

Specialioji ataskaita

ES apyvartinių taršos leidimų prekybos sistema: nemokamų leidimų paskirstymas turėjo būti tikslingesnis



EUROPOS
AUDITO
RŪMAI

Turinys

	Dalis
Santrauka	I–VI
Įvadas	01–16
Audito apimtis ir metodas	17–20
Pastabos	21–53
Nemokami apyvartiniai taršos leidimai, naudojami kaip energetikos sektoriaus modernizavimo priemonė, nedavė aiškių rezultatų	21–27
Nuo 2021 m. taikomos griežtesnės nemokamų leidimų naudojimo energetikos sektoriuje sąlygos	22–24
Turimi duomenys rodo, kad nemokamų apyvartinių taršos leidimų paskirstymas, kaip elektros energijos sektoriaus modernizavimo priemonė, 3 etape yra neveiksmingas	25–27
Paskirstant nemokamus leidimus pramonei ir orlaivių naudotojams buvo ribotai atsižvelgiama į galimybę perkelti sąnaudas ir priklausomybės nuo iškastinio kuro mažinimas dažnai buvo lėtesnis	28–40
Nemokamų leidimų paskirstymas pramonei ir orlaivių naudotojams neatspindėjo sektoriaus pajėgumo perkelti išlaidas	29–31
Sektoriai, išmetantys daugiau kaip 90 % pramoninių išmetamų teršalų, visus savo leidimus arba didžiąją jų dalį gavo nemokamai	32–38
Komisija išnagrinėjo, bet nepasiūlė kitų metodų, kad sumažintų anglies dioksido nutekėjimo riziką, kylančią dėl ES ATLPS	39–40
Taikant lyginamuosius rodiklius, pagal kuriuos paskirstomi nemokami leidimai, palaipsniui didinamos paskatos mažinti išmetamus teršalus	41–53
Lyginamaisiais rodikliais pagrįstas metodas suteikė paskatas mažinti išmetamą šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekį	42–44
Veiksmingam lyginamųjų rodiklių naudojimui iškyla kai kurių techninių sunkumų	45–48
Tikimasi, kad ES ATLPS 4 etape bus teikiama geresnė informacija apie paskatas mažinti priklausomybę nuo iškastinio kuro	49

Daugiau naudos iš nemokamų leidimų paskirstymo gavo oro transportas nei geležinkelių transportas 50–53

Išvados ir rekomendacijos 54–58

Priedas

I priedas. 4 etapo ES ATLPS teisinio pagrindo apžvalga

Terminai ir santrumpos

Komisijos atsakymai

Audito grupė

Tvarkaraštis

Santrauka

I Šiltnamio efektą sukeliančių dujų išmetimo mažinimas – vienas iš pagrindinių mūsų laikų iššūkių. ES nustatė keletą klimato kaitos tikslų, kurie turi būti pasiekti 2020, 2030 ir 2050 m. Nors ES tvirtai siekia savo 2020 m. tikslų, to negalima pasakyti apie jos platesnio užmojo 2030 ir 2050 m. tikslus. 2019 m. Komisijos parengtame „Žaliajame kurse“ siūloma pereiti prie tikslo iki 2030 m. išmetamų šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekį sumažinti iki 50–55 % ir iki 2050 m. pasiekti nulinį grynąjį išmetamų šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekį. Tai reiškia, kad turės būti dedama daug daugiau pastangų.

II ES apyvartinių taršos leidimų prekybos sistema yra viena iš pagrindinių ES klimato kaitos švelninimo politikų ir pirmoji pasaulyje anglies dioksido rinka. Ja siekiama sukurti efektyvų išmetamo teršalų kiekio mažinimo mechanizmą. Pagal ES ATLPS įmonės turi gauti apyvartinius taršos leidimus visam jų išmetamam anglies dioksido kiekiui. Standartiškai jie perkami aukcione; jie taip pat gali būti suteikiami nemokamai.

III Atliekant šį auditą daugiausia dėmesio buvo skirta nemokamų leidimų paskirstymui. ES ATLPS 3 ir 4 etapais (atitinkamai 2013–2020 m. ir 2021–2030 m.) nemokamais leidimais siekiama sumažinti anglies dioksido nutekėjimo riziką, o anglies dioksido kaina turėtų būti laipsniška paskata mažinti priklausomybę nuo iškastinio kuro. Ši sistema remiama pasitelkiant lyginamuosius rodiklius, nustatytus pagal konkretaus sektoriaus pirmūnų rezultatus. Aštuonių valstybių narių energetikos sektorius taip pat gavo nemokamų leidimų, susijusių su elektros energijos gamybos modernizavimu.

IV Mūsų audito klausimas buvo „**ar sprendimai dėl nemokamų apyvartinių taršos leidimų suteikia tvirtą pagrindą skatinti išmetamo šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekio mažinimą?**“. Mes tikrinome, ar nemokamų apyvartinių taršos leidimų paskirstymas buvo sėkmingai naudojamas elektros energijos gamybai modernizuoti, ar leidimai buvo teikiami pakankamai tikslingai ir paskirstomi taip, kad būtų skatinamas šiltnamio efektą sukeliančių dujų išmetimo mažinimas, taip pat ar nebuvo prisidėta prie šio išmetimo didinimo. Nustatėme, kad, nors nemokamų leidimų paskirstymo naudojimas buvo pagrįstas, tikslingesnis nemokamų leidimų paskirstymas būtų davęs įvairios naudos priklausomybės nuo iškastinio kuro mažinimui, viešiesiems finansams ir bendrosios rinkos veikimui.

V Konkrečiai, nustatėme, kad:

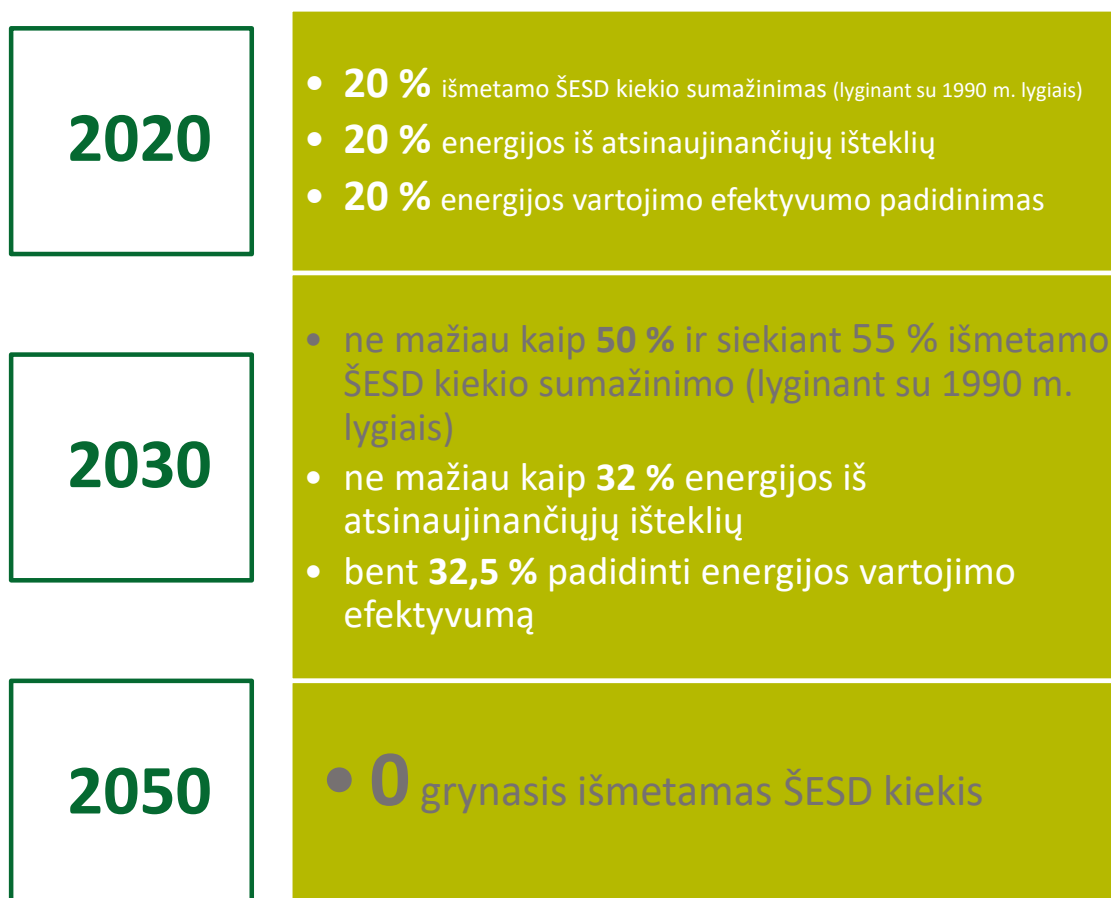
- a) Buvo patobulintos ES ATLPS 4 etapui taikomos specialios nemokamų leidimų paskirstymo siekiant modernizuoti elektros energijos gamybos sektorių taisyklės. Tačiau manome, kad nemokamų leidimų paskirstymas elektros energijos gamybos sektoriui neskatino priklausomybės nuo iškastinio kuro mažinimo 3 etape.
- b) Nemokamas leidimų skyrimas turėjo būti išimtinis leidimų paskirstymo metodas, priešingai nei numatytasis metodas (pardavimas aukcione). Tačiau 3 etape ir pradiniuose 4 etapo žingsniuose pagal jį ir toliau paskirstoma daugiau kaip 40 % visų numatytų leidimų. Nustatėme, kad 3 etape pramonės ir aviacijos sektoriams paskirstytų leidimų skaičius nebuvo pagrįstas jų pajėgumu perkelti sąnaudas ir kad, nors anglies dioksido nutekėjimas gali turėti įtakos ES anglies dioksido rinkai ir šiltnamio efektą sukeliančių dujų išmetimo raidai visame pasaulyje, nemokamų leidimų suteikimo tikslingumas buvo ribotas.
- c) Nemokamo leidimų paskirstymo pagal lyginamuosius rodiklius metodo taikymas suteikė paskatų didinti energijos vartojimo efektyvumą, tačiau dar yra galimybių pagerinti šių lyginamųjų rodiklių taikymą. Komisija kiekybiškai neįvertino nemokamų leidimų paskirstymo poveikio energijos vartojimo efektyvumo pokyčiams.

VI Remdamiesi šiomis išvadomis, teikiame rekomendacijas, kuriomis siekiama tikslingiau paskirstyti nemokamus leidimus ir patobulinti lyginamųjų rodiklių nustatymo metodiką.

Ivadas

01 Europos Sąjunga nustatė keletą klimato kaitos tikslų, kurie turi būti pasiekti 2020 ir 2030 m., ir šiuo metu persvarsto savo 2030 ir 2050 m. tikslus. Savo 2020 m. Europos klimato teisės akto pasiūlyme¹, atsižvelgdama į Žaliojo kurso komunikatą, Komisija pasiūlė tikslą iki 2050 m. pasiekti nulinį grynąjį išmetamų šiltnamio efektą sukeliančių dujų (ŠESD) kiekį². Šie tikslai yra apibendrinti **1 diagramoje**.

1 diagrama. ES klimato tikslų santrauka



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis ES teisės aktais (tekstas balta spalva), ES teisės aktų pasiūlymais ir įsipareigojimais (tekstas pilka spalva).

¹ [COM\(2020\) 80 final](#) – Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo nustatoma poveikio klimatui neutralizavimo sistema ir iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) 2018/1999 (Europos klimato teisės aktas).

² [COM\(2019\) 640 final](#) – Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Europos Vadovų Tarybai, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui – Europos žaliasis kursas.

