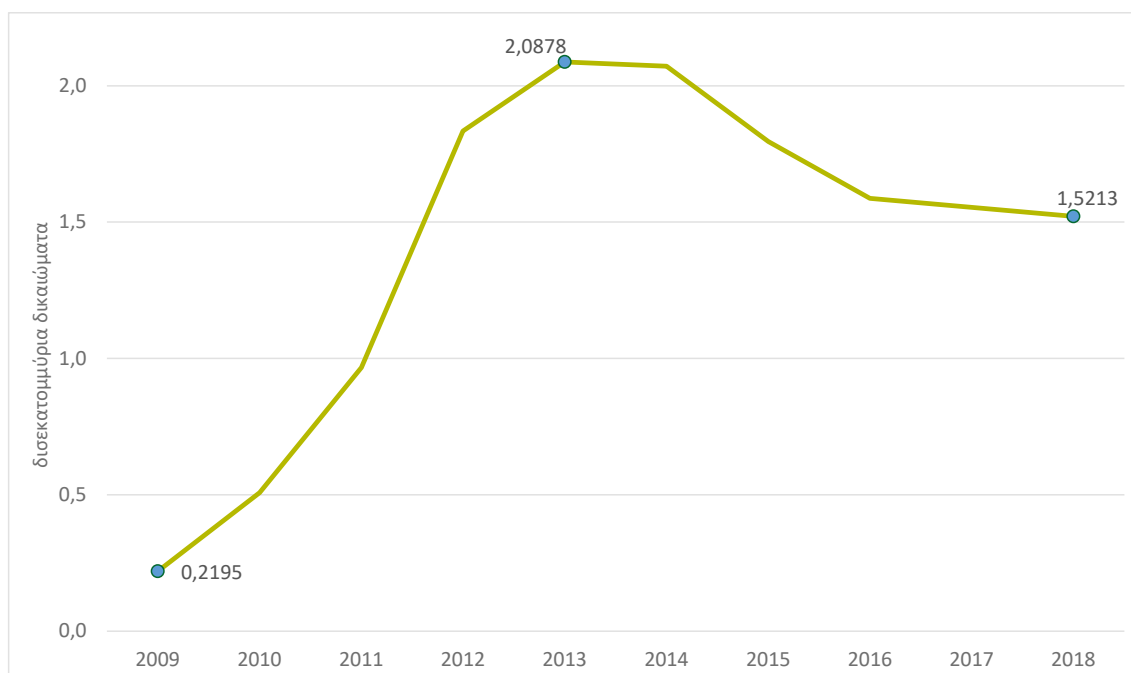
14 Οι βασικοί παράγοντες του ΣΕΔΕ της ΕΕ διαδραματίζουν, μεταξύ άλλων, τους εξής ρόλους:

- 1) Η Επιτροπή επιβλέπει τη δράση των κρατών μελών στο πλαίσιο του ΣΕΔΕ της ΕΕ, θεσπίζει κανόνες για τον πλειστηριασμό και τη δωρεάν κατανομή δικαιωμάτων, παρέχει καθοδήγηση στα κράτη μέλη, στους φορείς εκμετάλλευσης και σε τρίτους ελεγκτές σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας και υποβάλλει νομοθετικές προτάσεις σχετικά με το ΣΕΔΕ της ΕΕ στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο.
- 2) Οι αρμόδιες αρχές των κρατών μελών της ΕΕ εξετάζουν και εγκρίνουν τα σχέδια παρακολούθησης των εκπομπών των φορέων εκμετάλλευσης, διενεργούν επιθεωρήσεις των φορέων εκμετάλλευσης και εγκρίνουν τις εκθέσεις τους σχετικά με τις εξακριβωμένες εκπομπές βάσει της νομοθεσίας της ΕΕ και της καθοδήγησης της Επιτροπής.
- 3) Οι φορείς εκμετάλλευσης που πρέπει να συμμορφώνονται με το όριο εκπομπών αερίων θερμοκηπίου που έχει ορίσει η ΕΕ αποκτούν και παραδίδουν ετησίως ποσόστωση δικαιωμάτων που αντιστοιχεί στις εκπομπές τους. Η μη παράδοση επαρκούς αριθμού δικαιωμάτων συνεπάγεται, αφενός, την επιβολή προστίμου ύψους 100 ευρώ ανά ισοδύναμο διοξειδίου του άνθρακα (CO₂e) που δεν καλύφθηκε και, αφετέρου, πρόσθετες κυρώσεις που θεσπίζονται σε επίπεδο κράτους μέλους (σύμφωνα με τις εναρμονισμένες διατάξεις της οδηγίας για το ΣΕΔΕ της ΕΕ).
- 4) Οι τρίτοι ελεγκτές (που έχουν εγκριθεί από τους οργανισμούς διαπίστευσης των κρατών μελών) ελέγχουν και πιστοποιούν τα δεδομένα για τις εκπομπές των φορέων εκμετάλλευσης.

¹⁷ Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με τη λειτουργία της ευρωπαϊκής αγοράς άνθρακα, COM(2019) 557 final της 31.10.2019.

15 Από το 2005 έως το 2012 (δηλαδή κατά τις δύο πρώτες περιόδους του ΣΕΔΕ της ΕΕ), το σύνολο σχεδόν των δικαιωμάτων κατανεμήθηκε δωρεάν. Κάθε χρόνο, η ποσότητα των δικαιωμάτων που κατανεμόταν ήταν υψηλότερη από την αναγκαία για την κάλυψη των πραγματικών εκπομπών, ιδίως όταν, μετά το 2008, άρχισε η οικονομική ύφεση, με αποτέλεσμα την αύξηση των υπολοίπων δικαιωμάτων (βλέπε [γράφημα 7](#)) που κατείχαν οι φορείς εκμετάλλευσης. Η κατάσταση αυτή οδήγησε σε κατάρρευση της τιμής των δικαιωμάτων (βλέπε [γράφημα 6](#)), με αποτέλεσμα την αποδυνάμωση του κινήτρου για τους φορείς αυτούς να μειώσουν τις εκπομπές τους. Πολλοί από αυτούς χρησιμοποίησαν τα δικαιώματα που είχαν λάβει δωρεάν στο παρελθόν για να συμμορφωθούν πλήρως με τις υποχρεώσεις τους για παράδοση δικαιωμάτων. Οι αλλαγές που επήλθαν στο σύστημα κατά την τρίτη περίοδό του εξάλειψαν εν πολλοίς αυτό το ετήσιο πλεόνασμα σε επίπεδο συστήματος.

Γράφημα 7 – Πλεόνασμα δικαιωμάτων που έχουν σωρευθεί στο ΣΕΔΕ της ΕΕ



Πηγή: ΕΕΣ με στοιχεία της [Sandbag](#).

16 Η ενοποιημένη έκδοση της οδηγίας για το ΣΕΔΕ της ΕΕ προβλέπει την αναθεώρηση ορισμένων διατάξεων που αφορούν την τέταρτη περίοδο (2021-2030), λαμβανομένων υπόψη των ακόλουθων περιστάσεων:

- 1) του προβλεπόμενου στη συμφωνία του Παρισιού «παγκόσμιου απολογισμού» που έχει προγραμματιστεί για το 2023, στο πλαίσιο του οποίου τα μέρη της συμφωνίας θα αξιολογήσουν τις τρέχουσες δεσμεύσεις τους και θα εντείνουν τις προσπάθειές τους για την επίτευξη των στόχων της συμφωνίας¹⁸.
- 2) της εφαρμογής του συστήματος αντιστάθμισης και μείωσης των εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα για τις διεθνείς αεροπορικές μεταφορές (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation, CORSIA), υπό την αιγίδα του Διεθνούς Οργανισμού Πολιτικής Αεροπορίας, ενός προγράμματος που αποσκοπεί στην αντιστάθμιση σε παγκόσμιο επίπεδο των εκπομπών της πολιτικής αεροπορίας (βλέπε [πλαίσιο 4](#))¹⁹.
- 3) του ενδεχομένου έγκρισης συνοριακής προσαρμογής των εκπομπών άνθρακα για τις εισαγωγές από τρίτες χώρες (βλέπε σημείο [40](#)).

Το 2020, η Επιτροπή υπέβαλε πρόταση για ένα νέο ευρωπαϊκό νόμο για το κλίμα²⁰ και προγραμμάτισε τη δρομολόγηση δημόσιας διαβούλευσης σχετικά με έναν μηχανισμό συνοριακής προσαρμογής των εκπομπών άνθρακα. Η ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία κάλυψε τις δυνατότητες τροποποίησης των διατάξεων που διέπουν το ΣΕΔΕ της ΕΕ.

¹⁸ Άρθρο 30 της [οδηγίας 2003/87/ΕΚ](#) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Οκτωβρίου 2003, σχετικά με τη θέσπιση συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου εντός της Ένωσης.

¹⁹ Άρθρο 28β της [οδηγίας 2003/87/ΕΚ](#) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Οκτωβρίου 2003, σχετικά με τη θέσπιση συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου εντός της Ένωσης.

²⁰ Πρόταση κανονισμού της Επιτροπής: Ευρωπαϊκός νόμος για το κλίμα.

Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου

17 Εξετάσαμε κατά πόσον οι αποφάσεις της Επιτροπής για τη δωρεάν κατανομή δικαιωμάτων στο πλαίσιο του ΣΕΔΕ της ΕΕ αποτελούν λογική βάση για την ενθάρρυνση της μείωσης των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου. Συγκεκριμένα, εξετάσαμε κατά πόσον η δωρεάν κατανομή:

- χρησιμοποιήθηκε επιτυχώς ως μέσο εκσυγχρονισμού του τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας·
- στόχευε στους τομείς που είναι περισσότερο εκτεθειμένοι στον κίνδυνο διαρροής άνθρακα.
- χρησιμοποιήθηκε κατά τρόπο που κινητροδότησε τη μείωση των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου και δεν συνετέλεσε στην αύξησή τους.

18 Στο πλαίσιο των ελεγκτικών εργασιών μας:

- εξετάσαμε τις προτάσεις, τις κατευθυντήριες γραμμές και άλλες συναφείς εκθέσεις της Επιτροπής·
- συμβουλευθήκαμε τις αρμόδιες εθνικές αρχές της Τσεχίας, της Γερμανίας, της Πολωνίας και της Σουηδίας, και συνομιλήσαμε με εκπροσώπους των τομέων της βιομηχανίας, της ηλεκτρικής ενέργειας και των αερομεταφορών, καθώς και μη κυβερνητικών οργανώσεων·
- αξιολογήσαμε τα διαθέσιμα αρχεία και τις εκθέσεις σχετικά με τη λειτουργία του ΣΕΔΕ της ΕΕ και του μηχανισμού δωρεάν κατανομής δικαιωμάτων·
- συμβουλευθήκαμε ομάδα εμπειρογνομόνων, των οποίων η εμπειρογνωσία χρησιμοποιήθηκε για την αξιολόγηση των προκαταρκτικών διαπιστώσεων σχετικά με τις επιδράσεις του συστήματος δωρεάν κατανομής δικαιωμάτων·
- πραγματοποιήσαμε έρευνα μεταξύ των αρχών που είναι αρμόδιες για την παρακολούθηση του ΣΕΔΕ της ΕΕ σε όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ, προκειμένου να συλλέξουμε πληροφορίες σχετικά με τους δείκτες αναφοράς και τη διαρροή άνθρακα.

19 Ο έλεγχος κάλυψε την περίοδο 2013-2019, ήτοι την τρίτη περίοδο του ΣΕΔΕ της ΕΕ, καθώς και τη νομοθεσία που έχει προταθεί για την τέταρτη περίοδο. Συνεπώς, δεν περιέλαβε ούτε τον αντίκτυπο της πανδημίας του κορωνοϊού στις τιμές του ΣΕΔΕ της ΕΕ ούτε τον πιθανό αντίκτυπο της οικονομικής κάμψης που θα ακολουθήσει.

20 Οι πληροφορίες που περιέχονται στην παρούσα έκθεση μπορούν να αξιοποιηθούν στο πλαίσιο της προβλεπόμενης επανεξέτασης της νομοθεσίας, η οποία είναι αναγκαία στο πλαίσιο του «παγκόσμιου απολογισμού» που προγραμματίζεται για το 2023 βάσει της συμφωνίας του Παρισιού (βλέπε σημείο [16](#)).

Παρατηρήσεις

Τα δωρεάν δικαιώματα απέδωσαν αβέβαια αποτελέσματα στις περιπτώσεις που χρησιμοποιήθηκαν ως μέσο εκσυγχρονισμού του τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας.

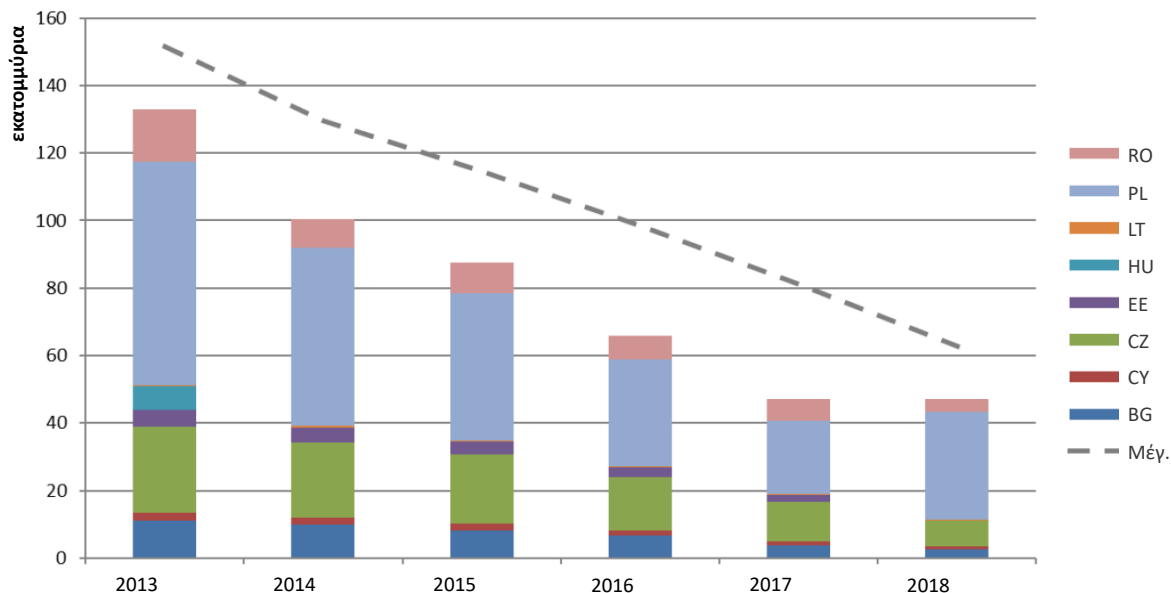
21 Κατά την τρίτη περίοδο, η κατανομή δωρεάν δικαιωμάτων στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας επιτράπηκε κατά παρέκκλιση από τον γενικό κανόνα σύμφωνα με τον οποίο οι εγκαταστάσεις του τομέα έπρεπε να αποκτούν τα δικαιώματα εκπομπής που χρειάζονταν είτε σε πλειστηριασμό είτε στην αγορά. Αυτά τα δωρεάν δικαιώματα έπρεπε να χρησιμοποιηθούν για τη στήριξη επενδύσεων στον εκσυγχρονισμό του τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας στα οκτώ κράτη μέλη που εφάρμοσαν την παρέκκλιση. Εξετάσαμε τις αλλαγές που επήλθαν στη δωρεάν κατανομή δικαιωμάτων μεταξύ της τρίτης και της τέταρτης περιόδου, καθώς και κατά πόσον οι τομείς ηλεκτρικής ενέργειας των εν λόγω κρατών είχαν μειώσει το αποτύπωμα άνθρακα τους.

Από το 2021 αυστηροποιούνται οι όροι για τη χρήση δωρεάν δικαιωμάτων στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας

22 Από το 2013, ο τομέας της ηλεκτρικής ενέργειας δεν επιτρέπεται να λαμβάνει δωρεάν κατανομή, δεδομένου ότι μπορεί να μετακυλίσει το κόστος στους καταναλωτές του. Παρέκκλιση²¹ από αυτή τη γενική αρχή έγινε δεκτή για δέκα κράτη μέλη, τα οποία το 2013 είχαν κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ χαμηλότερο του 60 % του μέσου όρου της Ένωσης. Οκτώ εξ αυτών έκαναν χρήση της παρέκκλισης αυτής κατά την τρίτη περίοδο (βλέπε [γράφημα 8](#)). Από το 2013 έως το 2018, βάσει της διάταξης αυτής, κατανεμήθηκαν δωρεάν περισσότερα από 479 εκατομμύρια δικαιώματα (στο [γράφημα 6](#) παρουσιάζεται η εξέλιξη της τιμής των δικαιωμάτων). Αυτή η δωρεάν κατανομή είχε ως στόχο να συμβάλει στον εκσυγχρονισμό του τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας στις εν λόγω χώρες, πολλές από τις οποίες εξαρτώντο σε μεγάλο βαθμό από τον άνθρακα.

²¹ Άρθρο 10γ της [οδηγίας 2003/87/ΕΚ](#) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Οκτωβρίου 2003, σχετικά με τη θέσπιση συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου εντός της Ένωσης.

Γράφημα 8 – Δικαιώματα που κατανεμήθηκαν δωρεάν για τον εκσυγχρονισμό του τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας (βάσει του άρθρου 10γ)



Σημείωση: Η διακεκομμένη γραμμή δείχνει τη μέγιστη διαθέσιμη ποσότητα δωρεάν δικαιωμάτων.

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

23 Τα κράτη μέλη που επιθυμούσαν να κάνουν χρήση της παρέκκλισης έπρεπε να υποβάλουν αίτηση στην Επιτροπή, συμμορφούμενα με σειρά απαιτήσεων που προβλέπονται στην οδηγία και σε μεταγενέστερα έγγραφα καθοδήγησης της Επιτροπής²² (βλέπε [πλαίσιο 2](#)). Η Επιτροπή ενέκρινε τις αιτήσεις των κρατών μελών έπειτα από σειρά γύρων συζητήσεων μεταξύ των υπηρεσιών της και των οκτώ αιτούντων κρατών μελών.

²² Οι απαιτήσεις αυτές προβλέπονται: στο άρθρο 10γ της [οδηγίας 2003/87/ΕΚ](#), στην ανακοίνωση της Επιτροπής με τίτλο «Έγγραφο κατευθύνσεων σχετικά με την προαιρετική εφαρμογή του άρθρου 10γ της οδηγίας 2003/87/ΕΚ» ([2011/C 99/03](#)) και στην απόφαση της Επιτροπής της 29ης Μαρτίου 2011, [C\(2011\)1983 τελικό](#).

Πλαίσιο 2 – Προϋποθέσεις για τη χρήση δωρεάν δικαιωμάτων για τον εκσυγχρονισμό της παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας κατά την τρίτη περίοδο

Τα κράτη μέλη που είχαν πρόθεση να κατανεύουν δωρεάν δικαιώματα βάσει του άρθρου 10γ της οδηγίας για το ΣΕΔΕ της ΕΕ όφειλαν να παρουσιάσουν στην Επιτροπή την προτεινόμενη μεθοδολογία κατανομής και να αποδείξουν ότι τα δικαιώματα δεν θα δημιουργούσαν αδικαιολόγητες στρεβλώσεις του ανταγωνισμού.

Η αξία των δωρεάν δικαιωμάτων δεν επιτρεπόταν να χρησιμοποιηθεί για την αύξηση της ικανότητας κάλυψης της αυξανόμενης ζήτησης της αγοράς. Στις περιπτώσεις που δωρεάν δικαιώματα χρησιμοποιήθηκαν για τη χρηματοδότηση της αύξησης της ικανότητας, έπρεπε να αποσυρθεί ισοδύναμη ποσότητα λιγότερο αποδοτικής ικανότητας παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας.

Οι προτεινόμενες επενδύσεις έπρεπε να έχουν ενταχθεί στα εθνικά επενδυτικά σχέδια. Τα εν λόγω σχέδια έπρεπε να καταδεικνύουν ότι οι εγκαταστάσεις στις οποίες πραγματοποιήθηκαν επενδύσεις λειτουργούσαν ήδη στο τέλος του 2008 και να προβλέπουν τη διαφοροποίηση του ενεργειακού μίγματος των χωρών μέσω επενδύσεων τουλάχιστον ίσων με την αγοραία αξία των δικαιωμάτων που κατανεμήθηκαν δωρεάν.

24 Στα συμπεράσματά του του 2014 σχετικά με το πλαίσιο πολιτικής για το κλίμα και την ενέργεια έως το 2030²³, το Συμβούλιο αναγνώρισε ότι η δωρεάν κατανομή δικαιωμάτων στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας πρέπει να βελτιωθεί, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι τα κονδύλια χρησιμοποιούνται για την προώθηση πραγματικών επενδύσεων εκσυγχρονισμού του τομέα της ενέργειας. Σύμφωνα με την αναθεωρημένη οδηγία για την τέταρτη περίοδο, οι αρμόδιες αρχές οφείλουν να επιλέγουν επενδύσεις κατόπιν υποχρεωτικής ανταγωνιστικής διαδικασίας προσφορών (αντί των εθνικών επενδυτικών σχεδίων που χρησιμοποιήθηκαν κατά την τρίτη περίοδο). Κατά την τέταρτη περίοδο, από τα δέκα επιλέξιμα κράτη μέλη, μόνον η Βουλγαρία, η Ουγγαρία και η Ρουμανία θα κατανεύουν δωρεάν δικαιώματα στον τομέα ηλεκτρικής ενέργειας.

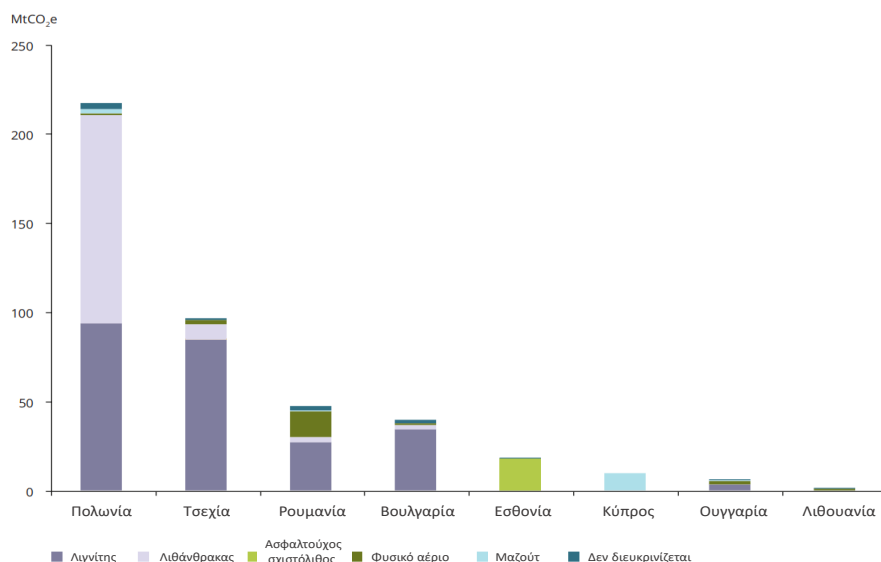
²³ EUCO 169/14 – Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (23 και 24 Οκτωβρίου 2014) – Συμπεράσματα.

Τα διαθέσιμα στοιχεία υποδηλώνουν ότι η δωρεάν κατανομή δικαιωμάτων αποδεικνύεται αναποτελεσματική ως εργαλείο για τον εκσυγχρονισμό του τομέα παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας κατά την τρίτη περίοδο

25 Οι επενδύσεις που προέκυψαν από τη χρήση δωρεάν δικαιωμάτων εκπομπής βάσει του άρθρου 10γ αναμενόταν να έχουν ως αποτέλεσμα τη μείωση της έντασης εκπομπών από την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας, καθώς και τη μείωση των εκπομπών σε απόλυτες τιμές. Μελέτη που εκπονήθηκε για λογαριασμό της Επιτροπής το 2015 κατέληξε στο συμπέρασμα ότι δεν ήταν δυνατή η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των μειώσεων των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου που επήλθαν ως αποτέλεσμα των εν λόγω επενδύσεων²⁴.

26 Από το [γράφημα 9](#) προκύπτει ότι η πλειονότητα των εσόδων από τα δικαιώματα που κατανεμήθηκαν δωρεάν χρησιμοποιήθηκε για επενδύσεις σε σταθμούς παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας με καύση λιθάνθρακα και λιγνίτη, κυρίως στη Βουλγαρία, την Τσεχία, την Πολωνία και τη Ρουμανία.

Γράφημα 9 – Δωρεάν δικαιώματα για τον εκσυγχρονισμό της παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας, ανά είδος χρησιμοποιούμενου καυσίμου στους δικαιούχους σταθμούς παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας και ανά κράτος μέλος, 2013-2017

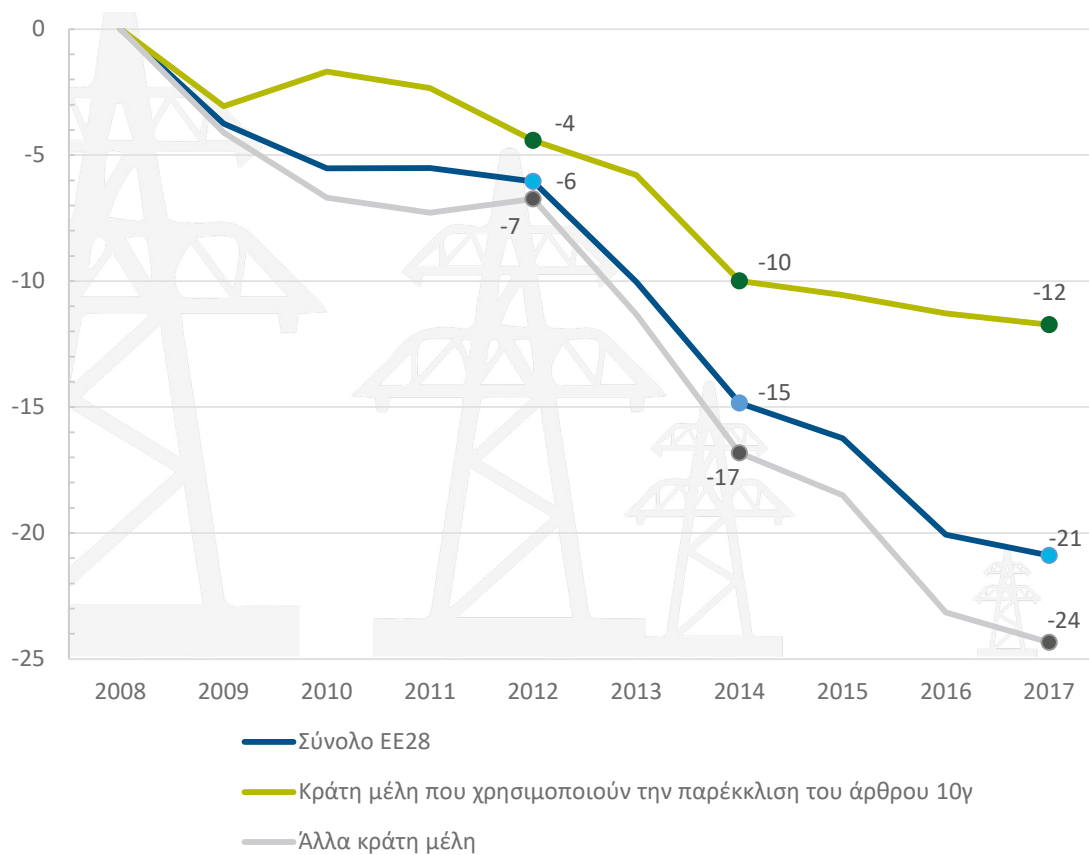


Πηγή: Ευρωπαϊκός Οργανισμός Περιβάλλοντος. «Trends and projections in the EU ETS in 2018».

²⁴ Αυστριακός οργανισμός περιβάλλοντος (Umweltbundesamt). «Evaluation of the EU ETS Directive: Carried out within the project «Support for the Review of the EU Emissions Trading System»». Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2015.

27 Αξιολογήσαμε τη μείωση της έντασης άνθρακα για τον τομέα της παραγωγής ενέργειας των χωρών που είναι επιλέξιμες για δωρεάν κατανομή δικαιωμάτων βάσει του άρθρου 10γ, και τη συγκρίναμε με τα αντίστοιχα δεδομένα για τις χώρες που δεν επωφελούνται από δωρεάν κατανομή (βλέπε [γράφημα 10](#)). Τα αποτελέσματα δείχνουν ότι η μείωση της έντασης άνθρακα ήταν σημαντικά μικρότερη στα κράτη μέλη που έλαβαν δωρεάν δικαιώματα για τον εκσυγχρονισμό του τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας. Η τάση αυτή επιβεβαιώθηκε από πρόσφατη έρευνα²⁵ του 2019 σχετικά με τη μείωση της χρήσης του άνθρακα για την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας.

Γράφημα 10 – Μεταβολή της έντασης άνθρακα του τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας σε σχέση με το 2008 (%)



Πηγή: ΕΕΣ, τα ποσοστά υπολογίστηκαν βάσει στοιχείων της Eurostat και της [Sandbag](#).

²⁵ Sandbag. «The Great Coal Collapse of 2019 – Mid-year analysis of the EU power sector».

Στο πλαίσιο της δωρεάν κατανομής δικαιωμάτων στη βιομηχανία και τους αερομεταφορείς δεν ελήφθη επαρκώς υπόψη η ικανότητα μετακύλισης του κόστους, με αποτέλεσμα μια τάση επιβράδυνσης της απαλλαγής από τις ανθρακούχες εκπομπές

28 Η οδηγία για το ΣΕΔΕ της ΕΕ προβλέπει ότι η δωρεάν κατανομή δικαιωμάτων αποτελεί «μεταβατική και κατ' εξαίρεση» παρέκκλιση από²⁶ την εξ ορισμού επιλογή του πλειστηριασμού (βλέπε [γράφημα 4](#)). Συνεπώς, τα δωρεάν δικαιώματα θα πρέπει να διατίθενται στοχευμένα στους τομείς που είναι περισσότερο εκτεθειμένοι στον διεθνή ανταγωνισμό και μπορούν σε μικρότερο βαθμό να μετακυλίσουν το κόστος των ανθρακούχων εκπομπών στους πελάτες.

Η δωρεάν κατανομή δικαιωμάτων στη βιομηχανία και τους αερομεταφορείς δεν αντικατόπτριζε την ικανότητα των εν λόγω τομέων να μετακυλίσουν το κόστος

29 Όπως επισημαίνεται ανωτέρω, με την εξαίρεση των δέκα κρατών μελών χαμηλότερου εισοδήματος (βλέπε σημείο [21](#)), το ΣΕΔΕ της ΕΕ εξαίρεσε τον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας από τη δωρεάν κατανομή δικαιωμάτων, δεδομένου ότι ο εν λόγω τομέας μπορούσε να μετακυλίσει το κόστος στους πελάτες του και, ως εκ τούτου, δεν ήταν εκτεθειμένος στον κίνδυνο διαρροής άνθρακα. Διαπιστώσαμε ότι η δωρεάν κατανομή δικαιωμάτων σε άλλους τομείς δεν ήταν πάντοτε συνεπής με την ικανότητά τους για μετακύλιση του κόστους:

- Ο τομέας των αερομεταφορών λαμβάνει δωρεάν δικαιώματα παρότι μπορεί να μετακυλίσει το κόστος που σχετίζεται με το ΣΕΔΕ της ΕΕ στους πελάτες. Αυτό επιβεβαιώθηκε στο πλαίσιο της εκτίμησης επιπτώσεων του 2006 που προηγήθηκε της ένταξης των αερομεταφορών στο ΣΕΔΕ της ΕΕ²⁷.

²⁶ Άρθρα 10α, 10β και 10γ της [οδηγίας 2003/87/ΕΚ](#) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Οκτωβρίου 2003, σχετικά με τη θέσπιση συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου εντός της Ένωσης και την τροποποίηση της οδηγίας 96/61/ΕΚ του Συμβουλίου. Βλέπε επίσης https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/allowances_en.

²⁷ (SEC)2006 1684 – Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής με τίτλο «Accompanying document to the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC so as to include aviation activities in the scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community - Impact

- ο Η εκτίμηση επιπτώσεων της Επιτροπής για την αναθεώρηση του ΣΕΔΕ της ΕΕ ενόψει της τέταρτης περιόδου παρέχει²⁸ πληροφορίες σχετικά με τη μετακύλιση του κόστους σε διάφορους βιομηχανικούς τομείς. Η Επιτροπή δεν έχει προτείνει τη διαφοροποίηση της ποσότητας των δικαιωμάτων που κατανέμονται δωρεάν σε οποιονδήποτε τομέα.

30 Η μη κατάλληλη στόχευση της δωρεάν κατανομής μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα τη μετακύλιση του κόστους των ανθρακούχων εκπομπών σε ορισμένους τομείς, παρά το γεγονός ότι αυτοί λαμβάνουν δωρεάν δικαιώματα. Επομένως, τα δωρεάν δικαιώματα συνεπάγονται χρηματοοικονομικές μεταβιβάσεις από τους καταναλωτές (ή τους κλάδους-πελάτες) σε τομείς έντασης ενέργειας, με αποτέλεσμα αυτό που συχνά καλείται «απροσδόκητο κέρδος»²⁹. Στην εκτίμηση επιπτώσεων που συνοδεύει την πρόταση της Επιτροπής του 2014 αναγνωρίζεται^{30,31} ότι, λόγω της δωρεάν κατανομής, οι εγκαταστάσεις είναι πιθανό να έχουν λιγότερα κίνητρα για μείωση των εκπομπών και ότι οι τομείς που λαμβάνουν δωρεάν δικαιώματα μπορούν να μετακυλίσουν μέρος του κόστους τους.

31 Στα συμπεράσματά του τού 2014³², το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συμφώνησε ότι την περίοδο μετά το 2020 δεν πρέπει να μειωθεί το μερίδιο των δικαιωμάτων προς εκπλειστηριασμό στο πλαίσιο του ΣΕΔΕ της ΕΕ. Η Επιτροπή πρότεινε το ποσοστό δικαιωμάτων που θα εκπλειστηριάζεται κατά την τέταρτη περίοδο να παραμείνει στο

Assessment of the inclusion of aviation activities in the scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community» {COM(2006) 818 final} {SEC(2006) 1685}.

²⁸ SWD(2015) 135 final – Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής με τίτλο «Impact Assessment accompanying the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC to enhance cost-effective emission reductions and low-carbon investments», σ. 199, πίνακας 32.

²⁹ «Ex-post investigation of cost pass-through in the EU ETS». CE Delft και Oeko-Institut. Νοέμβριος 2015.