02 Pasak Europos aplinkos agentūros (EAA), ES tvirtai laikosi nustatytų vėžių, kad pasiektų savo 2020 m. tikslus, bet taip nėra jos 2030 m. tikslų atveju³. ES teko apie 8,5 % viso pasaulyje 2018 m. išmesto ŠESD kiekio – ši dalis laikui bėgant mažėjo⁴; vienam gyventojui tenkantis išmetamų teršalų kiekis ES vis dar viršija pasaulio vidurkį, nors šis atotrūkis mažėja. Nuo 2005 m., kai buvo sukurta ES apyvartinių taršos leidimų prekybos sistema (ES ATLPS), ES išmetamų teršalų kiekis vienam gyventojui sumažėjo. 2018 m. pabaigoje jis buvo mažesnis nei JAV, Kinijoje ir Japonijoje⁵.

03 Komisija mano, kad visoje Europos Sąjungoje priklausomybės nuo iškastinio kuro mažinimo srityje pasiekta geresnių rezultatų nei daugelyje kitų jurisdikcijų ir jos ekonomikos augimas yra atsietas nuo išmetamo šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekio didėjimo. 1990–2016 m. ES išmetamas šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekis sumažėjo 22 %, o ekonomikos augimas sudarė 54 %. Prie to prisidėjo daug veiksnių, įskaitant energijos vartojimo efektyvumą, kuro keitimo politikas, didesni atsinaujančiųjų energijos išteklių naudojimą ir technologinius pokyčius⁶.

04 ES ATLPS yra vienas iš dviejų pagrindinių ES klimato politikos, kuria siekiama sumažinti šiltnamio efektą sukeliančių dujų išmetimą, ramsčių (antrasis – Sprendimas ir Reglamentas dėl pastangų pasidalijimo⁷). ES ATLPS iš esmės taikoma sunkiosioms pramonės šakoms ir elektros energijos įrenginiams (kartu vadinamiems stacionariais įrenginiais), taip pat aviacijai⁸, apimančiai visas ES valstybes nares, Norvegiją, Lichtenšteiną ir Islandiją. Šiuo metu ji yra trečiajame etape (2013–2020 m.). Pirmieji du jos etapai atitinkamai buvo 2005–2007 m. ir 2008–2012 m. 4 etapas bus 2021–2030 m.

³ EAA, [Trends and Projections in Europe 2019: Tracking progress towards Europe's climate and energy targets](#), 2019 m., p. 7.

⁴ UNEP, [Emissions Gap Report 2019](#), 2019 m., p. 5.

⁵ Ten pat, p. XVI.

⁶ COM(2018) 773 final – „Švari mūsų visų planeta. Strateginė klestinčios, modernios ir konkurencingos neutralizuoto poveikio klimatui Europos ekonomikos ateities vizija“.

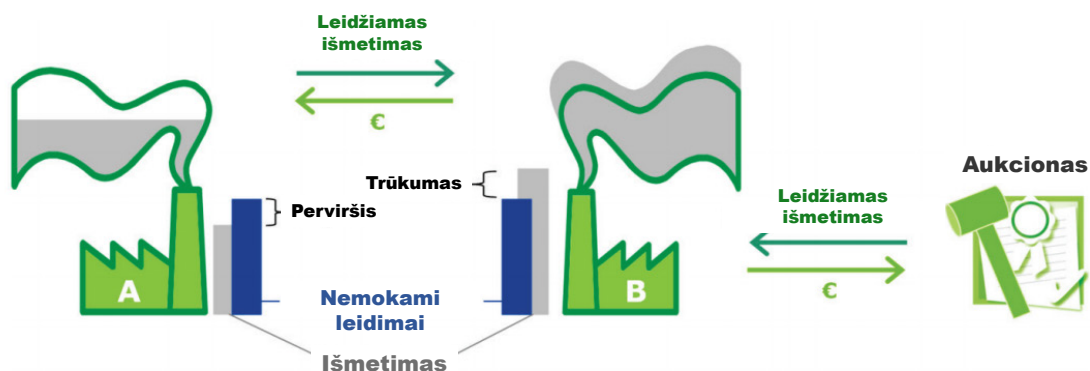
⁷ Reglamentuojama 2009 m. balandžio 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos [sprendimu Nr. 406/2009/EB](#) dėl valstybių narių pastangų mažinti jų šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijas, Bendrijai siekiant įvykdyti įsipareigojimus iki 2020 m. sumažinti šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijas, ir [Reglamentu \(ES\) 2018/842](#), kuriuo, prisidedant prie klimato politikos veiksmų, kad būtų vykdomi įsipareigojimai pagal Paryžiaus susitarimą, valstybėms narėms nustatomi įpareigojimai 2021–2030 m. laikotarpiu sumažinti išmetamų šiltnamio efektą sukeliančių dujų metinį kiekį, ir iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) Nr. 525/2013.

⁸ Direktyvos 2003/87/EB I priede apibrėžtos veiklos kategorijos.

05 ES ATLPS veikia kaip „ribojimo ir prekybos“ programa. Teisės aktuose nustatomas didžiausias metinis galimų leidimų skaičius (viršutinė riba) ir sukuriama rinka, kurioje leidimai perkami ir parduodami. Veiklos vykdytojams reikia leidimų už kiekvieną išmetamo anglies dioksido ekvivalento toną. Leidimai gaunami per aukcionus, kuriuose įrenginių operatoriai turi teikti kainos pasiūlymus, arba nemokamai. Veiklos vykdytojai taip pat gali pirkti leidimus specializuotose rinkose ir vieni iš kitų. Ši sistema paaiškinta **2 diagramoje**.

2 diagrama. Prekybos taršos leidimais schema

Šiame pavyzdyje A gamykla gauna daugiau nei pakankamai nemokamų leidimų savo išmetamiems teršalams padengti. Ji gali nuspręsti pasilaikyti perteklių arba jį parduoti. B gamykla negauna pakankamai nemokamų leidimų savo išmetamiems teršalams padengti ir likusius turi įsigyti aukcione arba iš kitų veiklos vykdytojų (jei ji neturi ankstesnių metų apyvartinių taršos leidimų atsargų).



Šaltinis: Audito Rūmai, pagal Europos Komisijos [ES ATLPS vadovą](#), 2015 m.

06 ES ATLPS reglamentuojama remiantis 2003 m. Direktyva⁹ (ES ATLPS direktyva), kuri paskutinį kartą buvo iš dalies pakeista 2018 m., kartu su keliais Komisijos sprendimais ir reglamentais (žr. **1 priedą**).

⁹ 2003 m. spalio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos [direktyva 2003/87/EB](#), nustatanti šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos leidimų sistemą Sąjungoje.

07 Reikalavimas veiklos vykdytojams už savo leidimus susimokėti per aukcioną atitinka principą „moka teršėjas“ ir suteikia didesnę paskatą mažinti šiltnamio efektą sukeliančių dujų išmetimą, nei teikiant nemokamus leidimus¹⁰. Nemokami leidimai turėjo būti paskirstomi taip, kad:

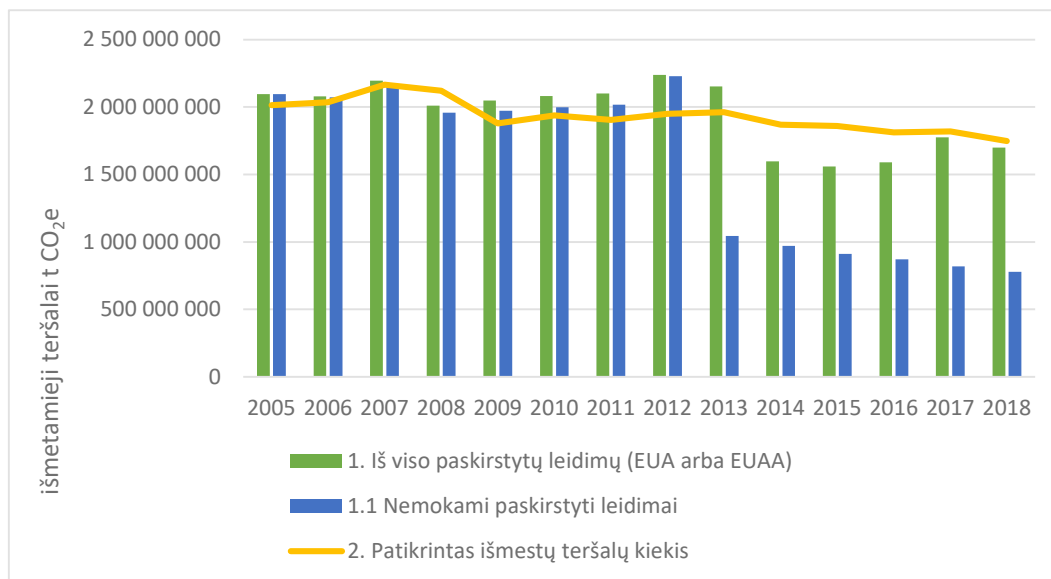
- 1) mažėtų rizika, kad įvyks **anglies dioksido nutekėjimas** (gamybos iškėlimas į kitas šalis, didinantis pasaulinį išmetamą ŠESD kiekį);
- 2) atsirastų **priklausomybės nuo iškastinio kuro mažinimo** paskata (vengiant išmetamo ŠESD kiekio didėjimo¹¹), taikant nemokamų leidimų paskirstymo lyginamuosius rodiklius, nustatytus pagal konkretaus sektoriaus pirmūnų rezultatus. Tai turėtų paskatinti mažiau efektyvius veiklos vykdytojus gerinti savo rezultatus, kartu atlyginant pirmaujantiems subjektams.

08 *3 diagramoje* parodytas viso išmetamo šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekio, kuriam taikoma ES ATLPS, palyginimas su aukcionuose parduodamais arba nemokamai paskirstomais leidimais. Iki 2012 m. visi sektoriai didžiąją dalį savo leidimų gavo nemokamai.

¹⁰ SWD(2015) 135 final – Komisijos tarnybų darbinis dokumentas „Poveikio vertinimas“, pridedamas prie pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos, kuria iš dalies keičiama Direktyva 2003/87/EB siekiant ekonomiškai efektyviai dar labiau sumažinti išmetamų teršalų kiekį ir paskatinti investicijas į mažo anglies dioksido kiekio technologijas.

¹¹ 2003 m. spalio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2003/87/EB, nustatančios šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos leidimų sistemą Sąjungoje, 10a straipsnio 1 dalis.

3 diagrama. Dauguma leidimų, išduotų pagal ES ATLPS, buvo nemokami

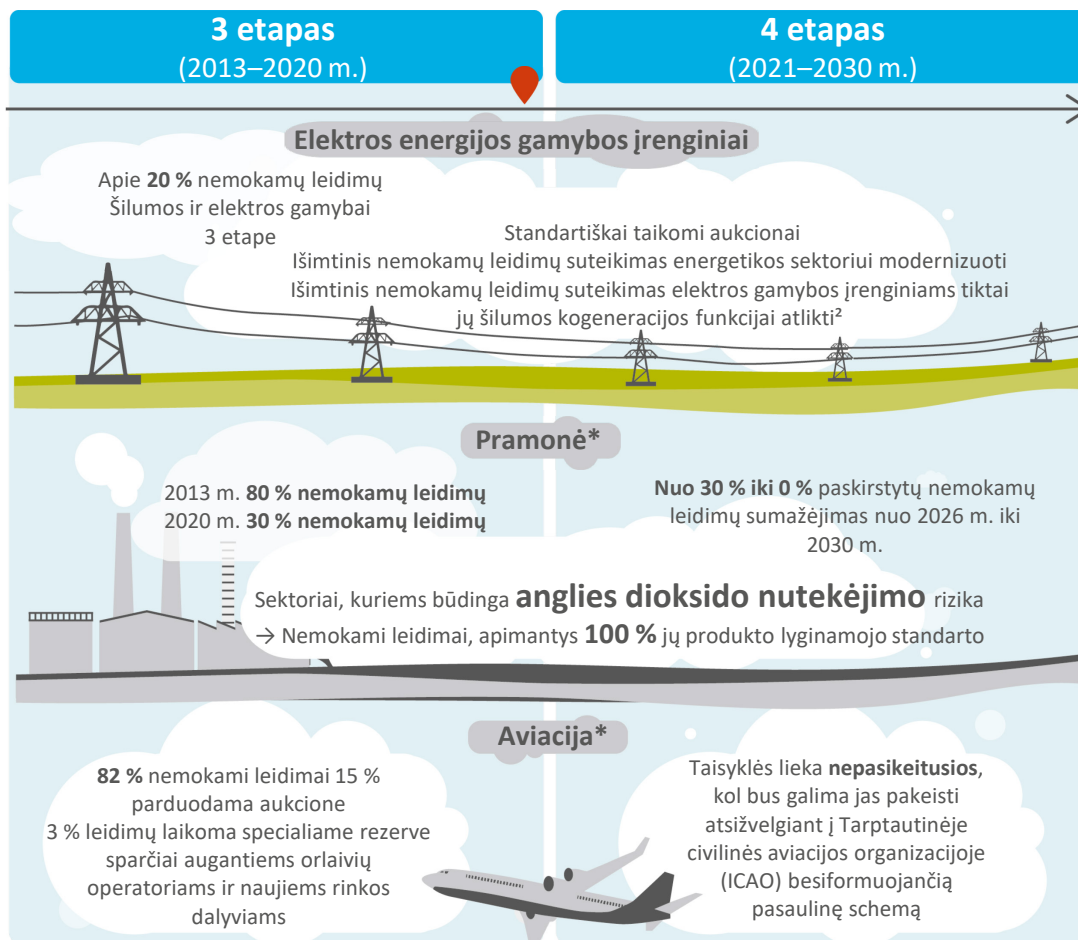


Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Europos aplinkos agentūros ES ATLPS duomenų vaizduoklės duomenimis.