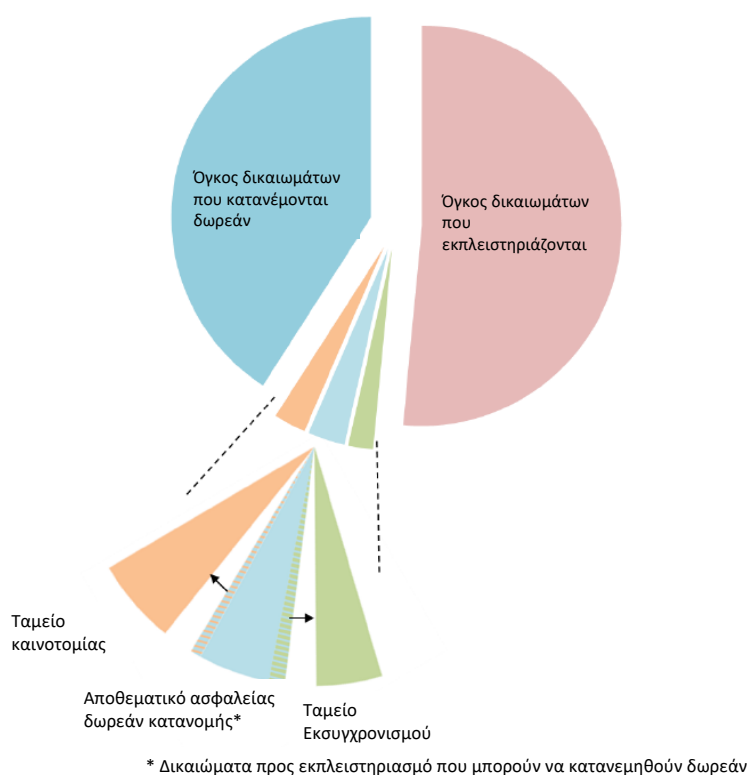
³⁰ Memo/08/35 – Ερωτήσεις και απαντήσεις σχετικά με την πρόταση που υπέβαλε η Επιτροπή για την αναθεώρηση του συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής της ΕΕ.

³¹ SWD(2014) 15 final – Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής με τίτλο «Impact Assessment accompanying the document «Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A policy framework for climate and energy in the period from 2020 up to 2030»», σ. 83-90.

³² EUCO 169/14 – Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (23 και 24 Οκτωβρίου 2014) – Συμπεράσματα.

επίπεδο της τρίτης περιόδου³³ (57 %). Εν συνεχεία, ο νομοθέτης προέβλεψε³⁴ τη δυνατότητα αύξησης της ποσότητας των δικαιωμάτων που κατανέμονται δωρεάν έως και κατά 3 %, εάν είναι αναγκαίο (βλέπε το «αποθεματικό ασφαλείας δωρεάν κατανομής» στο [γράφημα 11](#)). Ο νομοθέτης είναι αρμόδιος να αποφασίζει πότε θα εφαρμόζεται η αύξηση αυτή. Η εν λόγω ρήτρα αυτή δεν περιλαμβανόταν στην εκτίμηση επιπτώσεων ούτε στην πρόταση της Επιτροπής. Ως εκ τούτου, περίπου το 40 % των δικαιωμάτων θα εξακολουθήσει να κατανέμεται δωρεάν κατά την τέταρτη περίοδο.

Γράφημα 11 – Ποσοστό 40 % περίπου των δικαιωμάτων θα εξακολουθήσει να διατίθεται δωρεάν κατά την τέταρτη περίοδο



Πηγή: COM(2018) 842 final: Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο. Έκθεση σχετικά με τη λειτουργία της ευρωπαϊκής αγοράς άνθρακα.

³³ COM(2015) 337 final – Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας 2003/87/ΕΚ με σκοπό την ενίσχυση οικονομικά αποδοτικών μειώσεων των εκπομπών και την προώθηση επενδύσεων χαμηλών ανθρακούχων εκπομπών.

³⁴ Άρθρο 1, παράγραφος 14, στοιχείο ε) της οδηγίας (ΕΕ) 2018/410 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 14ης Μαρτίου 2018, για την τροποποίηση της οδηγίας 2003/87/ΕΚ με σκοπό την ενίσχυση οικονομικά αποδοτικών μειώσεων των εκπομπών και την προώθηση επενδύσεων χαμηλών ανθρακούχων εκπομπών και της απόφασης (ΕΕ) 2015/1814.

Οι τομείς που ευθύνονται για περισσότερο από το 90 % των βιομηχανικών εκπομπών έλαβαν το σύνολο ή το μεγαλύτερο μέρος των δικαιωμάτων τους δωρεάν

32 Στο πλαίσιο του ΣΕΔΕ της ΕΕ, η πρακτική της δωρεάν κατανομής δικαιωμάτων χρησιμοποιείται για τον μετριασμό του κινδύνου διαρροής άνθρακα (βλέπε σημείο **07**). Ως «διαρροή άνθρακα» νοείται η πιθανή αύξηση των παγκόσμιων εκπομπών αερίων θερμοκηπίου που θα μπορούσε να προκύψει εάν επιχειρήσεις της ΕΕ μετέφεραν την παραγωγή τους σε άλλες χώρες, όπου ο οικείος τομέας δεν υπόκειται σε αντίστοιχες κλιματικές πολιτικές, λόγω του κόστους που συνδέεται με την ενωσιακή πολιτική για το κλίμα³⁵. Ο κίνδυνος διαρροής άνθρακα υφίσταται λόγω των διαφορών στο κόστος των ανθρακούχων εκπομπών εντός της ΕΕ και μεταξύ της ΕΕ και τρίτων χωρών.

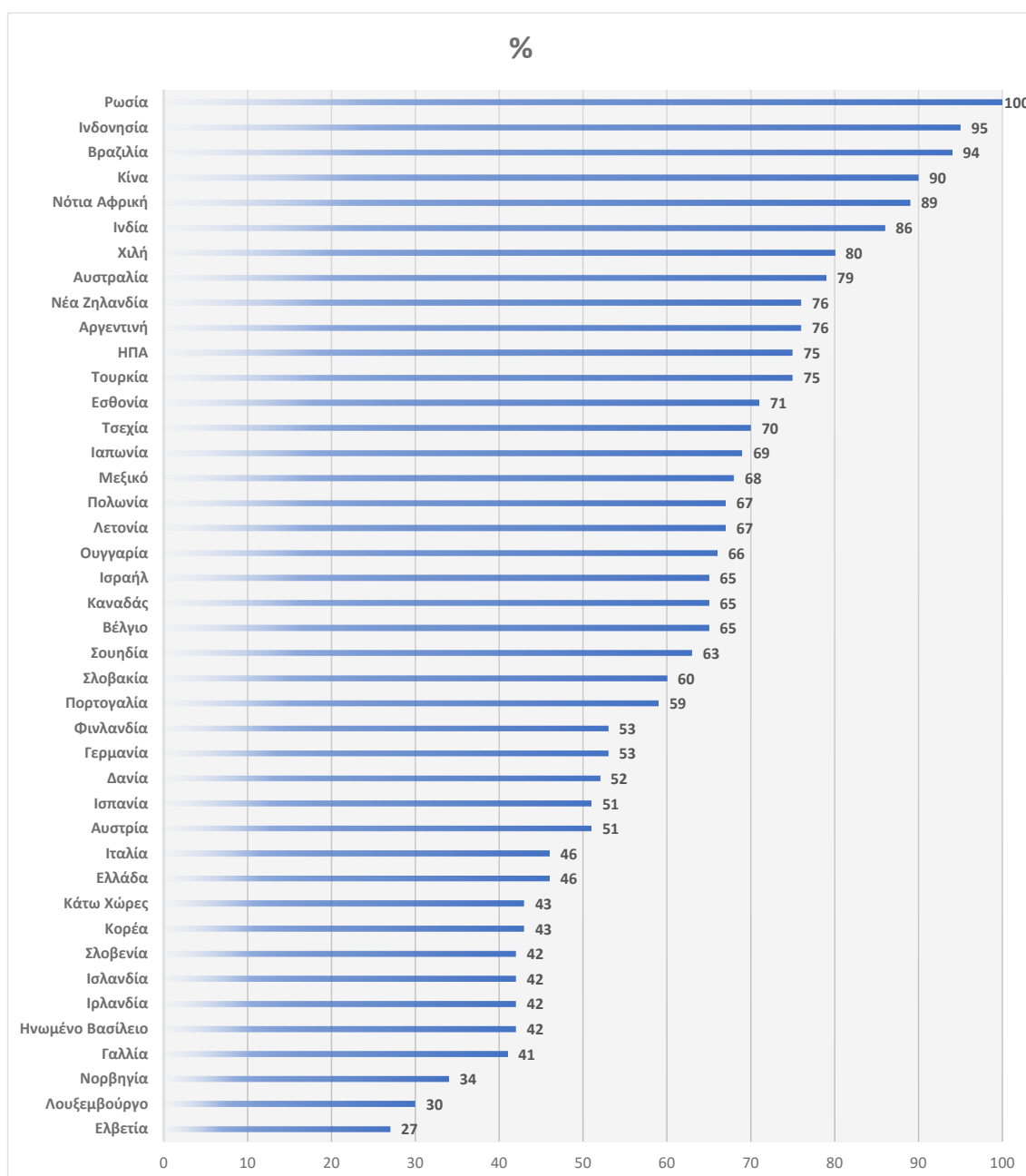
33 Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ (βλέπε [γράφημα 12](#)), το κόστος των ανθρακούχων εκπομπών ποικίλλει σημαντικά μεταξύ κρατών. Παραδείγματος χάριν, το συνολικό κόστος των ανθρακούχων εκπομπών στα περισσότερα κράτη μέλη της ΕΕ ήταν χαμηλότερο από το αντίστοιχο στην Ελβετία και τη Νορβηγία, αλλά υψηλότερο σε σύγκριση με τις ΗΠΑ και την Κίνα. Μελέτη που χρηματοδοτήθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή δεν εντόπισε στοιχεία που να αποδεικνύουν διαρροή άνθρακα³⁶, παρόλο που σε άλλες μελέτες υποστηρίζεται ότι ακριβώς λόγω της δωρεάν κατανομής δικαιωμάτων δεν υπάρχει διαρροή άνθρακα³⁷. Η διαρροή άνθρακα έχει οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις, δεδομένου μπορεί να οδηγήσει σε απώλεια θέσεων εργασίας και επενδύσεων στην ΕΕ.

³⁵ SWD(2019) 22 final, Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής με τίτλο «Impact Assessment Accompanying the document «Commission Delegated Decision supplementing Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council concerning the determination of sectors and subsectors deemed at risk of carbon leakage for the period 2021 to 2030»», σ. 4.

³⁶ Hans Bolscher, Verena Graichen, Graham Hay, Sean Healy, Jip Lenstra, Lars Meindert, David Regecz, Marie-Theres Von Schickfus, Katja Schumacher, Floor Timmons-Smakman. [Carbon Leakage Evidence Project: Factsheet for selected sectors](#). Ecorys. Ρότερνταμ, σ. 11. Σεπτέμβριος 2013.

³⁷ Roland Montenegro, Ulrich Fahl, Claudia Zabel, Vidas Lekavičius, Viktorija Bobinaitė, Jurica Brajković. [D3.2 - Case study on carbon leakage and competitiveness](#). Έργο REEEM 2018.

Γράφημα 12 – Χάσμα τιμολόγησης των ανθρακούχων εκπομπών για τις χώρες του ΟΟΣΑ και της G20, για το 2015



Σημείωση: Το χάσμα τιμολόγησης των ανθρακούχων εκπομπών χρησιμοποιείται για τον υπολογισμό της απόκλισης των τιμών των ανθρακούχων εκπομπών στις διάφορες χώρες από την τιμή αναφοράς των 30 ευρώ/t (που αντιστοιχεί στο χαμηλότερο επίπεδο της εκτίμησης του κόστους των ανθρακούχων εκπομπών που πραγματοποίησε ο ΟΟΣΑ το 2018).

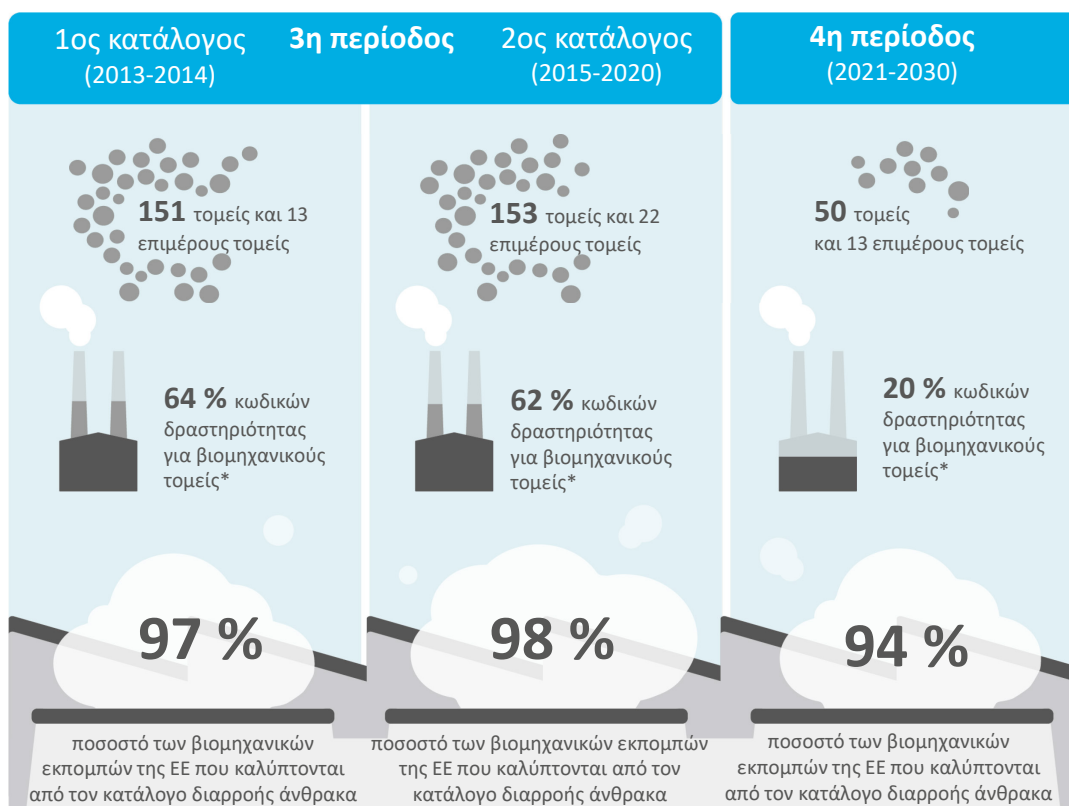
Η διαφορά μεταξύ της τιμής αναφοράς και του πραγματικού συντελεστή χρέωσης ανθρακούχων εκπομπών (effective carbon rate, ECR) παρουσιάζεται ως ποσοστό: εάν ο ECR που εφαρμόζεται σε όλες τις εκπομπές είναι τουλάχιστον ίσος με την τιμή αναφοράς, το χάσμα είναι μηδενικό, και εάν ο ECR είναι μηδενικός, το χάσμα είναι 100 % (π.χ. Ρωσία).

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των στοιχείων που παρουσίασε ο ΟΟΣΑ στο έγγραφο «Effective Carbon Rates 2018».

34 Η δωρεάν κατανομή δικαιωμάτων αποσκοπεί στην αντιμετώπιση του κινδύνου διαρροής άνθρακα μέσω της μείωσης του κόστους συμμόρφωσης που επωμίζονται οι φορείς εκμετάλλευσης που καλύπτονται από το ΣΕΔΕ της ΕΕ. Τα δικαιώματα αυτά τους βοηθούν να παραμείνουν ανταγωνιστικοί έναντι παραγωγών που είναι εγκατεστημένοι σε τρίτες χώρες.

35 Οι φορείς εκμετάλλευσης από τη βιομηχανία που δραστηριοποιούνται σε τομείς που θεωρούνται εκτεθειμένοι σε κίνδυνο διαρροής άνθρακα επωφελούνται από δωρεάν κατανομή δικαιωμάτων ετησίως, βάσει των δεικτών αναφοράς προϊόντων που αναφέρονται στο σημείο **42**, σε αντίθεση με άλλους τομείς (που δεν θεωρείται ότι είναι εκτεθειμένοι σε κίνδυνο διαρροής άνθρακα), στους οποίους σταδιακά κατανέμεται δωρεάν μικρότερη ποσότητα δικαιωμάτων (βλέπε **γράφημα 4**) με στόχο τον μηδενισμό τους. Για την τέταρτη περίοδο, και σε συνέχεια των προτάσεων της Επιτροπής, το ποσοστό των βιομηχανικών τομέων που θεωρείται ότι διατρέχουν κίνδυνο διαρροής άνθρακα μειώθηκε σημαντικά. Ωστόσο, εξακολουθούν να αντιπροσωπεύουν το 94 % των βιομηχανικών εκπομπών της ΕΕ (βλέπε **γράφημα 13**). Ο κατάλογος των τομέων που διατρέχουν κίνδυνο διαρροής άνθρακα δεν καθορίζει διαφορετικούς βαθμούς κινδύνου διαρροής άνθρακα για τους επιμέρους τομείς, οι οποίοι αντιμετωπίζονται με τον ίδιο τρόπο (βλέπε σύγκριση με άλλα ΣΕΔΕ στο **πλαίσιο 3**).

Γράφημα 13 – Γενικές πληροφορίες για τους καταλόγους διαρροής άνθρακα στο πλαίσιο του ΣΕΔΕ της ΕΕ



* Το ποσοστό αυτό αναφέρεται στον αριθμό των βιομηχανικών τομέων στη στατιστική ονοματολογία των οικονομικών δραστηριοτήτων στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα (NACE) και δεν παρέχει καμία πληροφορία σχετικά με τη βιομηχανική παραγωγή ή το μέγεθος του τομέα.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει της ενωσιακής νομοθεσίας και στοιχείων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Πλαίσιο 3 - Κίνδυνος διαρροής άνθρακα σε άλλα συστήματα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής

Το ΣΕΔΕ της ΕΕ αντιμετωπίζει ισότιμα όλους τους τομείς που θεωρείται ότι διατρέχουν κίνδυνο διαρροής άνθρακα. Αυτό σημαίνει ότι όλοι οι τομείς που περιλαμβάνονται στον κατάλογο διαρροής άνθρακα του ΣΕΔΕ της ΕΕ λαμβάνουν δωρεάν κατανομή με βάση το 100 % του σχετικού δείκτη αναφοράς.

Συγκριτικά, τα συστήματα ETS που εφαρμόζονται στην Καλιφόρνια των ΗΠΑ και στην επαρχία Québec του Καναδά εγκρίνουν κατάλογο διαρροής άνθρακα στο πλαίσιο του οποίου οι επιμέρους τομείς ταξινομούνται σε τρία επίπεδα κινδύνου διαρροής άνθρακα: υψηλό, μεσαίο και χαμηλό³⁸.

³⁸ Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με την Καλιφόρνια και τον Καναδά αντίστοιχα, ανατρέξτε στις ακόλουθες διευθύνσεις:

36 Η νομοθεσία για το ΣΕΔΕ της ΕΕ χρησιμοποιεί την ένταση εκπομπών και την ένταση συναλλαγών ως κριτήρια για την αξιολόγηση του κινδύνου διαρροής άνθρακα. Στο πλαίσιο της εκτίμησης επιπτώσεων για την αναθεώρηση του ΣΕΔΕ της ΕΕ ενόψει της τέταρτης περιόδου εξετάστηκαν επίσης τα ποσοστά μετακύλισης (βλέπε [πλαίσιο 1](#)) για διάφορους τομείς³⁹, αλλά η Επιτροπή, στις προτάσεις της για την τέταρτη περίοδο, δεν συμπεριέλαβε το κριτήριο αυτό μεταξύ των κριτηρίων για την αξιολόγηση του κινδύνου διαρροής άνθρακα⁴⁰.

37 Η μη στοχευμένη χρήση της δωρεάν κατανομής δικαιωμάτων στους τομείς που διατρέχουν κίνδυνο διαρροής άνθρακα σημαίνει ότι σύμφωνα με τις ισχύουσες ρυθμίσεις οι περισσότερες δωρεάν κατανομές δεν θα μηδενιστούν πριν από το 2030, σύμφωνα με τον προκαθορισμένο στόχο (βλέπε [γράφημα 4](#)).

38 Σε μελέτη του ΟΟΣΑ σχετικά με την πρώτη δεκαετία του ΣΕΔΕ της ΕΕ, που δημοσιεύθηκε το 2018, διαπιστώθηκε ότι οι τομείς που η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θεωρεί ότι διατρέχουν κίνδυνο λειτουργούν πράγματι σε έντονα ανταγωνιστικές αγορές σε μια δύσκολη οικονομική συγκυρία. Ωστόσο, η μελέτη κατέληξε στο συμπέρασμα ότι οι επιχειρήσεις που καλύπτονται από το ΣΕΔΕ της ΕΕ είχαν καλύτερες σχετικά επιδόσεις σε σύγκριση με αντίστοιχες επιχειρήσεις εκτός αυτού. Αυτό δείχνει ότι η δωρεάν κατανομή δικαιωμάτων ενδεχομένως υπεραντιστάθμισε για τις επιχειρήσεις που καλύπτονται από το ΣΕΔΕ της ΕΕ το κόστος της μείωσης των εκπομπών άνθρακα που συνεπάγεται η νομοθεσία⁴¹. Ως εκ τούτου, μια περισσότερο στοχευμένη δωρεάν κατανομή δικαιωμάτων θα μπορούσε να αντιμετωπίσει τον κίνδυνο διαρροής άνθρακα, να μειώσει τα απροσδόκητα κέρδη και, αυξάνοντας το

<https://ww3.arb.ca.gov/cc/capandtrade/allowanceallocation/allowanceallocation.htm>;
<http://www.environnement.gouv.qc.ca/changements/carbone/mecanismes-proteger.htm>.

³⁹ SWD(2015) 135 final – Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής με τίτλο «Impact Assessment accompanying the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC to enhance cost-effective emission reductions and low-carbon investments», σ. 193-202.

⁴⁰ COM(2015) 337 final – Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας 2003/87/EK με σκοπό την ενίσχυση οικονομικά αποδοτικών μειώσεων των εκπομπών και την προώθηση επενδύσεων χαμηλών ανθρακούχων εκπομπών.

⁴¹ «The joint impact of the European Union Emissions Trading System on carbon emissions and economic performance». ECO/WKP(2018)63. Έγγραφο εργασίας του τμήματος οικονομικών, αριθ. 1515. των Antoine Dechezleprêtre, Daniel Nachtigall και Frank Venmans.

ποσοστό των εκπλειστηριαζόμενων δικαιωμάτων, να βελτιώσει τα δημόσια οικονομικά.

Η Επιτροπή εξέτασε, αλλά δεν πρότεινε, εναλλακτικές προσεγγίσεις για τον μετριασμό του κινδύνου διαρροής άνθρακα που προκαλείται από το ΣΕΔΕ της ΕΕ

39 Η Επιτροπή εξέτασε προσεγγίσεις εναλλακτικές της δωρεάν κατανομής δικαιωμάτων για τον μετριασμό του κινδύνου διαρροής άνθρακα στο πλαίσιο της εκτίμησης επιπτώσεων για την αναθεώρηση του ΣΕΔΕ ενόψει της τρίτης περιόδου του 2008⁴², καθώς και σε ανακοίνωσή της του 2010 σχετικά με τους τρόπους αύξησης των μειώσεων των εκπομπών και αξιολόγησης της διαρροής άνθρακα⁴³, αλλά δεν υπέβαλε συγκεκριμένες προτάσεις. Ειδικότερα, το 2014, κατά την αξιολόγηση του πιθανού πλαισίου πολιτικής για το κλίμα και την ενέργεια για την περίοδο 2020-2030, η Επιτροπή ανέλυσε την κατάσταση όσον αφορά τη διαρροή άνθρακα στην ΕΕ και πρότεινε εναλλακτικά σενάρια για την αντιμετώπιση των σχετικών προβλημάτων, τα οποία βασίζονταν αποκλειστικά στη δωρεάν κατανομή δικαιωμάτων⁴⁴. Μία από τις κύριες εναλλακτικές λύσεις έναντι της δωρεάν κατανομής, η οποία εξετάζεται επί του παρόντος από την Επιτροπή, είναι η χρήση της συνοριακής προσαρμογής των εκπομπών άνθρακα, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι το κόστος των αερίων θερμοκηπίου που σχετίζεται με τις εισαγωγές είναι ίσο με το αντίστοιχο κόστος που προκύπτει για την εγχώρια παραγωγή⁴⁵.

⁴² SEC(2008) 52 – Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής, «Accompanying document to the proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC so as to improve and extend the EU greenhouse gas emissions allowance trading scheme – Impact Assessment», ενότητα 5.6.3.

⁴³ COM(2010) 265 final – Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών - Ανάλυση επιλογών για την κατά πέραν του 20 % μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου και εκτίμηση του κινδύνου διαρροής άνθρακα.

⁴⁴ SWD(2014) 15 final – Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής με τίτλο «Impact Assessment accompanying the document «Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions «A policy framework for climate and energy in the period from 2020 up to 2030'», ενότητα 5.5.

⁴⁵ Grégory Claeys, Simone Tagliapietra, Georg Zachmann, «How to make the European Green Deal work». Policy Contribution, αριθ. 13. Νοέμβριος 2019. Bruegel, Βρυξέλλες, σ. 6.

40 Η συνοριακή προσαρμογή των εκπομπών άνθρακα θα περιλαμβάνει το κόστος της μείωσης των ανθρακούχων εκπομπών για τις εισαγωγές από χώρες όπου δεν εφαρμόζονται πολιτικές για το κλίμα συγκρίσιμες με το ΣΕΔΕ της ΕΕ, μετριάζοντας έτσι τον κίνδυνο διαρροής άνθρακα (αν και δεν θα αντιμετωπιζόταν το ζήτημα του κόστους που είναι ενσωματωμένο στις εξαγωγές της ΕΕ σε τρίτες χώρες). Στην εκτίμηση επιπτώσεων του 2015 που συνοδεύει την αρχική νομοθετική πρόταση της Επιτροπής για την τέταρτη περίοδο του ΣΕΔΕ της ΕΕ διαπιστώθηκε ότι δεν υπήρχαν αξιόπιστες λύσεις, εναλλακτικές του συστήματος δεικτών αναφοράς, για την αντιμετώπιση της διαρροής άνθρακα. Σημειωνόταν δε ότι ο συνοριακός φόρος άνθρακα ενδεικνυόταν σημαντικά λιγότερο ως εργαλείο, και επισημαίνονταν πιθανές συγκρούσεις με τους πολυμερείς εμπορικούς κανόνες και το ενδεχόμενο αρνητικών αντιδράσεων τρίτων χωρών⁴⁶. Ωστόσο, στην οδηγία για την τέταρτη περίοδο αναφέρεται ότι η δωρεάν κατανομή δικαιωμάτων θα μπορούσε να αντικατασταθεί, να προσαρμοστεί ή να συμπληρωθεί με συνοριακή προσαρμογή των εκπομπών άνθρακα⁴⁷. Στην ανακοίνωσή της για την «Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία», η Επιτροπή αναφέρεται στην πρόταση έγκρισης ενός «μηχανισμού συνοριακής προσαρμογής άνθρακα», εάν εξακολουθούν να υπάρχουν σημαντικές διαφορές στις τιμές των ανθρακούχων εκπομπών⁴⁸.

⁴⁶ SWD(2015) 135 final – Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής με τίτλο «Impact Assessment accompanying the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC to enhance cost-effective emission reductions and low-carbon investments», σ. 139.

⁴⁷ Αιτιολογική σκέψη 24 της οδηγίας 2018/410 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 14ης Μαρτίου 2018.

⁴⁸ COM(2019) 640 final – Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών - Η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία, ενότητα 2.1.1.

Η χρήση δεικτών αναφοράς για τη δωρεάν κατανομή δικαιωμάτων ενισχύει σταδιακά τα κίνητρα για μείωση των εκπομπών

41 Σύμφωνα και με την οδηγία για το ΣΕΔΕ της ΕΕ, κατά την τρίτη περίοδο τα δωρεάν δικαιώματα έπρεπε να κατανέμονται κατά τρόπο ώστε να παρέχονται κίνητρα για μείωση των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου. Οι κανόνες που διέπουν αυτή την κατανομή δεν πρέπει να συμβάλλουν στην αύξηση των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου.

Η βασισμένη σε δείκτες αναφοράς προσέγγιση παρείχε κίνητρα για μείωση των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου

42 Από την τρίτη περίοδο και έπειτα, η ποσότητα των δωρεάν δικαιωμάτων που λαμβάνει κάθε φορέας εκμετάλλευσης υπολογίζεται με τη χρήση ειδικών ανά προϊόν δεικτών αναφοράς (ή, όταν αυτό δεν είναι εφικτό, με την εφαρμογή εφεδρικής προσέγγισης που συνδέεται με τη χρήση θερμότητας και καυσίμου). Σύμφωνα με την οδηγία για το ΣΕΔΕ της ΕΕ⁴⁹, η Επιτροπή χρησιμοποίησε δείκτες αναφοράς για να διασφαλίσει ότι «η κατανομή πραγματοποιείται κατά τρόπο που παρέχει κίνητρα για μειώσεις των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου και τεχνικές αποδοτικές, (...), καθώς και ότι δεν παρέχουν κίνητρα για αύξηση των εκπομπών».

43 Οι δείκτες αναφοράς προϊόντος ορίζονται ως το μέσο επίπεδο εκπομπών του 10 % των αποδοτικότερων εγκαταστάσεων σε κάθε τομέα. Επομένως, οι ιδιαιτέρως αποδοτικές εγκαταστάσεις θα πρέπει να λαμβάνουν το σύνολο ή σχεδόν το σύνολο των δικαιωμάτων που χρειάζονται για να συμμορφωθούν με τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το ΣΕΔΕ της ΕΕ. Αντιθέτως, οι μη αποδοτικές εγκαταστάσεις πρέπει να καταβάλλουν μεγαλύτερες προσπάθειες για την κάλυψη των εκπομπών τους με δικαιώματα, είτε μειώνοντάς τις είτε αγοράζοντας μεγαλύτερο αριθμό δικαιωμάτων⁵⁰.

⁴⁹ Άρθρο 10α, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της [οδηγίας 2003/87/ΕΚ](#) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Οκτωβρίου 2003, σχετικά με τη θέσπιση συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου εντός της Ένωσης και την τροποποίηση της οδηγίας 96/61/ΕΚ του Συμβουλίου.

⁵⁰ [Εγχειρίδιο του ΣΕΔΕ της ΕΕ](#), σ. 41.

44 Η χρήση δεικτών αναφοράς αναγνωρίζεται ευρέως ως βελτίωση του συστήματος που χρησιμοποιήθηκε σε προηγούμενες περιόδους του ΣΕΔΕ της ΕΕ, κατά τις οποίες η κατανομή βασιζόταν στις ιστορικές εκπομπές αερίων θερμοκηπίου⁵¹. Η προσέγγιση που βασίζεται σε δείκτες αναφοράς ενθαρρύνει σε μεγαλύτερο βαθμό τη μείωση των εκπομπών στο πλαίσιο της διαδικασίας παραγωγής.

Η αποτελεσματική χρήση των δεικτών αναφοράς προσκρούει σε ορισμένες τεχνικές προκλήσεις

45 Οι δείκτες αναφοράς για τη δωρεάν κατανομή επί του παρόντος δεν λαμβάνουν πλήρως υπόψη τις έμμεσες εκπομπές των κρίκων της αλυσίδας παραγωγής. Σε ορισμένους τομείς αυτό μπορεί να δημιουργεί προβλήματα, εάν κάποιες εγκαταστάσεις είναι σε θέση να μειώσουν την ένταση των εμφανών εκπομπών τους (διατηρώντας παράλληλα τα επίπεδα της δωρεάν κατανομής), αντικαθιστώντας τις άμεσες εκπομπές (από τις εγκαταστάσεις τους) με έμμεσες⁵².

⁵¹ Βλέπε π.χ. «Position paper on benchmarking and allocation rules in phase III of the EU Emissions Trading System», CAN Europe, Φεβρουάριος 2010.

⁵² V. Zipperer, M. Sato, και K. Neuhoff, (2017) «Benchmarks for emissions trading – general principles for emissions scope». Έγγραφο εργασίας GRI.

46 Οι εκπομπές αερίων θερμοκηπίου που προκαλούνται από την καύση βιομάζας δεν περιλαμβάνονται στον υπολογισμό των δικαιωμάτων που καλείται να παραδώσει ένας φορέας εκμετάλλευσης (βλέπε σημείο **05**). Ως εκ τούτου, οι βιομηχανικές εγκαταστάσεις που χρησιμοποιούν βιομάζα λαμβάνουν συνήθως περισσότερα δωρεάν δικαιώματα από αυτά που πρέπει να παραδώσουν. Επιπλέον, οι φορείς εκμετάλλευσης που παράγουν ηλεκτρική ενέργεια από βιομάζα δεν υποχρεούνται να παραδίδουν δικαιώματα για τις εκπομπές που παράγονται από το καύσιμο αυτό. Το σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής της ΕΕ δεν επιβάλλει κριτήρια βιωσιμότητας για αυτόν τον τύπο καυσίμου. Η αναθεωρημένη οδηγία για την ενέργεια από ανανεώσιμες πηγές (RED II) περιλάμβανε κριτήρια βιωσιμότητας για τη βιομάζα⁵³, με το σκεπτικό ότι μόνον η βιώσιμη βιοενέργεια που μειώνει τις εκπομπές αερίων θερμοκηπίου σε σύγκριση με τα ορυκτά καύσιμα είναι επιλέξιμη για χρηματοδοτική στήριξη. Η Επιτροπή δεν έχει προτείνει την τροποποίηση των κανόνων του ΣΕΔΕ της ΕΕ για τον περιορισμό της δωρεάν κατανομής σε φορείς εκμετάλλευσης που χρησιμοποιούν βιομάζα βάσει των κριτηρίων της οδηγίας RED II.

47 Η εφαρμογή των αρχών «ο ρυπαίνων πληρώνει» και «ο χρήστης πληρώνει» στο κόστος των ανθρακούχων εκπομπών μπορεί να λειτουργήσει ως κίνητρο για την αλλαγή της συμπεριφοράς παραγωγών και καταναλωτών και τη μείωση των εκπομπών τους. Στην εκτίμηση επιπτώσεων για την τέταρτη περίοδο του ΣΕΔΕ, η Επιτροπή αναγνώρισε ότι η δωρεάν κατανομή δεν συνάδει με την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει»⁵⁴, καθώς περιορίζει το κίνητρο για μείωση των εκπομπών που συνεπάγεται η αρχή αυτή.

⁵³ Όπως ορίζεται στο άρθρο 29, παράγραφοι 2 έως 7, της **οδηγίας (ΕΕ) 2018/2001** του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2018, για την προώθηση της χρήσης ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές.

⁵⁴ **SWD(2015) 135 final** – Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής με τίτλο «Impact Assessment accompanying the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC to enhance cost-effective emission reductions and low-carbon investments».