09 Nuo 2013 m. pramonės ir aviacijos sektoriai apyvartinius taršos leidimus gauna nemokamai. 2013–2019 m. pramonė gavo daugiau kaip 5 000 milijonų nemokamų leidimų, aviacija – daugiau kaip 200 milijonų nemokamų leidimų¹². Pramonės sektoriuose paskirstytų nemokamų leidimų skaičius kasmet mažėja. Sektoriai, priskiriami prie sektorių, kuriems kyla anglies dioksido nutekėjimo rizika, naudojami papildomu nemokamų leidimų paskirstymu ir, nepriklausomai nuo to, kaip veikia šių sektorių įrenginiai, jie gauna tiek nemokamų leidimų, kiek efektyviausi įrenginiai, atitinkantys nustatytus lyginamuosius rodiklius. Energetikos sektoriui nemokami leidimai suteikiami tik siekiant konkrečiomis sąlygomis padėti modernizuoti sektorių konkrečiose valstybėse narėse. **4 diagramoje** parodyta, kaip paskirstomi nemokami apyvartiniai taršos leidimai.

¹² Komisijos ataskaita Europos Parlamentui ir Tarybai dėl Europos anglies dioksido rinkos veikimo, 2020 m. sausio mėn.

4 diagrama. Nemokamų leidimų dalis pagal sektorius ir etapus



* Direktyvos 2003/87/EB I priede apibrėžtos veiklos kategorijos.

¹ ATLPS direktyvos 10c straipsnis

² ATLPS direktyvos 10a straipsnio 4 dalis

EAR ataskaita

Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis ATLPS teisės aktais.

10 Nemokamų leidimų paskirstymas 1 ir 2 etapais buvo grindžiamas istoriniu išmetamų teršalų kiekiu. Dėl to¹³ daugeliui operatorių buvo skirta per daug leidimų, visų pirma atsižvelgiant į dėl 2008 m. nuosmukio sumažėjusią gamybą. 3 etape (2013–2020 m.) nemokamų leidimų paskirstymas buvo vykdomas atsižvelgiant į produktų lyginamuosius rodiklius, remiantis efektyviausių veiklos vykdytojų rezultatais. Taip buvo siekiama suteikti paskatą siekti didesnio efektyvumo (t. y. sumažinti išmetamų teršalų kiekį vienam gamybos vienetui) veiklos vykdytojų lygmeniu, tačiau paliekant

¹³ Žr., pavyzdžiui, „Post-2020 reform of the EU Emissions Trading System“, Europos Parlamento tyrimų tarnyba, 2018 m.; „Last Chance Saloon for the EU ETS“, Sandbag, 2016 m.; arba „The EU ETS phase IV reform; implications for system functioning and for the carbon price signal“, Oksfordo universiteto energetikos studijos, 2018 m.

galimybę didinti pramonės sektoriaus išmetamų teršalų kiekį, jeigu padidėtų gamybos lygis. Sektorių, turinčių teisę gauti nemokamus leidimus, pasirinkimas iš esmės susijęs su kai kurių sektorių negebėjimu perkelti sąnaudas savo klientams (žr. **1 langelį**).

1 langelis. Kas yra ES ATLPS sąnaudų perkėlimas?

Sąnaudų perkėlimas reiškia, kad į produkto kainą įtraukiamos ES ATLPS sąnaudos.

Galimybė anglies taršos sąnaudas perkelti į galutines produktų kainas yra vienas iš veiksnių, kuriais ES ATLPS daro poveikį įmonių konkurencingumui.

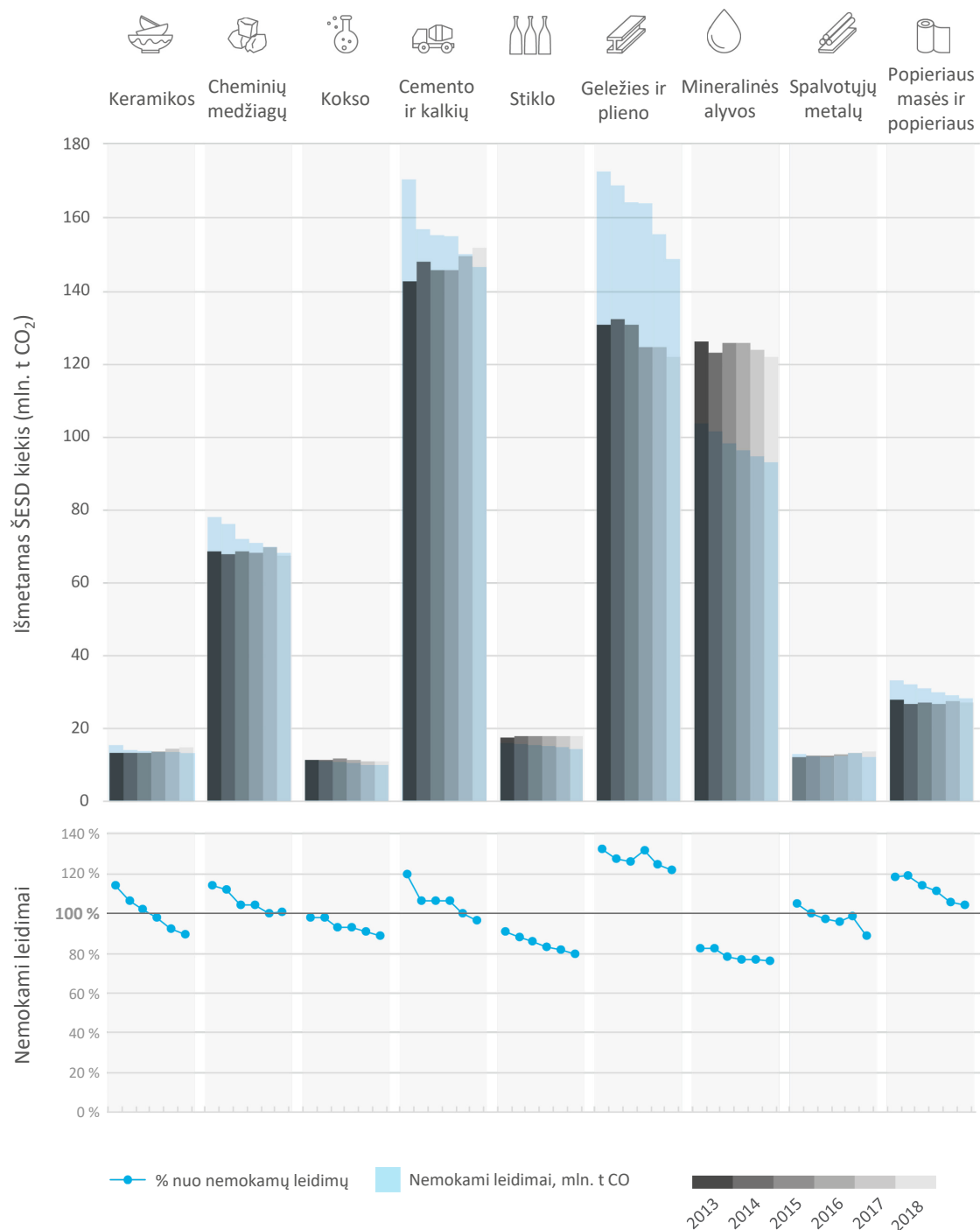
Jei sektorius gali perkelti ES ATLPS sąnaudas, tuomet nemokamų leidimų paskirstymas yra mažiau pagrįstas. Tai paaiškina, kodėl energetikos sektorius daugiausia gauna leidimus aukcionuose, o ne nemokamai.

Net ir tais atvejais, kai įrenginiams leidimai suteikiami nemokamai, jie vis tiek gali perkelti savo teorines anglies taršos sąnaudas savo klientams. Pradėjus taikyti ES ATLPS, visų pirma pirmaisiais jos dviem etapais, daugelis veiklos vykdytojų gavo nenumatyto pelno¹⁴.

11 **5 diagramoje** parodyta, kad po to, kai 2013 m. buvo įvesti lyginamieji rodikliai, visi pramonės sektoriai didžiąją dalį leidimų, reikalingų jų išmetamųjų teršalų kiekiui padengti, ir toliau gavo nemokamai ir kad pramoninių teršalų išmetimas išliko palyginti stabilus. Kai kuriuose sektoriuose nemokamai skirti leidimai viršijo išmestų teršalų kiekį. Taip atsitiko dėl prastos duomenų, naudotų pirmiesiems lyginamiesiems rodikliams nustatyti, kokybės ir riboto suderinimo su veiklos vykdytojo gamybos apimtimi (žr. **48 dalį**).

¹⁴ ES ATLPS vadovas, p. 42.

5 diagrama. ES ATLPS 3 etape pastovų pramonės išmetamų teršalų lygi iš esmės padengia nemokamai suteikiami leidimai



Šaltinis: Audito, remiantis Europos aplinkos agentūros ES ATLPS duomenų vaizduoklės duomenimis.

12 Veiklos vykdytojai ir investuotojai prekiauja apyvartiniais taršos leidimais tiek pirminėse, tiek antrinėse rinkose, kuriose kainai įtaką daro pasiūlos (ribojamos ES ATLPS viršutine riba) ir paklausos dinamika. Kainos signalas turėtų veikti kaip paskata mažinti išmetamą ŠESD kiekį. 2019 m. mažiausia užregistruota Europos Sąjungos

apyvartinio taršos leidimo (ATL) kaina buvo 19,59 euro, o didžiausia – 29,03 euro¹⁵ (žr. [6 diagramą](#)). Daugelis ekspertų padarė išvadą, kad, norint suteikti tinkamų paskatų Paryžiaus susitarimo tikslams pasiekti, reikėtų gerokai didesnių anglies dioksido kainų¹⁶.

6 diagrama. Europos apyvartinių taršos leidimų (ATL) kaina ES ATLPS 2 ir 3 etapais (iki 2019 m. gruodžio 30 d.)



Pastaba: Nustatytas ATL kainų augimas nuo 2017 m. „Carbon Tracker“ ataskaitoje „Anglies taršos atbulinė atskaita: ES ATLPS kainos ir politikos“ („Carbon Countdown: Prices and Politics in the EU-ETS“) siejamas su rinkos reakcija į nuo 2019 m. sausio mėn. numatomą įsteigti rinkos stabilumo rezervą (RSR), dėl kurio susitarta 2017 m.

Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis „Sandbag“ duomenimis.