48 Για την τέταρτη περίοδο, το Συμβούλιο συμφώνησε το 2014⁵⁵ ότι, προκειμένου να αποφεύγονται τα απροσδόκητα κέρδη, κατά τον υπολογισμό του επιπέδου της δωρεάν κατανομής πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ο όγκος παραγωγής των φορέων εκμετάλλευσης. Το 2015, η Επιτροπή πρότεινε μια μέθοδο για την επικαιροποίηση των δεικτών αναφοράς, η οποία θα καθιστούσε δυνατή τη δυναμική κατανομή βάσει του όγκου παραγωγής του φορέα εκμετάλλευσης. Η πρόταση της Επιτροπής λάμβανε υπόψη διάφορα κριτήρια (π.χ. καλύτερη συνεκτίμηση των επιπέδων παραγωγής και μη αύξηση της διοικητικής πολυπλοκότητας).

Κατά την τέταρτη περίοδο του ΣΕΔΕ της ΕΕ αναμένεται να υπάρξουν περισσότερα στοιχεία σχετικά με τα κίνητρα για την απαλλαγή από τις ανθρακούχες εκπομπές

49 Η νομοθεσία για το ΣΕΔΕ της ΕΕ ορίζει τις υποχρεώσεις των εγκαταστάσεων, των ελεγκτών και των κρατών μελών να διασφαλίζουν την αξιοπιστία του υπολογισμού των δωρεάν δικαιωμάτων και να παρουσιάζουν στοιχεία σχετικά με τις εκπομπές⁵⁶. Η Επιτροπή μπορεί επίσης να βασίζεται στις αξιολογήσεις συμμόρφωσης στο πλαίσιο του ΣΕΔΕ της ΕΕ και στο φόρουμ συμμόρφωσης του ΣΕΔΕ για να διασφαλίζει την ακρίβεια των πληροφοριών σχετικά με τις εκπομπές. Η ισχύουσα νομοθεσία δεν προβλέπει τη συλλογή πληροφοριών προκειμένου να αξιολογηθεί κατά πόσον η δωρεάν κατανομή δικαιωμάτων είχε ως αποτέλεσμα την αύξηση της ενεργειακής απόδοσης των εγκαταστάσεων. Για τον λόγο αυτό, η Επιτροπή δεν έχει ακόμη προβεί σε τέτοια αξιολόγηση. Η αναθεωρημένη οδηγία για το ΣΕΔΕ της ΕΕ ορίζει⁵⁷ ότι οι εγκαταστάσεις που λαμβάνουν δωρεάν δικαιώματα κατά την τέταρτη περίοδο υποχρεούνται να υποβάλλουν στοιχεία για την παραγωγική δραστηριότητα στο πλαίσιο των εθνικών μέτρων εφαρμογής. Σύμφωνα με την Επιτροπή, τα στοιχεία αυτά θα της δώσουν τη δυνατότητα να αξιολογήσει τα αποτελέσματα της δωρεάν

⁵⁵ [EUCO 169/14](#) – Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (23 και 24 Οκτωβρίου 2014) – Συμπεράσματα.

⁵⁶ [Κανονισμός \(ΕΕ\) αριθ. 601/2012](#) της Επιτροπής, της 21ης Ιουνίου 2012, για την παρακολούθηση και την υποβολή εκθέσεων σχετικά με τις εκπομπές αερίων θερμοκηπίου κατ' εφαρμογή της οδηγίας 2003/87/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.

⁵⁷ Άρθρο 11 της [οδηγίας 2003/87/ΕΚ](#) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Οκτωβρίου 2003, σχετικά με τη θέσπιση συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου εντός της Ένωσης και την τροποποίηση της οδηγίας 96/61/ΕΚ του Συμβουλίου.

κατανομής δικαιωμάτων όσον αφορά την παροχή κινήτρων σε βιομηχανικούς τομείς για την απαλλαγή από τις ανθρακούχες εκπομπές.

Η δωρεάν κατανομή δικαιωμάτων ευνόησε τις αεροπορικές μεταφορές σε βάρος των σιδηροδρομικών

50 Η δωρεάν κατανομή δικαιωμάτων αποσκοπεί στην αποφυγή της διαρροής άνθρακα και στην αποτροπή της αύξησης των παγκόσμιων εκπομπών αερίων θερμοκηπίου λόγω της μετατόπισης δραστηριότητας από την ΕΕ προς τρίτες χώρες. Σε επίπεδο ΕΕ, διαπιστώσαμε ότι η δωρεάν κατανομή δικαιωμάτων μπορεί να ενθαρρύνει τις υψηλής έντασης άνθρακα αεροπορικές μεταφορές σε βάρος των σιδηροδρομικών.

51 Οι αερομεταφορείς λαμβάνουν δωρεάν δικαιώματα και πρέπει να παραδίδουν δικαιώματα για να καλύψουν τις εκπομπές που οφείλονται στις πτήσεις τους εντός της ΕΕ (καθώς και στη Νορβηγία, την Ισλανδία και το Λιχτενστάιν). Λαμβανομένων υπόψη των τιμών των δικαιωμάτων του ΣΕΔΕ της ΕΕ που ισχύουν κατά την τρίτη περίοδο, το πρόσθετο κόστος ανά επιβάτη είναι περιορισμένο: περίπου 0,3 έως 2 ευρώ ανά επιβάτη για την πλειονότητα των πτήσεων που αναφέρονται στον [πίνακα 1](#). Οι σιδηροδρομικές μεταφορές δεν καλύπτονται από το ΣΕΔΕ της ΕΕ, αλλά οι ηλεκτροκίνητες σιδηροδρομικές μεταφορές καταβάλλουν το κόστος του συστήματος που μετακυλίστηκε από τον τομέα της παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας (έως το 2016 είχε εξηλεκτριστεί το 54 % του σιδηροδρομικού δικτύου της ΕΕ⁵⁸).

⁵⁸ COM(2019) 51 final, Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο - Έκτη έκθεση σχετικά με την παρακολούθηση της εξέλιξης της αγοράς σιδηροδρομικών μεταφορών, σ. 2.

Πίνακας 1 - Εκτιμώμενες μέσες εκπομπές ανά επιβάτη, ανά αεροσκάφος και αμαξοστοιχία, για τα δέκα δρομολόγια με τη μεγαλύτερη κίνηση που καλύπτονται από το ΣΕΔΕ της ΕΕ

Διαδρομή (ταξινόμηση βάσει του αριθμού των προγραμματισμένων πτήσεων)	Αριθμός προγραμματισμένων πτήσεων (03/2018 – 02/2019)	Εκτιμώμενες μέσες εκπομπές ανά αεροσκάφος (kg ανά επιβάτη)	Εκτιμώμενες μέσες εκπομπές ανά αμαξοστοιχία (kg ανά επιβάτη)
Βαρκελώνη - Μαδρίτη	18 812	115,40	17,00
Φρανκφούρτη – Βερολίνο, Tegel	17 591	104,50	15,00
Παρίσι Orly – Τουλούζη	17 081	120,50	5,70
Όσλο – Trondheim	16 940	131,90	0,50
Μπέργκεν – Όσλο	16 451	119,70	0,44
Άμστερνταμ - Λονδίνο, Heathrow	13 115	124,70	13,30
Στοκχόλμη – Όσλο	12 841	139,60	1,30
Στοκχόλμη – Κοπεγχάγη	12 679	108,90	2,70
Κοπεγχάγη – Όσλο	12 383	110,50	2,90
Λισαβόνα – Μαδρίτη	11 843	109,30	21,70

Σημείωση: Για τον υπολογισμό των εκπομπών από τις σιδηροδρομικές μεταφορές λαμβάνονται υπόψη οι πηγές ηλεκτρικής τροφοδοσίας κατά μήκος των διαδρομών. Οι εκπομπές ανά αεροσκάφος βασίζονται σε μέσους συντελεστές φορτίου μεταξύ 71 και 80 %, ανάλογα με το δρομολόγιο. Ο υπολογισμός των εκπομπών ανά αμαξοστοιχία βασίζεται σε προκαθορισμένο συντελεστή φορτίου 35 %, εκτός εάν για δεδομένο δρομολόγιο είναι διαθέσιμες συγκεκριμένες πληροφορίες για τον συντελεστή φορτίου. Τα πραγματικά αριθμητικά στοιχεία για τις εκπομπές μπορεί να διαφέρουν ανάλογα με σειρά παραγόντων, όπως το μοντέλο του αεροσκάφους, ο πραγματικός αριθμός επιβατών της πτήσης και η διαδρομή πτήσης.

Πηγή: Πίνακας που εκπονήθηκε από το ΕΕΣ βάσει στοιχείων από το [Ecopassenger](#) (για τα αριθμητικά στοιχεία που αφορούν τις εκπομπές) και τον [OAG](#) (για τον αριθμό των πτήσεων).

52 Το 2019 ο Διεθνής Οργανισμός Ενέργειας ανέφερε ότι οι σιδηρόδρομοι αποτελούν έναν από τους αποδοτικότερους τρόπους μεταφοράς και ότι οι εκπομπές τους συγκαταλέγονται μεταξύ των χαμηλότερων⁵⁹. Οι περισσότερες πτήσεις εντός της ΕΕ καλύπτουν απόσταση μικρότερη των 1 000 χιλιομέτρων⁶⁰, και για πολλές από αυτές το τρένο αποτελεί μια εναλλακτική λύση μικρότερης έντασης άνθρακα, εφόσον υπάρχει ήδη σιδηροδρομική υποδομή (βλέπε [πίνακα 1](#)). Ωστόσο, οι εκπομπές από την κατασκευή της σιδηροδρομικής υποδομής πρέπει επίσης να λαμβάνονται υπόψη κατά την αξιολόγηση της δυνητικής συμβολής των σιδηροδρομικών μεταφορών στην απαλλαγή από τις ανθρακούχες εκπομπές⁶¹.

53 Για την αντιμετώπιση του ζητήματος των παγκόσμιων εκπομπών αερίων θερμοκηπίου των αεροπορικών μεταφορών, ο Διεθνής Οργανισμός Πολιτικής Αεροπορίας (ΔΟΠΑ) ανέπτυξε το σύστημα αντιστάθμισης και μείωσης των εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα για τις διεθνείς αεροπορικές μεταφορές (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation, CORSIA), το οποίο θα απαιτεί από τους αερομεταφορείς παγκοσμίως να αντισταθμίζουν τις εκπομπές τους μέσω μειώσεων σε άλλους τομείς (βλέπε [πλαίσιο 4](#)). Η αντιστάθμιση αυτή συνίσταται σε επενδύσεις για τη μείωση των εκπομπών σε άλλους τομείς, και όχι στον ίδιο τον τομέα των αερομεταφορών.

⁵⁹ ΔΟΕ (2019), «[The Future of Rail](#)», ΔΟΕ, Παρίσι.

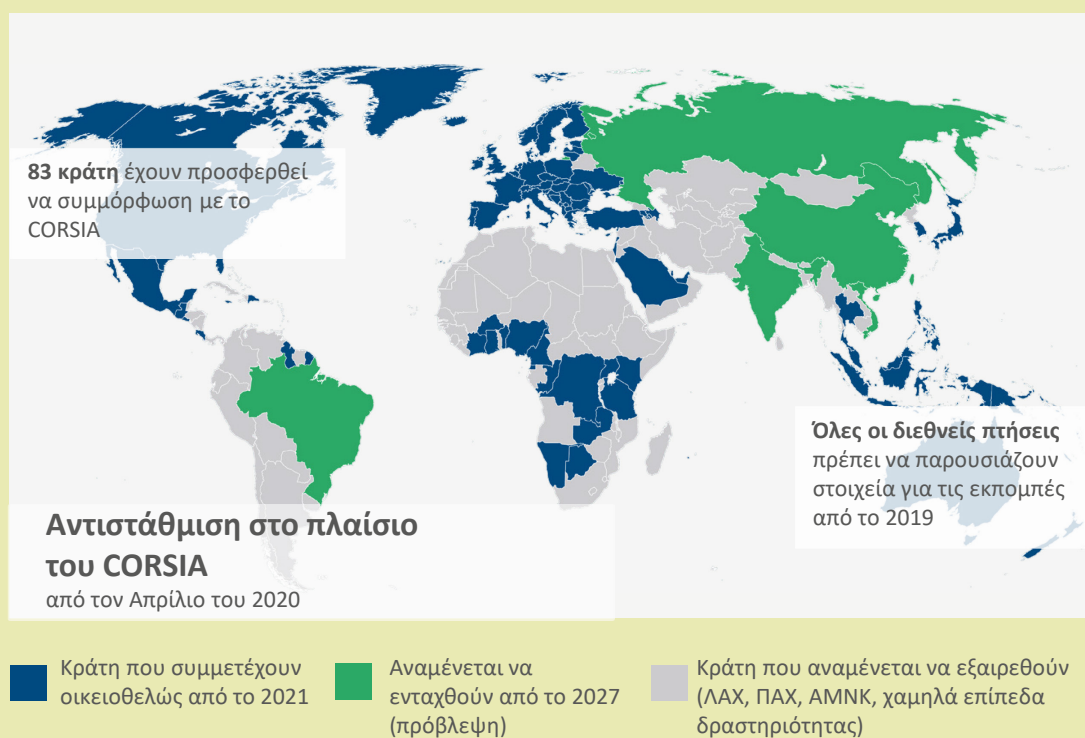
⁶⁰ G. Alonso, A. Benito, L. Lonza, M. Kousoulidou, «[Investigations on the distribution of air transport traffic and CO₂ emissions within the European Union](#)». Journal of Air Transport Management, τόμος 36, σ. 85-93 Απριλίου 2014, σ. 92.

⁶¹ Jocelyn Timperley. «[Eight charts show how «aggressive» railway expansion could cut emissions](#)». Carbon Brief, 2019.

Πλαίσιο 4 - Το σύστημα CORSIA και η πρόκληση της απαλλαγής της πολιτικής αεροπορίας από τις ανθρακούχες εκπομπές σε παγκόσμιο επίπεδο

Το σύστημα αντιστάθμισης και μείωσης των εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα για τις διεθνείς αεροπορικές μεταφορές (CORSIA) του ΔΟΠΑ θα είναι προαιρετικό από το 2021 έως το 2026 και, εν συνεχεία, υποχρεωτικό από το 2027 για τα περισσότερα κράτη με ανεπτυγμένο τομέα πολιτικής αεροπορίας⁶². Θα βασίζεται σε αντισταθμίσεις εκπομπών και όχι σε δικαιώματα εκπομπής. Οι εκπομπές να αντισταθμίζονται από μειώσεις σε άλλους τομείς.

Γράφημα 14 – Κάλυψη του προγράμματος CORSIA



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της ομάδας δράσης για τις αεροπορικές μεταφορές (Air Transport Action Group, ATAG).

Η απαλλαγή της πολιτικής αεροπορίας από τις ανθρακούχες εκπομπές αποτελεί πρόκληση. Εναλλακτικά καύσιμα που πληρούν τα ισχύοντα πρότυπα, αλλά παράγονται από φυτά ή φύκη ή συντίθενται από άλλα μη ορυκτά υλικά, μπορούν να χρησιμοποιηθούν στα υπάρχοντα αεροσκάφη, αλλά προς το παρόν η προσφορά τους είναι περιορισμένη και το κόστος τους υψηλότερο εκείνου των συμβατικών καυσίμων. Ο εξηλεκτρισμός μπορεί να μειώσει το λειτουργικό κόστος, αλλά η τεχνολογία των συσσωρευτών προς το παρόν παρέχει τη δυνατότητα πραγματοποίησης μόνον πτήσεων πολύ μικρών αποστάσεων. Άλλη επιλογή είναι το υδρογόνο (το 1988 ένας κατασκευαστής από τη Σοβιετική Ένωση

πραγματοποίησε επιτυχώς πτήση με υδρογονοκίνητο εμπορικό αεροσκάφος⁶³), αλλά θα απαιτούσε νέες υποδομές, σημαντική προσαρμογή των υφιστάμενων αεροσκαφών και αλλαγές στον σχεδιασμό των μελλοντικών αεροσκαφών.

⁶² Ψήφισμα της συνέλευσης του ΔΟΠΑ A40-19.

⁶³ N. Van Zon, «Analysis of the technical feasibility of sustainable liquid hydrogen powered commercial aircraft in 2040», 2018, TU Delft, σ. 1. Βλέπε επίσης M. W. Browne, «Clean Hydrogen Beckons Aviation Engineers», *The New York Times*, 24 Μαΐου 1988.

Συμπεράσματα και συστάσεις

54 Ο εν προκειμένω έλεγχος επικεντρώθηκε στον ρόλο της δωρεάν κατανομής δικαιωμάτων στο πλαίσιο του ΣΕΔΕ της ΕΕ. Το κύριο ερώτημα του ελέγχου ήταν το εξής: «Αποτελούσαν οι αποφάσεις για τη δωρεάν κατανομή δικαιωμάτων στο πλαίσιο του ΣΕΔΕ της ΕΕ λογική βάση για την ενθάρρυνση της μείωσης των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου;» Διαπιστώσαμε πως, παρότι η χρήση της δωρεάν κατανομής ήταν δικαιολογημένη, η καλύτερη στόχευσή της θα είχε πολλαπλά οφέλη όσον αφορά την απαλλαγή από τις ανθρακούχες εκπομπές, τα δημόσια οικονομικά και τη λειτουργία της ενιαίας αγοράς.

55 Στην οδηγία για το ΣΕΔΕ της ΕΕ, η δωρεάν κατανομή δικαιωμάτων περιγράφεται ως μεταβατική μέθοδος κατανομής δικαιωμάτων σε αντιδιαστολή προς την εξορισμού χρησιμοποιούμενη μέθοδο (πλειστηριασμός). Ωστόσο, τόσο κατά την τρίτη όσο και κατά την τέταρτη περίοδο του ΣΕΔΕ της ΕΕ, η μέθοδος αυτή εξακολουθεί να αντιστοιχεί σε ποσοστό υψηλότερο του 40 % του συνολικού αριθμού των διαθέσιμων δικαιωμάτων.

56 Δωρεάν δικαιώματα κατανεμήθηκαν σε οκτώ κράτη μέλη με κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ χαμηλότερο από το 60 % του μέσου όρου της ΕΕ, για τη στήριξη του εκσυγχρονισμού των τομέων τους παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας. Σημειώνουμε ότι οι νομοθετικές αρχές βελτίωσαν τους κανόνες της δωρεάν κατανομής δικαιωμάτων για την τέταρτη περίοδο του ΣΕΔΕ της ΕΕ, προκειμένου να ενθαρρυνθεί η πραγματοποίηση πραγματικών επενδύσεων στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας (βλέπε σημεία 22 έως 24). Διαπιστώνουμε ότι, συνολικά, η πρόοδος προς την κατεύθυνση της απαλλαγής από τις ανθρακούχες εκπομπές ήταν πολύ βραδύτερη στους τομείς ηλεκτρικής ενέργειας των κρατών μελών που παρέχουν δωρεάν δικαιώματα. Οι πραγματοποιηθείσες επενδύσεις επικεντρώθηκαν στη βελτίωση της παραγωγής ενέργειας από άνθρακα (βλέπε σημεία 25 έως 27).

57 Διαπιστώσαμε ότι ο αριθμός των δικαιωμάτων που κατανεμήθηκαν δωρεάν στους τομείς της βιομηχανίας και των αερομεταφορών κατά την τρίτη περίοδο δεν βασιζόταν στην ικανότητά τους να μετακυλίσουν το κόστος (βλέπε σημεία 29 έως 31) και ότι η δωρεάν κατανομή δεν ήταν σωστά στοχευμένη, ενώ η διαρροή άνθρακα είναι πιθανόν να επηρεάσει την αγορά ανθρακούχων εκπομπών της ΕΕ και την εξέλιξη των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου σε παγκόσμιο επίπεδο (βλέπε σημεία 32 έως 38).

Σύσταση 1 – Να βελτιωθεί η στόχευση της δωρεάν κατανομής δικαιωμάτων

Η Επιτροπή πρέπει να αξιοποιήσει την ευκαιρία της επανεξέτασης της εφαρμογής της οδηγίας (που προβλέπεται στο άρθρο 30), προκειμένου να επανεξετάσει τον ρόλο των δωρεάν δικαιωμάτων. Ειδικότερα, πρέπει να αξιολογήσει τη δυνατότητα εφαρμογής μιας συνεπούς προσέγγισης όσον αφορά την στοχευμένη κατανομή τους, λαμβάνοντας υπόψη την έκθεση των επιμέρους τομέων στον κίνδυνο διαρροής άνθρακα. Παραδείγματος χάριν, μπορεί να κατατάξει τους τομείς που λαμβάνουν επί του παρόντος δωρεάν δικαιώματα, ανάλογα με τον (υψηλό, μέτριο ή χαμηλό) βαθμό έκθεσής τους στον κίνδυνο αυτό.

Χρονοδιάγραμμα για την υλοποίηση της σύστασης: 2021.

58 Διαπιστώσαμε ότι η προσέγγιση της δωρεάν κατανομής δικαιωμάτων βάσει δεικτών αναφοράς παρείχε σημαντικά κίνητρα για τη βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης (βλέπε σημεία 42 έως 44), αλλά ότι υπάρχουν περιθώρια περαιτέρω βελτίωσης της εφαρμογής των εν λόγω δεικτών (βλέπε σημεία 45 έως 48). Παράλληλα, διαπιστώσαμε ότι η Επιτροπή δεν έχει ποσοτικοποιήσει ακόμη τον αντίκτυπο της δωρεάν κατανομής δικαιωμάτων στην αύξηση της αποδοτικότητας, αλλά σχεδιάζει να το πράξει (βλέπε σημείο 49). Επίσης, ότι η δωρεάν κατανομή δικαιωμάτων τείνει να ευνοεί τις αεροπορικές μεταφορές σε βάρος των σιδηροδρομικών (βλέπε σημεία 50 έως 53), συμβάλλοντας ενδεχομένως στην αύξηση των συνολικών εκπομπών.

Σύσταση 2 – Να βελτιωθεί η μεθοδολογία των δεικτών αναφοράς

Λαμβάνοντας υπόψη τις υποχρεώσεις που υπέχει η ΕΕ στο πλαίσιο της συμφωνίας του Παρισιού και τις προσδοκίες που διατυπώνονται στην «Πράσινη Συμφωνία», η Επιτροπή πρέπει να επανεξετάσει τη μεθοδολογία που εφαρμόζει για τη δωρεάν κατανομή δικαιωμάτων με σκοπό την καλύτερη αντιμετώπιση τεχνικών προκλήσεων, όπως εκείνες που προσδιορίζονται στην παρούσα έκθεση. Παραδείγματος χάριν:

- α) για τη βελτίωση των μηνυμάτων των τιμών σε όλα τα στάδια της παραγωγής και της κατανάλωσης,
- β) για τη διάκριση μεταξύ συμμορφούμενων και μη συμμορφούμενων με τα κριτήρια της οδηγίας RED II πηγών βιομάζας.

Χρονοδιάγραμμα για την υλοποίηση της σύστασης: 2022.

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Τμήμα Ι, του οποίου προεδρεύει ο Samo Jereb, Μέλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο Λουξεμβούργο, κατά τη συνεδρίασή του της 8ης Ιουλίου 2020.

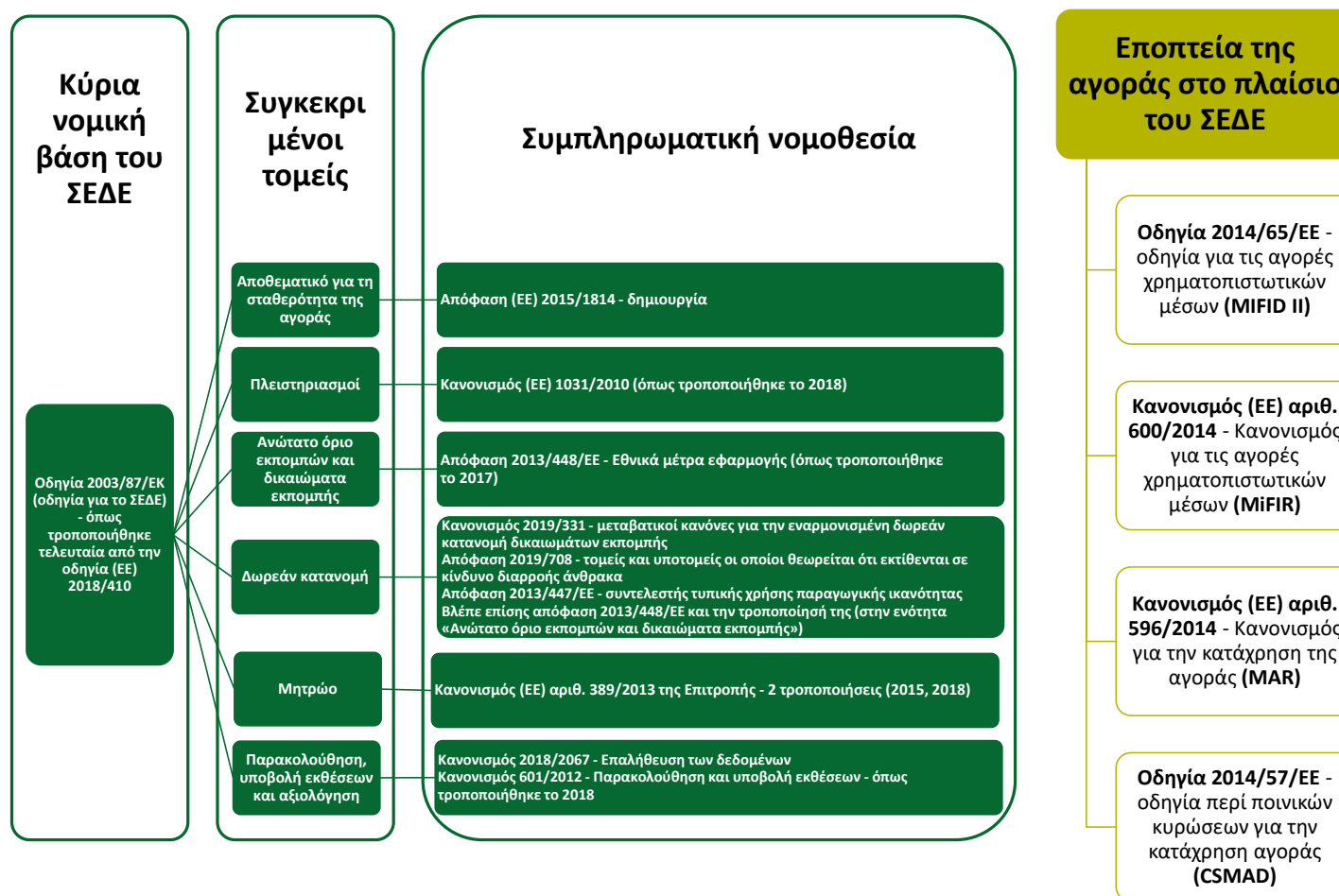
Για το Ελεγκτικό Συνέδριο

Klaus-Heiner Lehne

Πρόεδρος

Παράρτημα

Παράρτημα Ι – Επισκόπηση του νομικού πλαισίου του ΣΕΔΕ της ΕΕ για την τέταρτη περίοδο



Όροι και συντομογραφίες

Αέρια θερμοκηπίου: Αέρια τα οποία δρουν ως μανδύας στην ατμόσφαιρα της Γης, παγιδεύοντας θερμότητα και θερμαίνοντας την επιφάνειά της. Η διεργασία αυτή ονομάζεται «φαινόμενο του θερμοκηπίου». Τα κύρια αέρια θερμοκηπίου είναι το διοξείδιο του άνθρακα (CO_2), το μεθάνιο (CH_4), το υποξείδιο του αζώτου (N_2O) και τα φθοριούχα αέρια (HFC, PFC, SF_6 και NF_3).

Αντισταθμίσεις: Οι αντισταθμίσεις άνθρακα είναι μειώσεις των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου που πραγματοποιούνται για την αντιστάθμιση των αερίων θερμοκηπίου που εκπέμπονται αλλού.

Ανώτατο όριο εκπομπών: Ο συνολικός όγκος εκπομπών που επιτρέπεται στο πλαίσιο συστήματος ανώτατων ορίων και εμπορίας δικαιωμάτων.

Απαλλαγή από τις ανθρακούχες εκπομπές: Η διαδικασία μείωσης των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου που προκύπτουν από μια οικονομική δραστηριότητα ή από την οικονομία συνολικά.

Αποθεματικό για τη σταθερότητα της αγοράς (ΑΣΑ): Μηχανισμός που βασίζεται σε κανόνες, ο οποίος επιτρέπει την παροχή δικαιωμάτων για την αντιμετώπιση των μεταβολών στη ζήτηση, διατηρώντας την ισορροπία στην αγορά άνθρακα στο πλαίσιο του ΣΕΔΕ της ΕΕ. Το ΑΣΑ προσαρμόζει τον αριθμό των δικαιωμάτων που είναι διαθέσιμα για εκπλειστηριασμό σε συνάρτηση με τις μεταβολές της προσφοράς και της ζήτησης.

Απόφαση επιμερισμού των προσπαθειών: Καθορίζει τους ετήσιους στόχους των κρατών μελών όσον αφορά τις εκπομπές αερίων θερμοκηπίου για την περίοδο 2013-2020, εκπεφρασμένους ως ποσοστιαίες μεταβολές σε σύγκριση με τα επίπεδα του 2005. Οι εν λόγω στόχοι αφορούν τις εκπομπές από τους περισσότερους τομείς που δεν καλύπτονται από το σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής της ΕΕ (ΣΕΔΕ της ΕΕ), όπως αυτοί των μεταφορών, των κατασκευών, της γεωργίας και της διαχείρισης αποβλήτων. Δεν περιλαμβάνουν τις εκπομπές από τη χρήση της γης, την αλλαγή της χρήσης γης και τις δασοκομικές δραστηριότητες (τομέας LULUCF) ή τη διεθνή ναυτιλία.

Απροσδόκητο κέρδος: Πρόσθετα έσοδα των φορέων εκμετάλλευσης που καλύπτονται από το ΣΕΔΕ της ΕΕ, όταν το κόστος των ανθρακούχων εκπομπών που μετακυλίεται στους καταναλωτές υπερβαίνει το κόστος συμμόρφωσης που βαρύνει τον φορέα εκμετάλλευσης στο πλαίσιο του συστήματος.

Αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει»: Αρχή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας σύμφωνα με την οποία εκείνοι που ευθύνονται για τη ρύπανση πρέπει να επωμίζονται το κόστος διαχείρισής της. Στην ΕΕ, προβλέπεται στο άρθρο 191 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), το οποίο ορίζει ότι το κόστος της πρόληψης, της μείωσης ή της αποκατάστασης της περιβαλλοντικής ζημίας πρέπει να βαρύνει τον ρυπαίνοντα.

Βιομάζα: Υλικά φυτικής ή ζωικής προέλευσης που χρησιμοποιούνται για την παραγωγή ενέργειας, όπως ξύλο, υπολείμματα ξύλου και κατάλοιπα από καλλιέργειες εδώδιμων φυτών.

Δείκτης αναφοράς: Τιμή αναφοράς σε in tCO_2 , που αντιστοιχεί στο μέσο επίπεδο εκπομπών του 10 % των αποδοτικότερων εγκαταστάσεων σε κάθε τομέα. Έτσι, οι ιδιαιτέρως αποδοτικές εγκαταστάσεις θα πρέπει να λαμβάνουν το σύνολο ή σχεδόν το σύνολο των δικαιωμάτων που χρειάζονται για να συμμορφωθούν με τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το ΣΕΔΕ της ΕΕ.

Διαρροή άνθρακα: Αύξηση των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου συνεπεία της μεταφοράς της παραγωγής επιχειρήσεων από περιοχή όπου εφαρμόζεται αυστηρή πολιτική για το κλίμα σε χώρες με λιγότερο αυστηρούς περιορισμούς όσον αφορά τις εκπομπές.

Διατομεακός διορθωτικός συντελεστής: Συντελεστής με τον οποίο επιδιώκεται να διασφαλιστεί ότι η συνολική ποσότητα των δικαιωμάτων που κατανέμονται δεν υπερβαίνει το ανώτατο όριο, σύμφωνα με το άρθρο 10α, παράγραφος 5, της οδηγίας 2003/87/ΕΚ (οδηγία για το ΣΕΔΕ της ΕΕ).

Δικαίωμα: Στο πλαίσιο του συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΕΔΕ της ΕΕ), ένα δικαίωμα εκπομπής της Ευρωπαϊκής Ένωσης (European Union Allowance, EUA) αντιστοιχεί σε δικαίωμα εκπομπής 1 τόνου ισοδυνάμου διοξειδίου του άνθρακα κατά τη διάρκεια συγκεκριμένης περιόδου (CO_2e). Τα δικαιώματα εκπομπής της Ευρωπαϊκής Ένωσης μπορούν να χρησιμοποιούνται από τους φορείς εκμετάλλευσης στο πλαίσιο του ΣΕΔΕ της ΕΕ για την κάλυψη των εξακριβωμένων εκπομπών τους ή να αποτελούν αντικείμενο συναλλαγών με άλλους φορείς εκμετάλλευσης.

Ελεγκτές (στο πλαίσιο του ΣΕΔΕ της ΕΕ): Οι τρίτοι ελεγκτές ελέγχουν τις εκθέσεις των φορέων εκμετάλλευσης που καλύπτονται από το ΣΕΔΕ της ΕΕ για τις εκπομπές αερίων θερμοκηπίου, καθώς και τις εκθέσεις για τα τονοχιλιόμετρα των αερομεταφορέων που καλύπτονται από το ΣΕΔΕ της ΕΕ.

Εμπορία εκπομπών: Μια αγοραστροφής προσέγγιση για τον έλεγχο της ρύπανσης. Βασίζεται στη δημιουργία δικαιωμάτων εκπομπής (δικαιώματα) που μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο εμπορίας μεταξύ των φορέων εκμετάλλευσης που καλύπτονται από το σύστημα. Στο πλαίσιο της είναι επίσης δυνατή η χρήση αντισταθμίσεων, ήτοι πιστοποιητικών μείωσης των εκπομπών που επιτυγχάνονται αλλού.

Ένταση άνθρακα: Μέτρο/επίπεδο των εκπομπών CO₂ που παράγονται στο πλαίσιο συγκεκριμένης οικονομικής δραστηριότητας ή βιομηχανικής παραγωγής.

Ένταση εκπομπών: Ο λόγος των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου ανά μονάδα προϊόντος.

Ένταση των συναλλαγών: Μέτρο της έντασης των συναλλαγών μεταξύ της ΕΕ και τρίτων χωρών. Αντιστοιχεί στον λόγο της συνολικής αξίας των εξαγωγών προς τρίτες χώρες συν την αξία των εισαγωγών από τρίτες χώρες προς το συνολικό μέγεθος της αγοράς για τον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο (ετήσιος κύκλος εργασιών συν σύνολο εισαγωγών).

Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία: Δέσμη μέτρων που παρουσίασε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, με στόχο η Ευρώπη να επιτύχει να καταστεί η πρώτη κλιματικά ουδέτερη ήπειρος έως το 2050. Προβλέπει επενδύσεις στην καινοτομία και την έρευνα, επανασχεδιασμό της οικονομίας, επικαιροποίηση της βιομηχανικής πολιτικής και απαλλαγή των ενεργοβόρων βιομηχανιών από τις ανθρακούχες εκπομπές.