13 ES ATLPS direktyvoje nustatyta, kad bent pusę pajamų, gautų pardavus leidimus aukcione, valstybės narės turi panaudoti klimato ir energetikos veiksams. Remiantis Europos aplinkos agentūros (EAA) duomenimis, nuo 2013 iki 2020 m. ES ATLPS 3 etape (2013–2020 m.) buvo paskirstyta daugiau kaip 6,66 milijardo nemokamų leidimų. Per šį laikotarpį leidimų kainoms buvo būdingas svyravimas, tačiau jos padidėjo nuo mažiau kaip 3 eurų iki maždaug 25 eurų. Jei aukcione būtų parduota daugiau leidimų, valstybės

¹⁵ Žr. „Sandbag“ anglies taršos kainų vaizduoklę.

¹⁶ Žr. „Report of the High-Level Commission on Carbon Prices“, parengta anglies dioksido kainodaros vadovaujančios koalicijos 2017 m., kurioje nustatyta, kad iki 2020 m. kainos sieks iki 80 JAV dolerių, o iki 2030 m. – iki 100 JAV dolerių.

narės būtų gavusios dideles papildomas pajamas. Komisija nustatė, kad nuo 2012 m. iki 2019 m. birželio mėn. valstybės narės gavo 42 milijardus eurų pajamų iš aukcionų¹⁷.

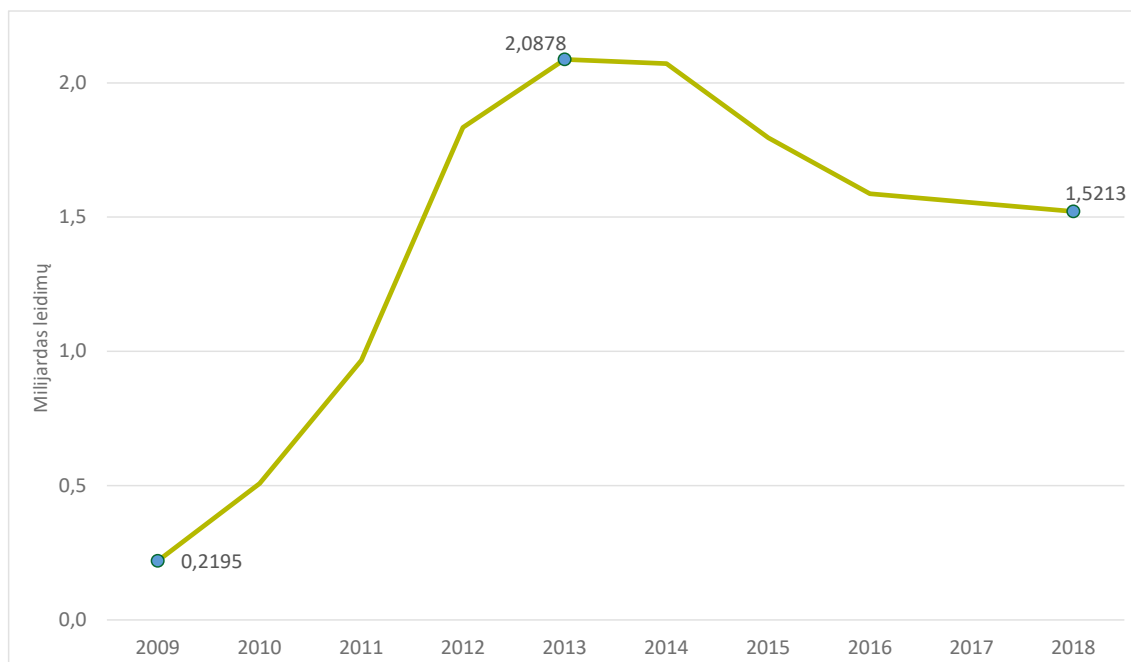
14 Svarbiausių ES ATLPS dalyvių pagrindinės funkcijos yra šios:

- 1) Komisija prižiūri valstybių narių veiksmus pagal ES ATLPS direktyvą; ji parengia leidimų pardavimo aukcione ir nemokamų leidimų paskirstymo taisykles; teikia gaires dėl direktyvos taikymo valstybėms narėms, veiklos vykdytojams ir trečiųjų šalių tikrintojams; ir teikia Europos Parlamentui ir Tarybai pasiūlymus dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų dėl ES ATLPS;
- 2) ES valstybių narių kompetentingos institucijos tikrina ir tvirtina veiklos vykdytojų išmetamų teršalų stebėjimo planus; inspektuoja veiklos vykdytojus; patvirtina veiklos vykdytojų patikrintas išmetamų teršalų ataskaitas, remiantis ES teisės aktais ir Komisijos gairėmis;
- 3) veiklos vykdytojai, kuriems taikoma ES viršutinė išmetamo ŠESD kiekio riba, kasmet gauna ir priduoja apyvartinius taršos leidimus, atsižvelgdami į jų išmestą ŠESD kiekį. Nepridavus pakankamai leidimų, skiriama 100 eurų bauda už kiekvieną nepadengtą anglies dioksido ekvivalentą (CO₂e) ir papildomos baudos, nustatytos valstybių narių lygmeniu (pagal suderintas ES ATLPS direktyvos nuostatas);
- 4) trečiųjų šalių tikrintojai (patvirtinti valstybių narių akreditavimo įstaigų) tikrina ir sertifikuoja veiklos vykdytojų išmetamų teršalų duomenis.

15 Nuo 2005 iki 2012 m. (pirmaisiais dviem ES ATLPS etapais) beveik visi leidimai buvo paskirstyti nemokamai. Kiekvienais metais paskirstytų leidimų skaičius buvo didesnis už tą, kurio reikia faktiniam išmetamų teršalų kiekiui padengti, ypač prasidėjus ekonomikos nuosmukiui po 2008 m., dėl kurio padidėjo veiklos vykdytojų turimų leidimų likučiai (žr. **7 diagramą**). Tai lėmė stiprų leidimų kainos kritimą (žr. **6 diagramą**), dėl kurio sumažėjo veiklos vykdytojų motyvacija mažinti teršalų išmetimą. Daugeliui operatorių pakako anksčiau nemokamai gautų leidimų, kad galėtų visiškai įvykdyti savo leidimų pridavimo įsipareigojimus. Visi sistemos pakeitimai 3 etape iš esmės pašalino metinį perteklių visos sistemos mastu.

¹⁷ Komisijos ataskaita Europos Parlamentui ir Tarybai dėl Europos anglies dioksido rinkos veikimo, COM(2019) 557 final, 2019 10 31.

7 diagrama. ES ATLPS sukaupti pertekliniai apyvartiniai taršos leidimai



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis „Sandbag“ duomenimis.

16 Konsoliduotoje ES ATLPS direktyvoje numatyta peržiūrėti tam tikras su 4 etapu (2021–2030 m.) susijusias nuostatas, atsižvelgiant į šias aplinkybes:

- 1) bendrą padėties įvertinimą pagal Paryžiaus susitarimą, numatytą 2023 m., kurio metu susitarimo dalyviai įvertins savo dabartinius įsipareigojimus ir sustiprins pastangas, kad pasiektų susitarimo tikslus¹⁸;
- 2) Tarptautinės aviacijos išmetamo anglies dioksido kiekio kompensavimo ir mažinimo sistemos (CORSIA), Tarptautinės civilinės aviacijos organizacijos prižiūrimos programos, kuria siekiama pasauliniu mastu kompensuoti civilinės aviacijos išmetamą teršalų kiekį, įgyvendinimą (žr. [4 langelį](#))¹⁹;
- 3) galimą pasienio anglies dioksido mokesčių taikymą importui iš trečiųjų šalių (žr. [40 dalį](#)).

2020 m. Komisija pasiūlė naują Europos klimato teisės aktą²⁰ ir planavo pradėti viešas konsultacijas dėl pasienio anglies dioksido mokesčio mechanizmo. Komisijos komunikate dėl Europos žaliojo kurso nagrinėta galimybė iš dalies pakeisti ES ATLPS reglamentuojančias nuostatas.

¹⁸ 2003 m. spalio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos [direktyvos 2003/87/EB](#), nustatančios šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos leidimų sistemą Sąjungoje, 30 straipsnis.

¹⁹ 2003 m. spalio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos [direktyvos 2003/87/EB](#), nustatančios šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos leidimų sistemą Sąjungoje, 28b straipsnis.

²⁰ Komisijos pasiūlymas dėl reglamento: Europos klimato teisės aktas.

Audito apimtis ir metodas

17 Mes tikrinome, ar Komisijos sprendimai dėl nemokamų ES ATLPS leidimų suteikia tvirtą pagrindą skatinti išmetamo ŠESD kiekio mažinimą. Konkrečiai, tikrinome, ar nemokamų leidimų paskirstymas buvo:

- sėkmingai naudojamas kaip energetikos sektoriaus modernizavimo priemonė;
- orientuotas į sektorius, kuriems būdinga didžiausia anglies dioksido nutekėjimo rizika;
- naudojamas taip, kad būtų skatinama mažinti ŠESD išmetimą ir nebūtų prisidedama prie šio išmetimo didinimo.

18 Atlikdami audito darbą mes:

- tikrinome Komisijos pasiūlymus, gaires ir kitas susijusias ataskaitas;
- konsultavomės su atitinkamomis valstybių narių institucijomis Čekijoje, Vokietijoje, Lenkijoje ir Švedijoje, taip pat su pramonės, energetikos ir aviacijos sektorių atstovais ir nevyriausybinėmis organizacijomis;
- įvertinome turimus dokumentus ir ataskaitas apie ES ATLPS ir nemokamų leidimų mechanizmo veikimą;
- konsultavomės su ekspertų komisija. Jų ekspertinėmis žiniomis remtasi vertinant preliminaras išvadas dėl nemokamų leidimų sistemos poveikio;
- apklausėme kompetentingas institucijas, atsakingas už ES ATLPS stebėjimą visose ES valstybėse narėse, siekdami surinkti svarbią informaciją apie lyginamuosius rodiklius ir anglies dioksido nutekėjimą.

19 Audito laikotarpis yra 2013–2019 m., taigi apima ES ATLPS 3 etapą ir 4 etapui pasiūlytus teisės aktus. Todėl atliekant šį auditą nebuvo atsižvelgta į koronaviruso epidemijos poveikį ES ATLPS kainoms ir į tikėtiną ekonomikos nuosmukio poveikį.

20 Šioje ataskaitoje pateikiama medžiaga, kuri gali būti panaudota atliekant planuojamą teisės aktų peržiūrą, kurios reikia pagal Paryžiaus susitarimą numatytam visuotiniam padėties įvertinimui 2023 m. (žr. 16 dalį).

Pastabos

Nemokami apyvartiniai taršos leidimai, naudojami kaip energetikos sektoriaus modernizavimo priemonė, nedavė aiškių rezultatų

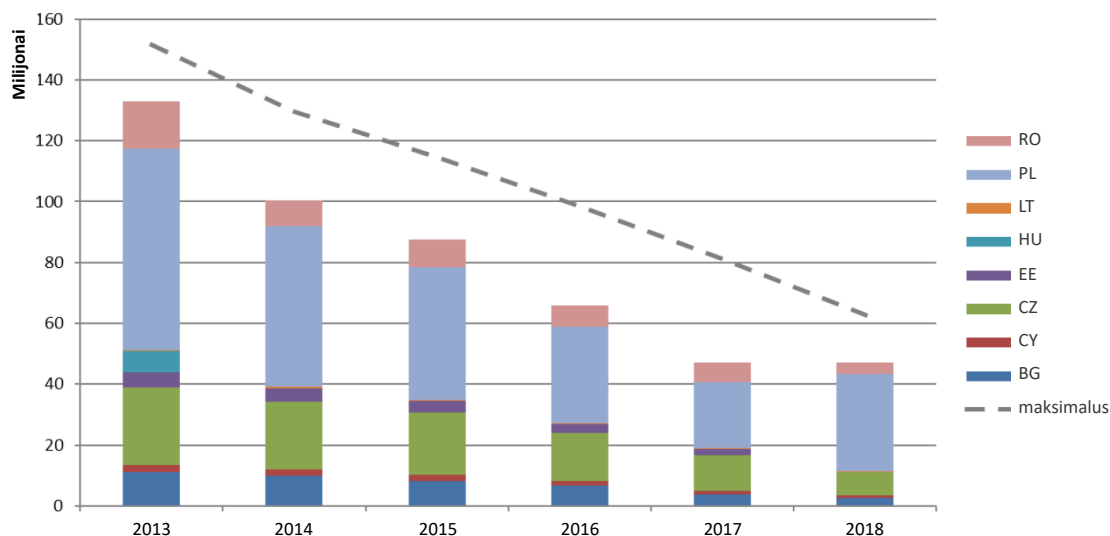
21 3 etape buvo leista naudoti nemokamus apyvartinius taršos leidimus elektros energijos sektoriuje, nukrypstant nuo bendros taisyklės, pagal kurią šis sektorius savo leidimus turi įsigyti aukcione arba rinkoje. Šiais nemokamais leidimais turėtų būti remiamos investicijos į energetikos sektoriaus modernizavimą aštuoniose išimtį taikančiose valstybėse narėse. Išnagrinėjome nemokamų leidimų paskirstymo pokyčius tarp 3 ir 4 etapų ir patikrinome, ar šių valstybių narių energetikos sektoriai sumažino savo anglies pėdsaką.

Nuo 2021 m. taikomos griežtesnės nemokamų leidimų naudojimo energetikos sektoriuje sąlygos

22 Nuo 2013 m. elektros energijos sektorius neturi teisės gauti nemokamų leidimų, nes jis gali perkelti sąnaudas savo vartotojams. Dešimčiai valstybių narių, kurių BVP vienam gyventojui 2013 m. buvo mažesnis nei 60 % Sąjungos vidurkio, buvo pritaikyta nuo šio bendro principo leidžianti nukrypti nuostata²¹. Aštuonios iš jų šia nuostata pasinaudojo 3 etape (žr. **8 diagramą**). 2013–2018 m. pagal šią nuostatą buvo nemokamai paskirstyta daugiau kaip 479 milijonai leidimų (**6 diagramoje** parodyti leidimų kainos pasikeitimai). Šiais nemokamais apyvartiniais taršos leidimais buvo siekiama padėti modernizuoti elektros energijos gamybos sektorių šiose šalyse, kurių keletas buvo labai priklausomas nuo anglių.

²¹ 2003 m. spalio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos [2003/87/EB](#), nustatančios šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos leidimų sistemą Sąjungoje, 10c straipsnis.

8 diagrama. Nemokamas apyvartinių taršos leidimų paskirstymas energetikos sektoriui modernizuoti (remiantis 10c straipsniu)



Pastaba: Punktyrinė linija parodo maksimalų galimų nemokamų apyvartinių taršos leidimų skaičių.

Šaltinis: Europos Komisija.

23 Valstybės narės, ketinančios pasinaudoti nukrypti leidžiančia nuostata, turėjo pateikti Komisijai paraišką, atitinkančią tam tikrus direktyvoje ir vėlesniuose Komisijos gairių dokumentuose²² nustatytus reikalavimus (žr. [2 langelį](#)). Po kelių Komisijos ir aštuonių paraiškas pateikusių valstybių narių diskusijų raundų Komisija patvirtino valstybių narių paraiškas.

²² Jos nustatytos: „Direktyvos 2003/87/EB 10c straipsnyje; Komisijos komunikate „Direktyvos 2003/87/EB 10c straipsnio neprivalomo taikymo gairės“ (2011/C 99/03) ir 2011 m. kovo 29 d. Komisijos sprendime, C (2011) 1983 final.

2 langelis. Nemokamų apyvartinių taršos leidimų naudojimo elektros energijos gamybai modernizuoti 3 etape sąlygos

Valstybės narės, ketinančios skirti nemokamus leidimus pagal ES ATLPS direktyvos 10c straipsnį, turėjo pateikti Komisijai savo siūlomą leidimų paskirstymo metodiką ir įrodyti, kad dėl leidimų suteikimo nebus nepagrįstai iškraipoma konkurencija.

Nemokamų leidimų vertės nebuvo galima naudoti gamybos pajėgumams didinti, kad būtų patenkinta auganti paklausa rinkoje. Kai nemokamais leidimais buvo finansuojami nauji pajėgumai, turėjo būti nutraukti to paties dydžio mažiau efektyvūs elektros energijos gamybos pajėgumai.

Siūlomos investicijos turėjo būti įtrauktos į nacionalinius investicijų planus. Šiuose planuose turėjo būti parodyta, kad įrenginiai, į kuriuos investuojama, jau buvo eksploatuojami 2008 m. pabaigoje, ir numatyta įvairinti šalių energijos rūšių derinį vykdant investicijas, kurių dydis bent jau būtų ne mažesnis kaip nemokamai paskirstytų leidimų rinkos vertė.

24 Savo 2014 m. išvadose dėl klimato ir energetikos politikos strategijos iki 2030 m.²³ Taryba pripažino, kad nemokamų leidimų paskirstymą energetikos sektoriuje reikėtų gerinti, siekiant užtikrinti, kad lėšos būtų naudojamos realioms investicijoms į energetikos sektoriaus modernizavimą skatinti. Persvarstytoje 4 etapo direktyvoje reikalaujama, kad kompetentingos institucijos investicijas pasirinktų pagal privalomo pasiūlymų teikimo procedūrą (o ne pagal 3 etape naudojamus fiksuoto dydžio nacionalinius investicijų planus). 4 etape iš dešimties reikalavimus atitinkančių valstybių narių tik Bulgarija, Vengrija ir Rumunija savo energetikos sektoriams teiks nemokamus leidimus.

Turimi duomenys rodo, kad nemokamų apyvartinių taršos leidimų paskirstymas, kaip elektros energijos sektoriaus modernizavimo priemonė, 3 etape yra neveiksmingas

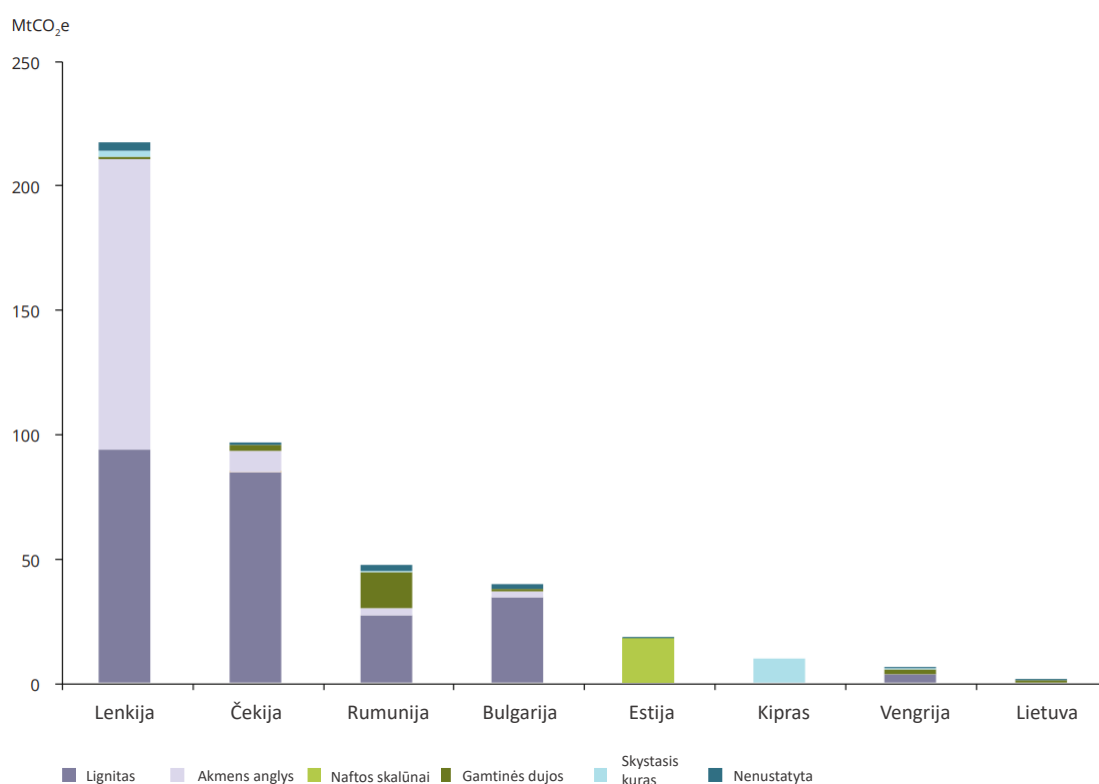
25 Buvo tikimasi, kad dėl investicijų, susijusių su nemokamų apyvartinių taršos leidimų naudojimu pagal 10c straipsnį, sumažės elektros energijos gamybos teršalų išmetimo intensyvumas ir absoliutusias išmetamų teršalų kiekis. 2015 m. Komisijos užsakymu atliktame tyrime padaryta išvada, kad nėra galimybės įvertinti šiomis

²³ EUCO 169/14 – Europos Vadovų Tarybos (2014 m. spalio 23 ir 24 d.) išvados.

investicijomis paskatinto išmetamo šESD kiekio sumažinimo veiksmingumo ir efektyvumo²⁴.

26 9 diagramoje matyti, kad didžioji pajamų, gaunamų iš nemokamai paskirstytų leidimų, dalis buvo panaudota lignitu ir anglimis kūrenamoms elektrinėms atnaujinti, daugiausia Bulgarijoje, Čekijoje, Lenkijoje ir Rumunijoje.

9 diagrama. Nemokami apyvartiniai taršos leidimai elektros energijos gamybai modernizuoti pagal gaunančiosios elektrinės kuro rūšį ir valstybę narę 2013–2017 m.



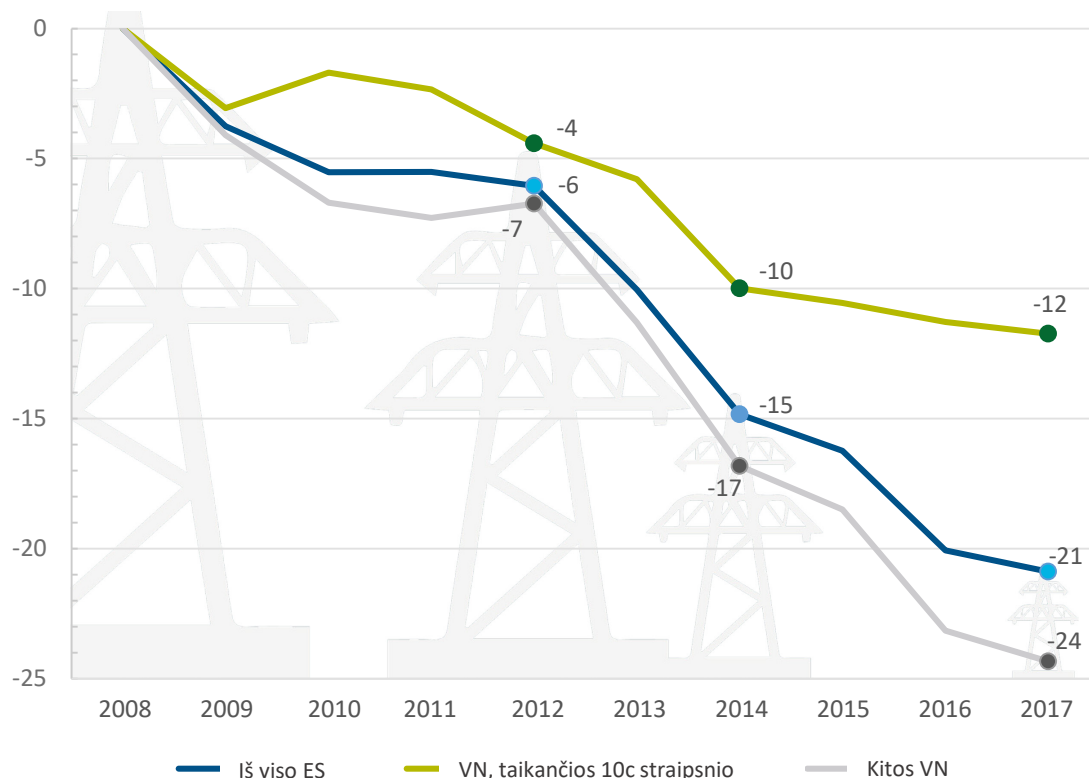
Šaltinis: Europos aplinkos agentūra. ES ATLPS tendencijos ir prognozės 2018 m.

27 Mes įvertinome energetikos sektoriaus taršos anglies dioksidu intensyvumo sumažėjimą šalyse, turinčiose teisę gauti nemokamus leidimus pagal 10c straipsnį, ir jį palyginome su tais pačiais duomenimis šalyse, kurios negauna nemokamų leidimų (žr. 10 diagramą). Rezultatai rodo, kad valstybėse narėse, gavusiose nemokamų leidimų energetikos sektoriui modernizuoti, anglies taršos intensyvumas sumažėjo kur

²⁴ Austrijos aplinkos agentūra (Umweltbundesamt). ES ATLPS direktyvos vertinimas: įvykdytas pagal projektą „Parama ES apyvartinių taršos leidimų prekybos sistemos peržiūrai“. Europos Komisija, 2015 m.

kas mažiau. Naujausi moksliniai tyrimai²⁵ dėl anglių, kaip elektros energijos gamybos pagrindo, mažinimo 2019 m. patvirtina šią tendenciją.

10 diagrama. Anglies taršos intensyvumo pokytis energetikos sektoriuje, palyginti su 2008 m. (%)



Šaltinis: Audito Rūmai, apskaičiuota remiantis Eurostato ir „Sandbag“ duomenimis.

Paskirstant nemokamus leidimus pramonei ir orlaivių naudotojams buvo ribotai atsižvelgiama į galimybę perkelti sąnaudas ir priklausomybės nuo iškastinio kuro mažinimas dažnai buvo lėtesnis

28 ES ATLPS direktyvoje nustatyta, kad nemokamų leidimų paskirstymas yra „pereinamojo laikotarpio ir išimtinė“ nuostata, leidžianti nukrypti nuo²⁶ numatytosios pardavimo aukcione galimybės (žr. 4 diagramą). Nemokamų leidimų paskirstymas

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

²⁶ 2003 m. spalio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2003/87/EB, nustatančios šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos leidimų sistemą Sąjungoje ir iš dalies keičiančios Tarybos direktyvą 96/61/EB, 10a, 10b ir 10c straipsniai. Taip pat žr. https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/allowances_en.

turėtų būti orientuotas į tuos sektorius, kurie labiausiai atviri tarptautinei konkurencijai ir turi mažiausiai galimybių perkelti išlaidas dėl išmetamo anglies dioksido vartotojams.

Nemokamų leidimų paskirstymas pramonei ir orlaivių naudotojams neatspindėjo sektoriaus pajėgumo perkelti išlaidas

29 Kaip minėta pirmiau, išskyrus dešimt mažesnių pajamų kategorijai priklausančių valstybių narių (žr. **21** dalį), pagal ES ATLPS elektros energijos sektoriui nemokami leidimai nebuvo teikiami, nes šis sektorius galėjo perkelti išlaidas savo klientams ir todėl jame nekilo anglies dioksido nutekėjimo rizika. Nustatėme, kad nemokamų apyvartinių taršos leidimų paskirstymas kitiems sektoriams ne visada atitiko jų gebėjimą perkelti sąnaudas:

- aviacijos sektorius gauna nemokamus leidimus. Tačiau šis sektorius gali perkelti ES ATLPS sąnaudas vartotojams. Tai patvirtino 2006 m. poveikio vertinimas, atliktas prieš įtraukiant aviaciją į ES ATLPS²⁷.
- Komisijos 4 etapo ES ATLPS peržiūros poveikio vertinime pateikiama²⁸ informacija apie sąnaudų perkėlimo normas skirtinguose pramonės sektoriuose. Komisija nepasiūlė moduluoti paskirstomų nemokamų leidimų skaičiaus jokiam sektoriui.

30 Kai nemokamų leidimų paskirstymas nėra tikslingas, gali susidaryti situacija, kai sektoriai išlaidas dėl išmetamo anglies dioksido perkelia net ir gaudami nemokamus leidimus. Todėl „nemokamų leidimų teikimas reiškia, kad vartotojai (arba užsakomosios pramonės šakos) atlieka finansinį pervedimą intensyviai energiją vartojančioms pramonės šakoms, o tai leidžia gauti pajamas, kurios dažnai vadinamos

²⁷ (SEC)2006 1684 – Komisijos tarnybų darbinis dokumentas, pridamas prie pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos, iš dalies keičiančios Direktyvą 2003/87/EB, kad į šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos leidimų prekybos sistemą Bendrijoje būtų įtrauktos aviacijos veiklos rūšys – Aviacijos veiklos rūšių įtraukimo į šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos leidimų prekybos sistemą Bendrijoje poveikio vertinimas {COM (2006) 818 final} {SEC (2006) 1685}.

²⁸ SWD(2015) 135 final – Komisijos tarnybų darbinio dokumento, pridamo prie pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos, kuria iš dalies keičiama Direktyva 2003/87/EB siekiant ekonomiškai efektyviai dar labiau sumažinti išmetamų teršalų kiekį ir paskatinti investicijas į mažo anglies dioksido kiekio technologijas, p. 199, 32 lentelė.

nenumatytu pelnu“²⁹. Prie 2014 m. Komisijos pasiūlymo pridėtame poveikio vertinime pripažįstama^{30,31}, kad nemokamų leidimų paskirstymas gali sumažinti paskatas įrenginiams mažinti teršalų išmetimą ir kad nemokamus leidimus gaunantys sektoriai gali perkelti dalį savo išlaidų.

31 2014 m. išvadose³² Europos Vadovų Taryba susitarė, kad apyvartinių taršos leidimų, kurie bus parduodami aukcionuose pagal ES ATLPS po 2020 m., dalis neturėtų būti mažinama. Komisija pasiūlė 4 etape aukcione parduoti tokią pat leidimų dalį, kaip ir 3 etape³³ (57 %). Tada teisės aktų leidėjas suteikė³⁴ galimybę prireikus ne daugiau kaip 3 % padidinti galimų nemokamų leidimų skaičių (žr. „nemokamų leidimų paskirstymo rezervas“ **11 diagramoje**). Teisės aktų leidėjas turi teisę nuspręsti, kada taikyti šį padidinimą. Ši sąlyga nebuvo įtraukta nei į Komisijos poveikio vertinimą, nei į Komisijos pasiūlymą. Galiausiai, 4 etape apie 40 % leidimų vis dar bus paskirstoma nemokamai.

²⁹ „Ex-post investigation of cost pass-through in the EU ETS“. CE Delft ir Oeko-Institut. 2015 m. lapkričio mėn.

³⁰ Memo/08/35 – Klausimai ir atsakymai dėl Komisijos pasiūlymo persvarstyti ES apyvartinių taršos leidimų sistemą.

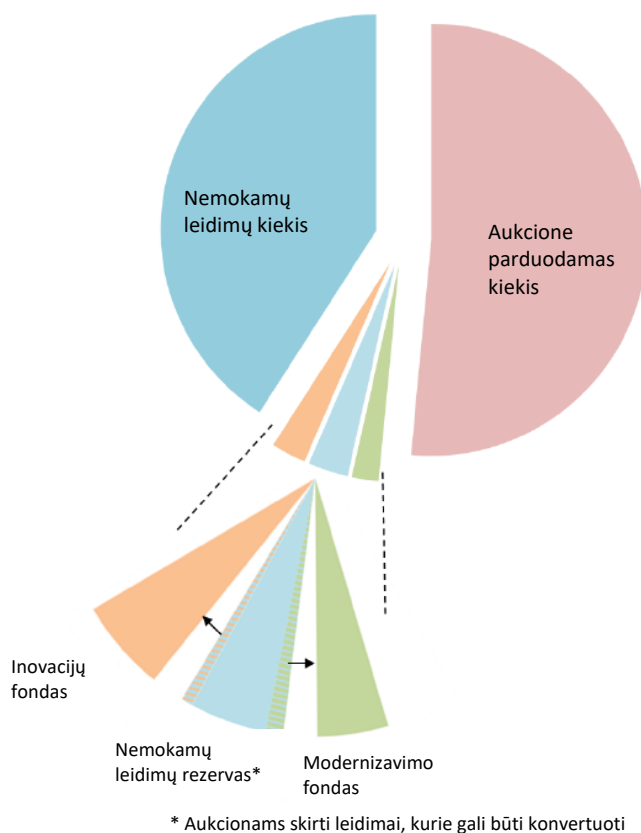
³¹ SWD(2014) 15 final – Komisijos tarnybų darbinio dokumento „Poveikio vertinimas“, pridedamo prie dokumento „Europos Parlamento, Tarybos, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto ir Regionų komiteto komunikatas „2020–2030 m. klimato ir energetikos politikos strategija““, 83–90 p.

³² EUCO 169/14 – Europos Vadovų Tarybos (2014 m. spalio 23 ir 24 d.) išvados.

³³ COM(2015) 337 final – Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos, kuria iš dalies keičiama Direktyva 2003/87/EB siekiant ekonomiškai efektyviai dar labiau sumažinti išmetamų teršalų kiekį ir paskatinti investicijas į mažo anglies dioksido kiekio technologijas.

³⁴ 2018 m. kovo 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos (ES) 2018/410, kuria iš dalies keičiama Direktyva 2003/87/EB siekiant ekonomiškai efektyviai dar labiau sumažinti išmetamų teršalų kiekį ir paskatinti investicijas į mažo anglies dioksido kiekio technologijas ir Sprendimas (ES) 2015/1814, 1 straipsnio 14 dalies e punktas.

11 diagrama. 4 etape apie 40 % apyvartinių taršos leidimų vis dar bus paskirstoma nemokamai



Šaltinis: COM(2018) 842 final: Komisijos ataskaita Europos Parlamentui ir Tarybai. Europos anglies dioksido rinkos veikimo ataskaita.

Sektoriai, išmetantys daugiau kaip 90 % pramoninių išmetamų teršalų, visus savo leidimus arba didžiąją jų dalį gavo nemokamai

32 ES ATLPS nemokamų leidimų paskirstymas naudojamas tam, kad sumažėtų anglies dioksido nutekėjimo rizika (žr. 07 dalį). Anglies dioksido nutekėjimas „yra galimas pasaulinio šiltnamio efektą sukeliančių dujų išmetimo padidėjimas, jei dėl sąnaudų, susijusių su ES klimato politika, įmonės perkelia gamybą į kitas šalis, kuriose pramonei netaikoma panaši klimato politika“³⁵. Anglies dioksido nutekėjimo rizika iškyla dėl anglies taršos leidimų kainos skirtumų ES viduje ir tarp ES ir trečiųjų šalių.

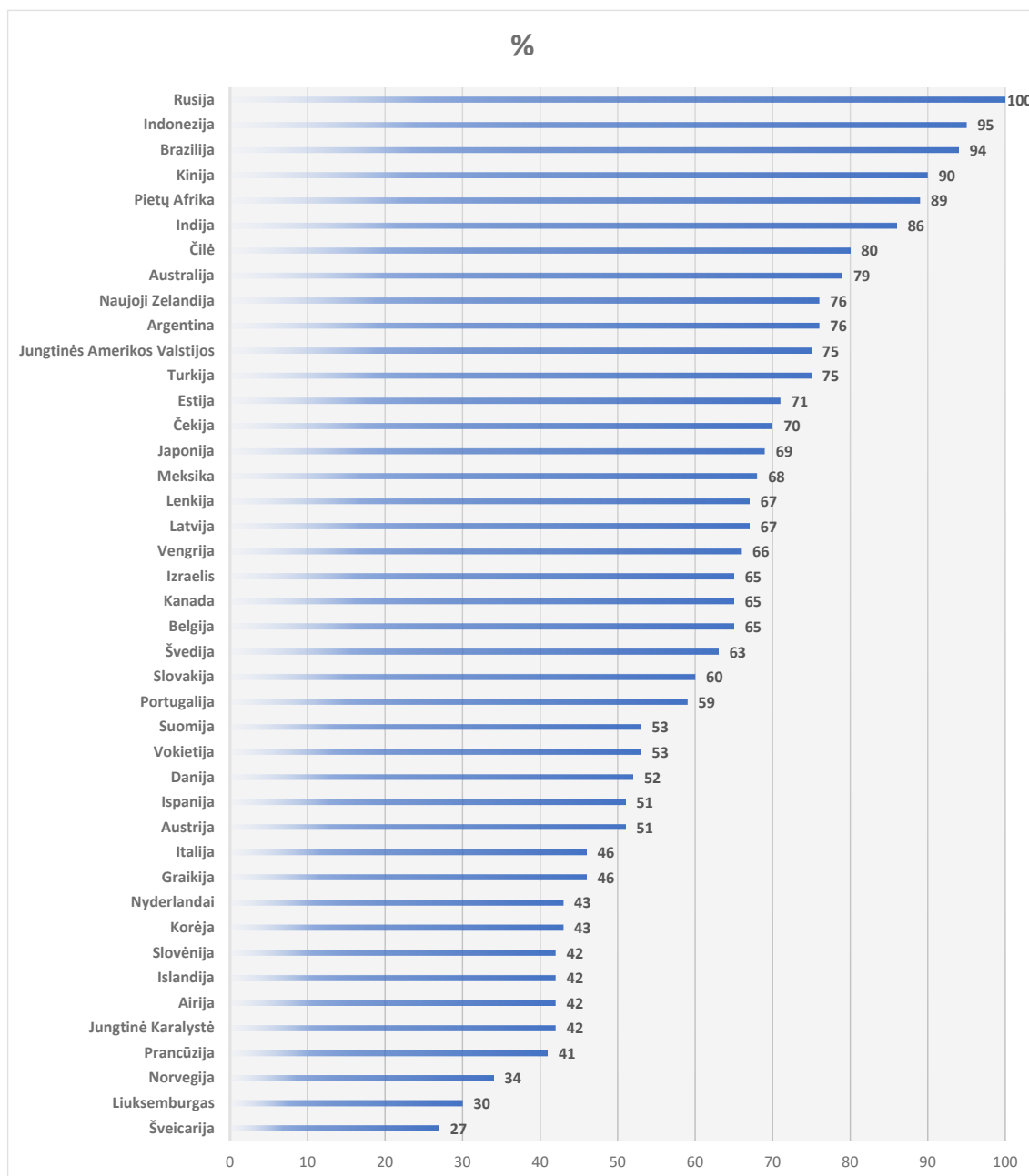
³⁵ SWD(2019) 22 final, Komisijos tarnybų darbinio dokumento „Poveikio vertinimas“, pridedamo prie dokumento „Komisijos deleguotasis sprendimas, kuriuo Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2003/87/EB papildoma nustatyti 2021–2030 m. sektorių ir pasektorių, kuriems būdinga anglies dioksido nutekėjimo rizika, sąrašą“, 4 puslapis.

33 Pasak EBPO (žr. [12 diagramą](#)), skirtingose valstybėse anglies taršos sąnaudos labai skiriasi. Pavyzdžiui, bendros išlaidos dėl išmetamo anglies dioksido daugumoje ES valstybių narių buvo mažesnės nei Šveicarijoje ir Norvegijoje, bet didesnės nei JAV ir Kinijoje. Atlikus Europos Komisijos apmokėtą tyrimą, nebuvo rasta anglies dioksido nutekėjimo įrodymų³⁶, nors kituose tyrimuose teigiama, kad anglies dioksido nutekėjimas neįvyko būtent dėl nemokamų leidimų paskirstymo³⁷. Atsižvelgiant į tai, kad dėl anglies dioksido nutekėjimo Europos Sąjungoje gali sumažėti darbo vietų ir investicijų, jis turi ekonominių ir socialinių pasekmių.

³⁶ Bolscher, Hans; Graichen, Verena; Hay, Graham; Healy, Sean; Lenstra, Jip; Meindert, Lars; Regeczi, David; Von Schickfus, Marie-Theres; Schumacher, Katja; Timmons-Smakman, Floor. [Anglies dioksido nutekėjimo projektas: informacijos apie pasirinktus sektorius suvestinė](#). Ecorys. Roterdamas, p. 11. 2013 m. rugsėjo mėn.

³⁷ Montenegro, Roland; Fahl, Ulrich; Zabel, Claudia; Lekavičius, Vidas; Bobinaitė, Viktorija; Brajković, Jurica. [D3.2 – anglies dioksido nutekėjimo ir konkurencingumo atvejų tyrimas](#). REEEM projektas 2018.

12 diagrama. Anglies dioksido kainų skirtumas EBPO ir G20 šalyse, 2015 m.



Pastaba: Anglies dioksido kainų skirtumas parodo, koku dydžiu šalies taikoma išmetamo anglies dioksido kaina atsilieka nuo 30 eurų/t lyginamojo rodiklio vertės (EBPO įvertino, kad 2018 m. išlaidos dėl išmetamo anglies dioksido buvo mažos).

Lyginamojo rodiklio vertės ir faktinio realiojo anglies taršos tarifo (RATT) skirtumas yra pateiktas procentiškai: jei visų išmetamų teršalų RATT yra ne mažesnis už lyginamąjį rodiklį, šis skirtumas yra lygus nuliui, o jei RATT už visus teršalus yra lygus nuliui, skirtumas yra 100 % (pavyzdžiui, Rusijoje).

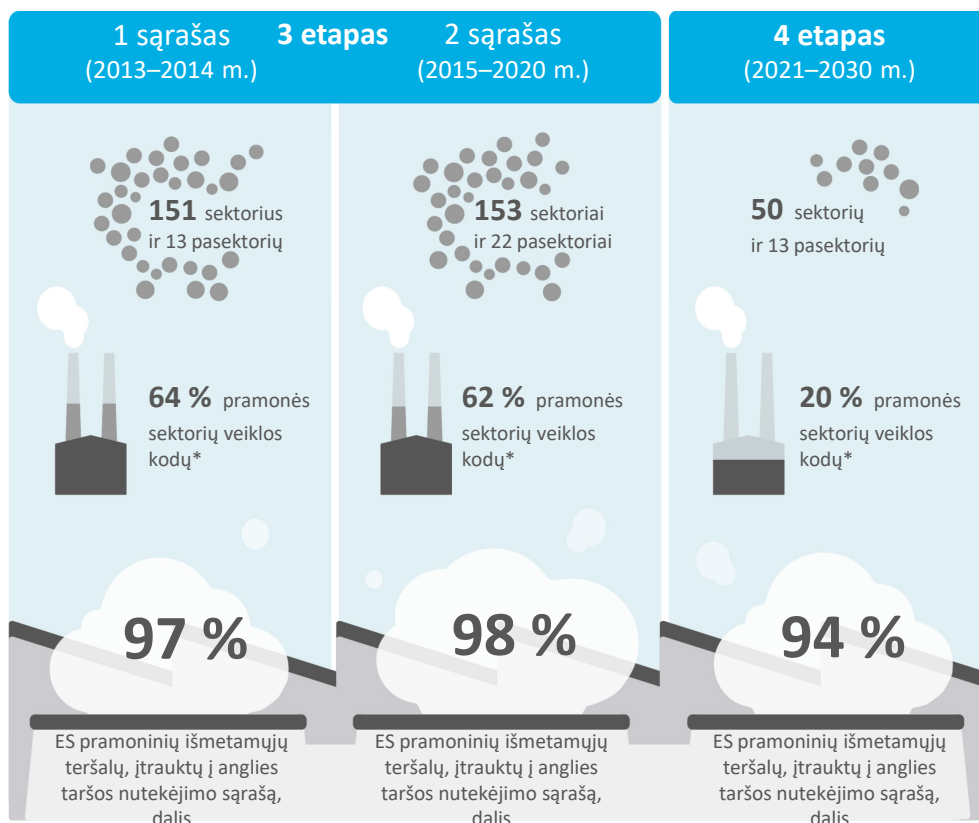
Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis EBPO 2018 m. realiųjų anglies taršos tarifų duomenimis.

34 Nemokamų leidimų paskirstymas padeda sumažinti anglies dioksido nutekėjimo riziką, mažindamas veiklos vykdytojų, kuriems taikoma ES ATLPS, patiriamas

reikalavimų laikymosi sąnaudas. Taigi šie leidimai jiems padeda išlikti konkurencingiems trečiosiose šalyse įsisteigusių gamintojų atžvilgiu.

35 Pramonės veiklos vykdytojai iš sektorių, kuriuose numatoma anglies dioksido nutekėjimo rizika, kasmet naudojami nemokamų leidimų paskirstymu, remiantis **42** dalyje paminėtais produktų lyginamaisiais rodikliais, kitaip nei kituose sektoriuose (kuriuose anglies dioksido nutekėjimo rizika nenumatoma), kur nemokamų leidimų skaičius palaipsniui mažinamas (žr. **4 diagramą**) iki nulio. 4 etape, atsižvelgiant į Komisijos pasiūlymus, pramonės sektorių, kuriuose numatoma anglies dioksido nutekėjimo rizika, dalis buvo gerokai sumažinta. Tačiau šiems sektoriams vis dar tenka 94 % ES pramoninių išmetamųjų teršalų (žr. **13 diagramą**). Anglies dioksido nutekėjimo sąraše nėra nustatyti skirtingi anglies dioksido nutekėjimo rizikos laipsniai įvairiuose į jį įtrauktuose sektoriuose ir visi jie laikomi vienodais (žr. palyginimą su kitomis ATLPS sistemomis **3 langelyje**).

13 diagrama. Bendra informacija apie ES ATLPS anglies dioksido nutekėjimo sąrašus



* Nurodytas procentinis dydis atitinka Europos bendrijos statistiniame ekonominės veiklos rūšių klasifikatoriuje (NACE) nurodytų pramonės sektorių skaičių ir nesuteikia jokios informacijos apie pramonės gamybą ar pramonės dydį.

Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis ES teisės aktais ir Europos Komisijos duomenimis.

3 langelis. Anglies dioksido nutekėjimo rizika kitose apyvartinių taršos leidimų prekybos schemose

ES ATLPS visiems sektoriams, kuriuose numatoma anglies dioksido nutekėjimo rizika, taikomos vienodos sąlygos. Tai reiškia, kad visi sektoriai, įtraukti į ES ATLPS anglies dioksido nutekėjimo sąrašą, naudojami nemokamų leidimų paskirstymu remiantis 100 % atitinkamo lyginamojo rodiklio.

Palyginimui, JAV Kalifornijos valstijoje ir Kanados Kvebeko provincijoje taikomose ATLPS patvirtintas anglies dioksido nutekėjimo sąrašas, kuriame sektoriai suskirstyti į didelės, vidutinės ir mažos anglies dioksido nutekėjimo rizikos kategorijas³⁸.

36 ES ATLPS teisės aktuose naudojami anglies dioksido nutekėjimo rizikos vertinimo kriterijai yra taršos intensyvumas ir prekybos intensyvumas. Atliekant poveikio vertinimą, skirtą būsimo 4 etapo ES ATLPS peržiūrai, buvo taip pat išnagrinėtos įvairių sektorių³⁹ perkėlimo normos (žr. **1 langelį**), tačiau Komisija į savo pasiūlymus dėl 4 etapo neįtraukė šių rodiklių į anglies dioksido nutekėjimo rizikos⁴⁰ vertinimo kriterijus.

37 Tai, kad nemokami leidimai nėra tikslingai paskirstomi atsižvelgiant į anglies dioksido nutekėjimą, reiškia, kad pagal dabartinę tvarką daugumos nemokamų leidimų paskirstymas iki 2030 m. nebus sumažintas iki nulio, o toks yra numatytasis nemokamiems leidimams skirtas planas (žr. **4 diagramą**).

38 2018 m. paskelbtame EBPO tyrime dėl pirmųjų dešimties ES ATLPS taikymo metų nustatyta, kad sektoriai, kuriems, Europos Komisijos nuomone, būdinga ši rizika, „iš tikrųjų veikia itin konkurentiškose rinkose ir išgyvena sunkius ekonominius laikus“.

³⁸ Daugiau informacijos apie Kaliforniją ir Kvebeką atitinkamai pateikta:
<https://ww3.arb.ca.gov/cc/capandtrade/allowanceallocation/allowanceallocation.htm>;
<http://www.environnement.gouv.qc.ca/changements/carbone/mecanismes-protecteur.htm>.

³⁹ SWD(2015) 135 final – Komisijos tarnybų darbinio dokumento „Poveikio vertinimas“, pridedamo prie pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos, kuria iš dalies keičiama Direktyva 2003/87/EB siekiant ekonomiškai efektyviai dar labiau sumažinti išmetamų teršalų kiekį ir paskatinti investicijas į mažo anglies dioksido kiekio technologijas, p. 193–202.

⁴⁰ COM(2015) 337 final – Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos, kuria iš dalies keičiama Direktyva 2003/87/EB siekiant ekonomiškai efektyviai dar labiau sumažinti išmetamų teršalų kiekį ir paskatinti investicijas į mažo anglies dioksido kiekio technologijas.

Tačiau ji taip pat nustatė, kad „pagal ES ATLPS reglamentuojamų įmonių rezultatai buvo geresni nei analogiškų ne pagal ES ATLPS veikiančių įmonių <...> (o tai) rodo, kad paskirstant nemokamus leidimus, rizikos veikiams ES ATLPS įmonėms galėjo būti kompensuota daugiau nei reikėjo už įvertintas reglamentuoto anglies taršos mažinimo sąnaudas“⁴¹. Todėl tiksliau skirstant nemokamus apyvartinius taršos leidimus būtų sprendžiama anglies dioksido nutekėjimo rizika, sumažėtų nenumatyti pelnas ir (padidinus aukcione parduodamų leidimų dalį) pagerėtų viešieji finansai.

Komisija išnagrinėjo, bet nepasiūlė kitų metodų, kad sumažintų anglies dioksido nutekėjimo riziką, kylančią dėl ES ATLPS

39 2008 m. 3 etapo peržiūrai skirtame poveikio vertinime Komisija išnagrinėjo nemokamų leidimų paskirstymo alternatyvas siekiant mažinti anglies dioksido nutekėjimą⁴², o 2010 m. Komisijos komunikate – būdus, kaip dar labiau sumažinti išmetamų teršalų kiekį ir įvertinti anglies dioksido nutekėjimą⁴³, tačiau konkrečių pasiūlymų nepateikė. Konkrečiai, 2014 m., vertindama galimą 2020–2030 m. laikotarpio klimato ir energetikos politikos strategiją, Komisija įvertino anglies dioksido nutekėjimo padėtį ES ir pasiūlė galimus būdus, kaip spręsti šį klausimą, – visi šie būdai buvo išimtinai paremti nemokamų leidimų paskirstymu⁴⁴. Pagrindinė alternatyva nemokamų leidimų paskirstymui, dėl kurios šiuo metu diskutuoja Komisija, yra

⁴¹ „The joint impact of the European Union Emissions Trading System on carbon emissions and economic performance“. ECO/WKP(2018)63; Ekonomikos departamento darbo dokumentai Nr. 1515. Antoine Dechezleprêtre, Daniel Nachtigall ir Frank Venmans.

⁴² SEC(2008) 52 – Komisijos tarnybų darbinio dokumento, pridedamo prie pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos, iš dalies keičiančios Direktyvą 2003/87/EB, siekiant patobulinti ES šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos leidimų sistemą ir išplėsti jos taikymo sritį – Poveikio vertinimas, 5.6.3 skirsnis.

⁴³ COM(2010) 265 final – Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui dėl galimybių sumažinti išmetamųjų šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekį daugiau nei 20 % analizės ir anglies dioksido nutekėjimo rizikos vertinimo.

⁴⁴ SWD(2014) 15 final – Komisijos tarnybų darbinio dokumento „Poveikio vertinimas“, pridedamo prie dokumento „Europos Parlamento, Tarybos, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto ir Regionų komiteto komunikatas „2020–2030 m. klimato ir energetikos politikos strategija“, 5.5 skirsnis.

pasienio anglies dioksido mokesčio naudojimas, kuriuo suvienodinamos importuojamų prekių ŠESD sąnaudos su vidaus gamybos sąnaudomis⁴⁵.

40 Pasienio anglies dioksido mokestis apimtų anglies taršos mažinimo sąnaudas, susijusias su importu iš vietovių, kuriose netaikoma klimato politika, tokia kaip ES ATLPS, taip sumažinant anglies dioksido nutekėjimo riziką (nors taip ir nebūtų atsižvelgiama į sąnaudas, tenkančias ES eksportui į trečiąsias šalis). Prie pirminio Komisijos teisėkūros pasiūlymo dėl ES ATLPS 4 etapo pridėjame 2015 m. poveikio vertinime nustatyta, kad anglies dioksido nutekėjimo problemai spręsti nebuvo patikimų lyginamosios analizės sistemos alternatyvų. Jame buvo pažymėta, kad pasienio mokestis yra kur kas mažiau tinkama priemonė, ir atkreiptas dėmesys į galimus prieštaravimus daugiašalėms prekybos taisyklėms ir neigiamą trečiųjų šalių reakciją⁴⁶. Tačiau 4 etapo direktyvoje nurodyta, kad nemokamų leidimų suteikimas galėtų būti pakeistas, pritaikytas arba papildytas pasienio anglies dioksido mokesčiais⁴⁷. Komunikate dėl Europos žaliojo kurso siūloma toliau teikti pasiūlymą dėl „pasienio anglies dioksido mokesčio“, jei anglies dioksido kainos ir toliau labai skirsis⁴⁸.

Taikant lyginamuosius rodiklius, pagal kuriuos paskirstomi nemokami leidimai, palaipsniui didinamos paskatos mažinti išmetamus teršalus

41 Pagal ES ATLPS direktyvą 3 etapo nemokami apyvartiniai taršos leidimai turėjo būti paskirstomi taip, kad būtų skatinama mažinti išmetamą ŠESD kiekį. Šį paskirstymą

⁴⁵ Claeys, Grégory; Tagliapietra, Simone; Zachmann, Georg; [How to make the European Green Deal work](#). Policy Contribution. Nr. 13. 2019 m. lapkričio mėn. Bruegel, Briuselis, p. 6.

⁴⁶ [SWD\(2015\) 135 final](#) – Komisijos tarnybų darbinio dokumento „Poveikio vertinimas“, pridedamo prie pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos, kuria iš dalies keičiama Direktyva 2003/87/EB siekiant ekonomiškai efektyviai dar labiau sumažinti išmetamų teršalų kiekį ir paskatinti investicijas į mažo anglies dioksido kiekio technologijas, p. 139.

⁴⁷ 2018 m. kovo 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos [direktyvos 2018/410](#) 24 konstatuojamoji dalis.

⁴⁸ [COM\(2019\) 640 final](#) – Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Europos Vadovų Tarybai, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui – Europos žaliasis kursas.

reglamentuojančiomis taisyklėmis neturėtų būti prisidedama prie išmetamo ŠESD kiekio didinimo.

Lyginamaisiais rodikliais pagrįstas metodas suteikė paskatas mažinti išmetamą šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekį

42 Nuo 3 etapo kiekvieno veiklos vykdytojo gaunamų nemokamų leidimų skaičius apskaičiuojamas naudojant konkreitiems produktams taikomus lyginamuosius rodiklius (arba, kai tai neįmanoma, taikant atsarginį metodą, susijusį su šilumos ir kuro naudojimu). Vadovaudamasi ES ATLPS direktyva⁴⁹, Komisija naudojo lyginamuosius rodiklius, siekdama užtikrinti, kad „leidimai būtų paskirstomi taip, kad būtų skatinama mažinti išmetamą šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekį ir taikyti efektyvaus energijos vartojimo technologijas, <...> ir kad nebūtų skatinama didinti išmetamo teršalų kiekio“.

43 Produktų lyginamieji rodikliai atitinka 10 % efektyviausių kiekvieno sektoriaus įrenginių vidutinį išmetamų teršalų lygį. Tokiu būdu labai efektyviems įrenginiams turėtų būti suteikti visi arba beveik visi leidimai, kurių jiems reikia, kad įvykdytų ES ATLPS įsipareigojimus. Neefektyvūs įrenginiai turi dėti daugiau pastangų, kad savo išmetamus teršalus padengtų apyvartiniais taršos leidimais, sumažindami savo išmetimą arba įsigydami daugiau leidimų <...>“⁵⁰.

44 Lyginamųjų rodiklių naudojimas plačiai pripažįstamas kaip sistemos, naudotos ankstesniuose ES ATLPS etapuose, patobulinimas, kai leidimai buvo skirstomi remiantis istoriškai išmestu ŠESD kiekiu⁵¹. Lyginamaisiais rodikliais grindžiamo metodo taikymas suteikia daugiau paskatų mažinti gamybos procese išmetamų teršalų kiekį.

Veiksmingam lyginamųjų rodiklių naudojimui iškyla kai kurių techninių sunkumų

45 Šiuo metu taikant nemokamų leidimų paskirstymo lyginamuosius rodiklius nevisiškai atsižvelgiama į netiesioginį teršalų išmetimą, susijusį su tiekimo grandinės

⁴⁹ 2003 m. spalio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos [2003/87/EB](#), nustatančios šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos leidimų sistemą Sąjungoje ir iš dalies keičiančios Tarybos direktyvą 96/61/EB, 10a straipsnio 1 dalies antra pastraipa.

⁵⁰ ES ATLPS vadovas, p. 41.

⁵¹ Pavyzdžiui, žr. [Position paper on benchmarking and allocation rules in phase III of the EU Emissions Trading System](#), CAN Europe, 2010 m. vasario mėn.

ryšiais. Tai gali būti problema kai kuriuose sektoriuose, jei kai kurie įrenginiai sugeba sumažinti savo formalų taršos intensyvumą (kartu išlaikydami nemokamų leidimų suteikimo lygį) tiesioginius (vietoje) išmetamus teršalus pakeisdami netiesioginiais⁵².

46 Deginant biomasę išmetamas ŠESD kiekis neįtraukiamas apskaičiuojant leidimus, kuriuos privalo priduoti veiklos vykdytojas (žr. **05** dalį). Todėl pramoniniai įrenginiai, kuriuose naudojama biomasė, paprastai gauna daugiau nemokamų leidimų, nei jie turi priduoti. Be to, veiklos vykdytojai, gaminantys elektros energiją iš biomasės, neprivalo priduoti leidimų už naudojant šį kurą išmetamus teršalus. Pagal ES ATLPS šios rūšies kurui netaikomi jokie tvarumo kriterijai. Į persvarstytą Atsinaujinančiųjų išteklių energijos direktyvą (AIED II) buvo įtraukti biomasei taikomi tvarumo kriterijai⁵³, remiantis argumentu, kad finansinė parama gali būti skiriama tik tvariai bioenergijai, dėl kurios mažėja išmetamas ŠESD kiekis, palyginti su iškastiniu kuru. Komisija nepasiūlė ES ATLPS taisyklių pakeitimų, kuriais būtų ribojamas nemokamų leidimų paskirstymas veiklos vykdytojams, naudojantiems AIED II kriterijus atitinkančią biomasę.

47 Principo „moka teršėjas“ ir principo „moka naudotojas“ taikymas anglies taršos sąnaudoms gali paskatinti gamintojus ir vartotojus keisti savo elgseną ir mažinti išmetamų teršalų kiekį. ATLPS 4 etapo poveikio vertinime pripažinta, kad nemokamų leidimų paskirstymas neviseškai atitinka principą „moka teršėjas“⁵⁴: dėl šio principo atsirandanti paskata mažinti išmetamų teršalų kiekį sumažėja, kai leidimai suteikiami nemokamai.

48 Kalbant apie 4 etapą, 2014