Εφεδρική προσέγγιση: Η χρήση εναλλακτικού δείκτη αναφοράς για την κατανομή δικαιωμάτων εκπομπής στο πλαίσιο του ΣΕΔΕ της ΕΕ. Αντί να βασίζονται σε συγκεκριμένα προϊόντα, αυτοί οι δείκτες αναφοράς βασίζονται στη θερμότητα ή την κατανάλωση καυσίμου.

Κλιματική αλλαγή: Μεταβολές στο κλιματικό σύστημα του πλανήτη που έχουν ως αποτέλεσμα τη δημιουργία νέων μετεωρολογικών συνθηκών που επικρατούν για παρατεταμένη χρονική περίοδο. Από την επιστημονική έρευνα προκύπτει ότι η εν εξελίξει διαδικασία αλλαγής του κλίματος οφείλεται στις ανθρωπογενείς εκπομπές αερίων θερμοκηπίου.

Μετακύλιση κόστους: Αύξηση της τιμής που καταβάλλει ο πελάτης για τα προϊόντα λόγω αύξησης του κόστους για την επιχείρηση.

Μετριασμός της κλιματικής αλλαγής: Πολιτικές και δράσεις που αποσκοπούν στη μείωση των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου και, ως εκ τούτου, στην επιβράδυνση ή την ανάσχεση της αλλαγής του κλίματος.

Πολιτικές και μέτρα μετριασμού: Πολιτικές και μέτρα που έχουν τεθεί σε εφαρμογή για τη μείωση των εκπομπών και, συνεπώς, για τον μετριασμό της κλιματικής αλλαγής.

ΣΕΔΕ της ΕΕ: Σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Συνοριακή προσαρμογή των εκπομπών άνθρακα: Τέλος που επιβάλλεται σε προϊόντα που προέρχονται από χώρα ή δικαιοδοσία που δεν εφαρμόζει πολιτική για την αλλαγή του κλίματος και προβλέπει τιμή ανθρακούχων εκπομπών.

Σύστημα ανώτατων ορίων και εμπορίας δικαιωμάτων: Το ΣΕΔΕ της ΕΕ θεωρείται σύστημα «ανώτατων ορίων και εμπορίας δικαιωμάτων». Αυτό σημαίνει ότι προβλέπεται «ανώτατο όριο» όσον αφορά τη συνολική ποσότητα επιτρεπόμενων εκπομπών από τις εγκαταστάσεις που καλύπτει το σύστημα. Οι φορείς εκμετάλλευσης που καλύπτονται από το σύστημα μπορούν να λαμβάνουν δωρεάν δικαιώματα ή να τα αγοράζουν σε πλειστηριασμούς. Επίσης οι οικονομικοί παράγοντες μπορούν να δραστηριοποιηθούν αυτοβούλως στην αγορά, προκειμένου να αγοράζουν ή να πωλούν δικαιώματα. Ο περιορισμός στον συνολικό αριθμό διαθέσιμων δικαιωμάτων εκπομπής διασφαλίζει την αξία τους.

Τονοχιλιόμετρο: Μονάδα μέτρησης που χρησιμοποιείται για τον υπολογισμό των εκπομπών από αερομεταφορείς που καλύπτονται από το ΣΕΔΕ της ΕΕ. Αντιστοιχεί σε έναν τόνο μεταφερόμενο με αεροπλάνο σε απόσταση ενός χιλιομέτρου.

Τρίτες χώρες: Χώρες που δεν είναι κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Φορείς εκμετάλλευσης (στο πλαίσιο του ΣΕΔΕ της ΕΕ): Εγκαταστάσεις και επιχειρήσεις σε τομείς που καλύπτονται από το ΣΕΔΕ της ΕΕ.

CO₂: Διοξείδιο του άνθρακα

CO₂e: Ισοδύναμο διοξειδίου του άνθρακα. Λογιστική μονάδα που χρησιμοποιείται για την παρουσίαση κατά ενοποιημένο τρόπο των εκπομπών διαφόρων ειδών αερίων θερμοκηπίου. Οι εκπομπές προσαρμόζονται ανάλογα με το δυναμικό υπερθέρμανσης του πλανήτη (Global Warming Potential, GWP) κάθε αερίου, το οποίο υπολογίζεται βάσει της συμβολής τους στην αύξηση της θερμοκρασίας του πλανήτη σε σύγκριση με το διοξείδιο του άνθρακα και εκφράζεται σε CO₂e. Παραδείγματος χάριν, το μεθάνιο (CH₄) έχει GWP 25 σε χρονικό ορίζοντα 100 ετών. Αυτό σημαίνει ότι 1 τόνος εκπομπών CH₄ αντιστοιχεί σε 25 τόνους CO₂e.

CORSIA: Σύστημα αντιστάθμισης και μείωσης των εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα για τις διεθνείς αεροπορικές μεταφορές (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation). Πρόκειται για σύστημα που ανέπτυξε ο Διεθνής Οργανισμός Πολιτικής Αεροπορίας (ΔΟΠΑ) για τον μετριασμό του αντικτύπου των αεροπορικών μεταφορών στην κλιματική αλλαγή σε παγκόσμιο επίπεδο.

**ΤΕΛΙΚΕΣ ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΗΝ ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ
ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ**

**«ΣΥΣΤΗΜΑ ΕΜΠΟΡΙΑΣ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΕΚΠΟΜΠΩΝ ΤΗΣ ΕΕ: ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ
ΒΕΛΤΙΩΘΕΙ Η ΣΤΟΧΕΥΣΗ ΤΗΣ ΔΩΡΕΑΝ ΚΑΤΑΝΟΜΗΣ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ
ΕΚΠΟΜΠΗΣ»**

ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ

I. Το Σύστημα Εμπορίας Δικαιωμάτων Εκπομπών της ΕΕ (ΣΕΔΕ ΕΕ) αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο της πολιτικής της ΕΕ για την καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής, καθώς και το βασικό της εργαλείο για τη μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου με οικονομικό τρόπο. Πρόκειται για την πρώτη μεγάλη αγορά ανθρακούχων εκπομπών παγκοσμίως και παραμένει η μεγαλύτερη.

Το 2018, η οδηγία ΣΕΔΕ της ΕΕ αναθεωρήθηκε¹ με σκοπό τη μεταρρύθμιση του ΣΕΔΕ της ΕΕ για την τέταρτη περίοδο εμπορίας (2021-2030). Η μεταρρύθμιση αποσκοπούσε στη διευκόλυνση της μείωσης των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου από τους τομείς του ΣΕΔΕ της ΕΕ κατά 43 % έως το 2030 σε σύγκριση με το 2005 (σύμφωνα με τους στόχους της ΕΕ για το κλίμα με ορίζοντα το 2030 και τις δεσμεύσεις της στο πλαίσιο της συμφωνίας του Παρισιού), στη διαφύλαξη της βιομηχανικής ανταγωνιστικότητας και στην προώθηση του εκσυγχρονισμού και της καινοτομίας χαμηλών ανθρακούχων εκπομπών.

Σύμφωνα με την ανακοίνωση για την Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία (ΕΠΣ) που εγκρίθηκε το 2019², η Επιτροπή θα παρουσιάσει ένα σχέδιο εκτίμησης των επιπτώσεων για την αύξηση του στόχου μείωσης των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου της ΕΕ για το 2030 σε τουλάχιστον 50 % - 55 % σε σύγκριση με τα επίπεδα του 1990 με υπεύθυνο τρόπο.

Για να επιτευχθούν αυτές οι πρόσθετες μειώσεις των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου, η Επιτροπή, έως τον Ιούνιο του 2021, θα επανεξετάσει και, όπου χρειάζεται, θα προτείνει την αναθεώρηση του συνόλου των συναφών με το κλίμα πολιτικών. Σε αυτά θα περιλαμβάνεται και το ΣΕΔΕ της ΕΕ, καθώς και η πιθανή επέκταση του συστήματος σε νέους τομείς.

III. Ο κύριος σκοπός της δωρεάν κατανομής είναι να αποφευχθεί ο κίνδυνος διαρροής άνθρακα και παράλληλα να παραμείνει συμβατός με τον στόχο απαλλαγής από τις ανθρακούχες εκπομπές του ΣΕΔΕ της ΕΕ. Ως εκ τούτου, χρησιμοποιούνται δείκτες αναφοράς για να ανταμείβονται οι εγκαταστάσεις με τις βέλτιστες επιδόσεις και για να αποφευχθεί το ενδεχόμενο η δωρεάν κατανομή να οδηγεί σε απροσδόκητα κέρδη. Για τους βιομηχανικούς τομείς, η δωρεάν κατανομή βάσει της χρήσης δεικτών αναφοράς που αντικατοπτρίζουν τα επίπεδα εκπομπών των εγκαταστάσεων με τις βέλτιστες επιδόσεις ανά τομέα οδήγησε σε σημαντική μείωση των δικαιωμάτων που κατανέμονται δωρεάν. Από το 2013 δεν προβλέπεται δωρεάν κατανομή για την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας.

¹ Οδηγία (ΕΕ) 2018/410 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 14ης Μαρτίου 2018, για την τροποποίηση της οδηγίας 2003/87/ΕΚ με σκοπό την ενίσχυση οικονομικά αποδοτικών μειώσεων των εκπομπών και την προώθηση επενδύσεων χαμηλών ανθρακούχων εκπομπών και της απόφασης (ΕΕ) 2015/1814 (ΕΕ L 76 της 19.3.2018, σ. 3).

² COM(2019) 640 final – Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών – Η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία.

V. α) Κατά την άποψη της Επιτροπής, θα πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ των κανόνων που καθορίζουν τη δωρεάν κατανομή στον τομέα της παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας κατά την τρίτη περίοδο του ΣΕΔΕ της ΕΕ (2013-2020) και της εφαρμογής των εν λόγω κανόνων.

Στην τελευταία αυτή περίπτωση, η Επιτροπή θεωρεί ότι η εφαρμογή της παρέκκλισης του άρθρου 10γ στην τρίτη περίοδο του ΣΕΔΕ της ΕΕ συνέβαλε στη μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου, όπως αναφέρεται στις εκθέσεις επαλήθευσης σχετικά με την εξοικονόμηση εκπομπών από τις πραγματοποιηθείσες επενδύσεις, που έχουν υποβάλει τα κράτη μέλη τα οποία εφάρμοσαν την παρέκκλιση του άρθρου 10γ.

β) Η Επιτροπή θεωρεί ότι έχει σημειωθεί σταδιακή βελτίωση όσον αφορά τη στοχοθέτηση της δωρεάν κατανομής δικαιωμάτων μέσω των διαδοχικών περιόδων του ΣΕΔΕ, ιδίως μέσω της κατάργησης της δωρεάν κατανομής για την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας και της εισαγωγής δεικτών αναφοράς βάσει επιδόσεων για τη βιομηχανία.

VI. Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση για την καλύτερη στόχευση της δωρεάν κατανομής δικαιωμάτων και αποδέχεται εν μέρει τη βελτίωση της μεθοδολογίας για τον καθορισμό των δεικτών αναφοράς.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

04. Έως το 2020, οι δύο πυλώνες για την παρακολούθηση της μείωσης των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου είναι η οδηγία για το ΣΕΔΕ και η απόφαση επιμερισμού των προσπαθειών.

Μετά το 2020, υπάρχουν τρεις «πυλώνες» που είναι η οδηγία για το ΣΕΔΕ, ο κανονισμός επιμερισμού των προσπαθειών και ο κανονισμός LULUCF (χρήση της γης, αλλαγή στη χρήση της γης και δασοκομικές δραστηριότητες).

08. Από το 2013, κατά γενικό κανόνα, οι παραγωγοί ηλεκτρικής ενέργειας δεν λαμβάνουν δικαιώματα που κατανέμονται δωρεάν, με μόνη εξαίρεση τη μεταβατική δωρεάν κατανομή δικαιωμάτων στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας σε οκτώ κράτη μέλη με χαμηλότερο εισόδημα, τα οποία έχουν χορηγηθεί υπό τον όρο ότι θα πραγματοποιήσουν επενδύσεις εκσυγχρονισμού.

Για τις βιομηχανικές εγκαταστάσεις, η δωρεάν κατανομή δικαιωμάτων βασίζεται στη χρήση δεικτών αναφοράς που αντικατοπτρίζουν τα επίπεδα εκπομπών του 10 % των πλέον αποδοτικών εγκαταστάσεων από πλευράς εκπομπών ανά τομέα. Με αυτόν τον τρόπο μειώθηκαν σημαντικά τα δικαιώματα που κατανέμονται δωρεάν. Από το 2021, οι κανόνες θα αντικατοπτρίζουν την τεχνολογική πρόοδο από τη στιγμή που καθορίστηκαν για πρώτη φορά οι δείκτες αναφοράς.

14. (1) Οι συννομοθέτες ορίζουν το νομικό πλαίσιο για τον πλειστηριασμό και τη δωρεάν κατανομή. Η Επιτροπή καθορίζει κανόνες εφαρμογής. Οι κανόνες αυτοί, η εποπτεία των δράσεων των κρατών μελών και η καθοδήγηση που παρέχει η Επιτροπή συμβάλλουν στην εφαρμογή των κανόνων που έχουν συμφωνηθεί από τους συννομοθέτες.

(2) Οι αρμόδιες εθνικές αρχές είναι υπεύθυνες για σημαντικές πτυχές της δωρεάν κατανομής δικαιωμάτων. Οι αποφάσεις σχετικά με τα εθνικά μέτρα εφαρμογής για τη χορήγηση δικαιωμάτων που κατανέμονται δωρεάν λαμβάνονται από την αρμόδια εθνική αρχή που είναι υπεύθυνη για την αντίστοιχη εγκατάσταση, σύμφωνα με τους κανόνες της ΕΕ, και όχι από την Επιτροπή.

ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

25. Θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι η μελέτη του 2015 βασιζόταν μόνο σε 1 έτος υποβολής εκθέσεων κατά την έννοια του άρθρου 10γ (2014), όσον αφορά την πρόοδο υλοποίησης το 2013. Επιπλέον, η μελέτη κάλυψε τρία από τα οκτώ κράτη μέλη που εφαρμόζουν την παρέκκλιση: την Πολωνία, την Τσεχία και τη Ρουμανία. Έκτοτε, περισσότερες χώρες υπέβαλαν εκθέσεις σχετικά με μειώσεις

εκπομπών από έργα βάσει του άρθρου 10γ, με διάφορα επίπεδα λεπτομέρειας, μετά την ολοκλήρωση των αντίστοιχων επενδύσεων.

27. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η πραγματοποιηθείσα σύγκριση δεν διαπιστώνει αιτιώδη συνάφεια μεταξύ της επιλεξιμότητας για μεταβατική δωρεάν κατανομή βάσει του άρθρου 10γ της οδηγίας ΣΕΔΕ και των παρατηρούμενων τάσεων όσον αφορά την ένταση άνθρακα στα κράτη μέλη που εξετάστηκαν. Ο λόγος για τον οποίο κρίθηκε ότι οι χώρες αυτές ήταν επιλέξιμες ήταν ότι οι επενδυτικές προκλήσεις τους θεωρήθηκαν μεγαλύτερες και, ως εκ τούτου, η μείωση της έντασης άνθρακα σε αυτές κρίθηκε χαμηλότερη σε σχέση με τις άλλες χώρες. Μια πιο κατάλληλη αξιολόγηση θα ήταν η σύγκριση με το αντίστροφο σενάριο της αναμενόμενης μείωσης στις εν λόγω χώρες εάν δεν είχαν λάβει δωρεάν κατανομή για να την υποστηρίξουν. Αυτό είναι βεβαίως δύσκολο να γίνει.

33. Η αναφερόμενη μελέτη του ΟΟΣΑ καλύπτει όλες τις μορφές τιμολόγησης και φορολόγησης των ανθρακούχων εκπομπών, και όχι μόνο το ΣΕΔΕ της ΕΕ. Αυτό θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη στο πλαίσιο της διαρροής άνθρακα όταν γίνεται αναφορά στη Νορβηγία, η οποία συμμετέχει στο ΣΕΔΕ της ΕΕ. Ομοίως, η Ελβετία διαθέτει ΣΕΔΕ το οποίο, από το 2020, συνδέεται με το ΣΕΔΕ της ΕΕ, με παρόμοια μέτρα με εκείνα του ΣΕΔΕ της ΕΕ όσον αφορά τις τιμές ανθρακούχων εκπομπών και τη διαρροή άνθρακα.

Επιπλέον, υπάρχουν μεγάλες διαφορές στο κόστος των ανθρακούχων εκπομπών μεταξύ των χωρών λόγω π.χ. της φορολόγησης των καυσίμων για τις οδικές μεταφορές και τη θέρμανση των κτιρίων, και οι διαφορές αυτές έχουν περιορισμένο αντίκτυπο στη διαρροή άνθρακα που συνδέεται με το ΣΕΔΕ της ΕΕ.

Η μελέτη που εκπονήθηκε για λογαριασμό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής εξέτασε αν υπάρχουν πραγματικά στοιχεία για τη διαρροή άνθρακα κατά την πρώτη και δεύτερη περίοδο του ΣΕΔΕ της ΕΕ (2005-2012).

Πλαίσιο 3 - Κίνδυνος διαρροής άνθρακα σε άλλα συστήματα εμπορίας εκπομπών

Οι τομείς οι οποίοι θεωρείται ότι διατρέχουν κίνδυνο διαρροής άνθρακα, έχουν σταδιακά μειωμένη ποσότητα δωρεάν κατανομής δικαιωμάτων. Αυτό είναι συγκρίσιμο με την αντιμετώπιση των τομέων που θεωρούνται χαμηλού κινδύνου διαρροής άνθρακα σε άλλες χώρες.

38. Η Επιτροπή επισημαίνει τη χρονική περίοδο και το πλαίσιο των αξιολογήσεων του ΣΕΔΕ. Η μελέτη που εκπονήθηκε από τον ΟΟΣΑ εξετάζει τον αντίκτυπο του ΣΕΔΕ της ΕΕ στις ανθρακούχες εκπομπές και στις οικονομικές επιδόσεις των ρυθμιζόμενων επιχειρήσεων κατά τις πρώτες δύο περιόδους του συστήματος, από το 2005 έως το 2012. Η μελέτη καταλήγει επίσης στο συμπέρασμα ότι στο μέλλον θα μπορούσαν να παρατηρηθούν διαφορετικές επιπτώσεις, καθώς οι κανόνες για το ανώτατο όριο του ΣΕΔΕ της ΕΕ γίνονται όλο και πιο αυστηροί – η τρίτη περίοδος (2013 έως 2020) έχει διαφορετικούς κανόνες δωρεάν κατανομής και αυστηρότερο ανώτατο όριο.

Ενώ ο κατάλογος διαρροής άνθρακα έχει τη μορφή απόφασης της Επιτροπής, πρόκειται για απλή εφαρμογή των κανόνων της οδηγίας όπως έχουν οριστεί από τους συννομοθέτες. Η Επιτροπή δεν είχε καμία διακριτική ευχέρεια να αποφασίσει εάν οι τομείς που θεωρούνται ότι διατρέχουν κίνδυνο διαρροής άνθρακα ή όχι, ακόμη και αν η ποιοτική αξιολόγηση, βάσει σαφών κριτηρίων, ήταν δυνατή σύμφωνα με τους κανόνες της οδηγίας.

Η έκθεση καλύπτει την περίοδο έως το 2012, ενώ το σύστημα με πλειστηριασμό ως γενικός κανόνας και η δωρεάν κατανομή δικαιωμάτων βάσει δεικτών αναφοράς που ισχύει από το 2013, σε συνδυασμό με γενική μείωση της δωρεάν κατανομής δικαιωμάτων (ως ποσοστό του συνολικού αριθμού διαθέσιμων δικαιωμάτων σε ένα δεδομένο έτος) λόγω του διατομεακού διορθωτικού συντελεστή, σημαίνει ότι δεν υπάρχει σε καμία περίπτωση γενική υπερκατανομή σε εγκαταστάσεις του ΣΕΔΕ. Για την τέταρτη περίοδο, η δωρεάν κατανομή θα είναι ακόμη πιο αυστηρή.

40. Η θέση της Επιτροπής, όπως αναφέρεται στην ανακοίνωση για την Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία είναι αυτή που αντικατοπτρίζει τις καλύτερες προθέσεις της ενόψει των τελευταίων εξελίξεων στο θέμα αυτό. Πράγματι, όπως αναφέρεται στην ανακοίνωση για την Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία «εάν σε παγκόσμιο επίπεδο εξακολουθήσουν να υφίστανται διαφορετικά επίπεδα φιλοδοξίας ενώ η ΕΕ αυξάνει τη φιλοδοξία της για το κλίμα, η Επιτροπή θα προτείνει έναν μηχανισμό συνοριακής προσαρμογής άνθρακα για επιλεγμένους τομείς, ώστε να μειωθεί ο κίνδυνος διαρροής άνθρακα. Έτσι θα διασφαλιστεί ότι οι τιμές των εισαγωγών αντανακλούν ακριβέστερα την περιεκτικότητά τους σε άνθρακα. Το μέτρο αυτό θα σχεδιαστεί έτσι ώστε να συνάδει με τους κανόνες του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου και τις άλλες διεθνείς υποχρεώσεις της ΕΕ. Θα αποτελέσει εναλλακτική λύση στα μέτρα αντιμετώπισης του κινδύνου διαρροής άνθρακα που προβλέπονται στο σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπών της ΕΕ.»

45. Για τους τομείς στους οποίους υπάρχει δυνατότητα επιλογής μεταξύ της χρήσης ηλεκτρικής ενέργειας ή της θερμότητας, εξετάζεται συντελεστής ανταλλαξιμότητας για τη θέρμανση και την ηλεκτρική ενέργεια. Οι τιμές των δεικτών αναφοράς αντικατοπτρίζουν όλες τις εκπομπές του τομέα, αλλά η τελική κατανομή που χορηγείται σε εγκαταστάσεις καλύπτει μόνο τις άμεσες εκπομπές τους.

46. Η οδηγία για την ενέργεια από ανανεώσιμες πηγές (αποκαλούμενη «RED-I») καθόρισε κριτήρια βιωσιμότητας για την υγρή βιομάζα, τα οποία έπρεπε να πληρούνται ώστε να θεωρηθεί η εν λόγω υγρή βιομάζα «μηδενικών εκπομπών» κατά την τρίτη περίοδο του ΣΕΔΕ της ΕΕ. Η νέα οδηγία για την ενέργεια από ανανεώσιμες πηγές (αποκαλούμενη «RED-II») προσέθεσε νέα κριτήρια βιωσιμότητας και κριτήρια μείωσης των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου για τη στερεή βιομάζα και το βιοαέριο, με αποτέλεσμα να απαιτείται η εφαρμογή, από το 2022, των εν λόγω κριτηρίων για την κατάταξη με μηδενικό συντελεστή εκπομπών στο πλαίσιο του ΣΕΔΕ της ΕΕ.

Η Επιτροπή προτείνει την εφαρμογή των νέων κριτηρίων βιωσιμότητας της οδηγίας RED-II και των κριτηρίων μείωσης των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου στο πλαίσιο του ΣΕΔΕ της ΕΕ για την κατάταξη των εκπομπών από βιομάζα με μηδενικό συντελεστή στο σχέδιο τροποποίησης του κανονισμού για την παρακολούθηση και την υποβολή εκθέσεων για το ΣΕΔΕ.

Επιπλέον, οι βιομηχανικές εγκαταστάσεις που χρησιμοποιούν βιομάζα για τη μείωση των εκπομπών τους θα προκαλέσουν μείωση της τιμής αναφοράς και αυτό θα είναι ορατό στην τέταρτη περίοδο.

50. Η δωρεάν κατανομή δικαιωμάτων σε φορείς εκμετάλλευσης αεροσκαφών, ωστόσο, καλύφθηκε κατά λιγότερο από το 50 % των εκπομπών του 2019 (δηλαδή πριν από την πανδημία Covid-19) και σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία, η Επιτροπή σκοπεύει να μειώσει το μερίδιο των δικαιωμάτων που κατανέμονται δωρεάν στο πλαίσιο της επικείμενης αναθεώρησης του ΣΕΔΕ.

Πλαίσιο 4 - Το σύστημα CORSIA και η πρόκληση της απαλλαγής της πολιτικής αεροπορίας από τις ανθρακούχες εκπομπές σε παγκόσμιο επίπεδο

Το σύστημα CORSIA θα ενσωματωθεί στο δίκαιο της ΕΕ μέσω της αναθεώρησης της οδηγίας για το ΣΕΔΕ.

Στη διάρκεια της τρίτης περιόδου, η ένταξη των αεροπορικών μεταφορών στο ΣΕΔΕ αναμένεται να έχει ως αποτέλεσμα συνολική μείωση, κατά περίπου 200 εκατ. τόνους, των εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα στον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο, που θα επιτευχθεί με την παροχή κινήτρων για μειώσεις των εκπομπών σε όλους τους τομείς που καλύπτονται από το ΣΕΔΕ της ΕΕ.

Μέσω της Πράσινης Συμφωνίας, η Επιτροπή εξετάζει διάφορες επιλογές πολιτικής για την αύξηση της χρήσης βιώσιμων αεροπορικών καυσίμων. Σε εύθετο χρόνο θα υποβληθεί πρόταση της Επιτροπής στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας.

Οι σημαντικές επενδύσεις που πραγματοποιούνται μέσω της πρωτοβουλίας Clean Sky, καθώς και του προγράμματος «Ορίζων 2020», αποσκοπούν σε ανατρεπτικές τεχνολογικές εξελίξεις από το 2035, όπως ο εξηλεκτρισμός και η υβριδική αεροπορία. Οι επενδύσεις αυτές θα επιδιωχθούν στο πλαίσιο

του επόμενου προγράμματος για την καθαρή αεροπορία, καθώς και στο πλαίσιο του προγράμματος «Ορίζων Ευρώπη».

Η ανάπτυξη του SESAR σε επίπεδο δικτύου, όσον αφορά βελτιώσεις στους αερολιμένες και κατά τη διαδρομή, θα συμβάλουν στον μετριασμό των εκπομπών.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

57. Η Επιτροπή θεωρεί ότι έχει σημειωθεί σταδιακή βελτίωση όσον αφορά τη στόχευση μέσω των διαδοχικών περιόδων του ΣΕΔΕ.

Σύσταση 1 – Να βελτιωθεί η στόχευση της δωρεάν κατανομής δικαιωμάτων

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

Σύσταση 2 – Να βελτιωθεί η μεθοδολογία των δεικτών αναφοράς

α) Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

β) Η Επιτροπή αποδέχεται εν μέρει τη σύσταση και θα ξεκινήσει με την ευθυγράμμιση του πλαισίου παρακολούθησης και υποβολής εκθέσεων, στο πλαίσιο της αναθεώρησης του κανονισμού για την παρακολούθηση και την υποβολή εκθέσεων, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι μόνο η βιομάζα που πληροί τα κριτήρια βιωσιμότητας και τα κριτήρια μείωσης των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου της οδηγίας RED-II υπόκειται σε μηδενικό συντελεστή. Ωστόσο, η Επιτροπή δεν θεωρεί ότι θα είναι δυνατή η ευθυγράμμιση των δεικτών αναφοράς πριν από το 2022.

Κλιμάκιο ελέγχου

Οι ειδικές εκθέσεις του ΕΕΣ παρουσιάζουν τα αποτελέσματα των ελέγχων που αυτό διενεργεί επί των πολιτικών και προγραμμάτων της ΕΕ ή επί διαχειριστικών θεμάτων που αφορούν συγκεκριμένους τομείς του προϋπολογισμού. Το ΕΕΣ επιλέγει και σχεδιάζει τα εν λόγω ελεγκτικά έργα κατά τρόπον ώστε αυτά να αποφέρουν τον μέγιστο αντίκτυπο, λαμβανομένων υπόψη των κινδύνων για τις επιδόσεις ή για τη συμμόρφωση, του επιπέδου των σχετικών εσόδων ή δαπανών, των επικείμενων εξελίξεων και του πολιτικού και δημόσιου συμφέροντος.

Ο εν προκειμένω έλεγχος επιδόσεων διενεργήθηκε από το Τμήμα Ελέγχου Ι, του οποίου προεδρεύει ο Samo Jereb, Μέλος του ΕΕΣ. Επικεφαλής του ελέγχου ήταν ο Samo Jereb, Μέλος του ΕΕΣ, συνεπικουρούμενος από τους Kathrine Henderson, προϊσταμένη του ιδιαίτερου γραφείου του και Jerneja Vrabčič, σύμβουλο στο ιδιαίτερο γραφείο του, Colm Friel, ανώτερο διοικητικό στέλεχος, Maria Eulàlia Reverté I Casas υπεύθυνη έργου, Ernesto Roessing, αναπληρωτή υπεύθυνο έργου και Kurt Bungartz και Oana Cristina Dumitrescu, ελεγκτές. Γλωσσική υποστήριξη παρείχαν οι Lars Markström, Marek Říha και Anna Zalega, γραφιστική υποστήριξη η Marika Meisenzahl και διοικητική υποστήριξη η Terje Teppan-Niesen.

Λόγω της πανδημίας COVID-19 και των αυστηρών συνθηκών περιορισμού, δεν ήταν δυνατή η φωτογράφιση του κλιμακίου ελέγχου.

Χρονογραμμή

Στάδιο	Ημερομηνία
Έγκριση του υπομνήματος σχεδιασμού του ελέγχου / Έναρξη του ελέγχου	15.5.2019
Επίσημη διαβίβαση του σχεδίου έκθεσης στην Επιτροπή (ή σε άλλο ελεγχόμενο)	7.5.2020
Έγκριση της οριστικής έκθεσης μετά τη διαδικασία εκατέρωθεν ακρόασης	8.7.2020
Παραλαβή των επίσημων απαντήσεων της Επιτροπής (και άλλου ελεγχόμενου) σε όλες τις γλώσσες	29.7.2020

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΗΝ ΠΝΕΥΜΑΤΙΚΗ ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑ

© Ευρωπαϊκή Ένωση, 2020.

Η πολιτική για την περαιτέρω χρήση εγγράφων του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου (ΕΕΣ) εφαρμόζεται δυνάμει της [απόφασης αριθ. 6-2019 του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου](#) για την πολιτική ανοικτών δεδομένων και την περαιτέρω χρήση εγγράφων.

Με εξαίρεση τις περιπτώσεις όπου ορίζεται διαφορετικά (π.χ. σε χωριστές ανακοινώσεις περί πνευματικής ιδιοκτησίας), το περιεχόμενο του ΕΕΣ που ανήκει στην ΕΕ παραχωρείται βάσει της άδειας [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Αυτό σημαίνει ότι επιτρέπεται η περαιτέρω χρήση, υπό τον όρο ότι αναφέρεται η πηγή και επισημαίνονται οι αλλαγές. Απαγορεύεται η διαστρέβλωση του αρχικού νοήματος ή μηνύματος των εγγράφων από τον περαιτέρω χρήστη. Το ΕΕΣ δεν φέρει ευθύνη για οποιαδήποτε συνέπεια προερχόμενη από την περαιτέρω χρήση εγγράφων.

Εάν συγκεκριμένο περιεχόμενο αναφέρεται σε ταυτοποιήσιμα φυσικά πρόσωπα, π.χ. φωτογραφίες υπαλλήλων του ΕΕΣ, ή περιλαμβάνει έργα τρίτων, υποχρεούστε να μεριμνήσετε για την απόκτηση των αναγκαίων δικαιωμάτων. Όταν λαμβάνεται έγκριση, η έγκριση αυτή ακυρώνει την ανωτέρω γενική έγκριση και αναφέρει σαφώς τυχόν περιορισμούς στην χρήση.

Για τη χρήση ή την αναπαραγωγή περιεχομένου που δεν ανήκει στην ΕΕ, μπορεί να χρειάζεται να ζητήσετε άδεια απευθείας από τους κατόχους των δικαιωμάτων.

Το λογισμικό ή τα έγγραφα που καλύπτονται από δικαιώματα βιομηχανικής ιδιοκτησίας, όπως τα διπλώματα ευρεσιτεχνίας, τα εμπορικά σήματα, τα καταχωρισμένα σχέδια, οι λογότυποι και οι επωνυμίες/ονομασίες, εξαιρούνται από την πολιτική του ΕΕΣ για την περαιτέρω χρήση και δεν σας παρέχεται σχετική άδεια.

Η «οικογένεια» των ιστοτόπων των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στον τομέα [europa.eu](#), παρέχει συνδέσμους προς ιστοτόπους τρίτων. Δεδομένου ότι το ΕΕΣ δεν τους ελέγχει, σας συνιστούμε να εξετάζετε τις πολιτικές τους για την προστασία του ιδιωτικού απορρήτου και της πνευματικής ιδιοκτησίας.

Χρήση του λογοτύπου του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου

Δεν επιτρέπεται η χρήση του λογοτύπου του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου χωρίς την προηγούμενη σύμφωνη γνώμη του οργάνου.

PDF	ISBN 978-92-847-5041-2	1977-5660	doi:10.2865/49067	QJ-AB-20-016-EL-N
HTML	ISBN 978-92-847-5026-9	1977-5660	doi:10.2865/4938	QJ-AB-20-016-EL-Q

Η μείωση των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου συνιστά μία από τις κύριες προκλήσεις της εποχής μας. Στο πλαίσιο του συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής της ΕΕ, οι επιχειρήσεις οφείλουν να αποκτούν δικαιώματα εκπομπής τα οποία να καλύπτουν τις εκπομπές τους διοξειδίου του άνθρακα. Η δωρεάν κατανομή προβλέπεται ως μεταβατική μέθοδος κατανομής δικαιωμάτων σε αντιδιαστολή προς την εξ ορισμού χρησιμοποιούμενη μέθοδο (πλειστηριασμός). Ωστόσο, τόσο κατά την τρίτη όσο και κατά την τέταρτη περίοδο του ΣΕΔΕ της ΕΕ, η μέθοδος αυτή εξακολουθεί να αντιστοιχεί σε ποσοστό υψηλότερο του 40 % του συνολικού αριθμού των διαθέσιμων δικαιωμάτων. Διαπιστώσαμε ότι η δωρεάν κατανομή δικαιωμάτων δεν είναι επαρκώς στοχευμένη. Διατυπώνουμε συστάσεις προς την Επιτροπή σχετικά με τη βελτίωση της στόχευσης, καθώς και με την καλύτερη αντιμετώπιση των τεχνικών προκλήσεων κατά την αναθεώρηση της μεθοδολογίας για τη δωρεάν κατανομή δικαιωμάτων.

Ειδική έκθεση του ΕΕΣ υποβαλλόμενη δυνάμει του άρθρου 287, παράγραφος 4, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ.



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ



Υπηρεσία Εκδόσεων
της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ

Τηλ. +352 4398-1

Πληροφορίες: eca.europa.eu/el/Pages/ContactForm.aspx
Ιστότοπος: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors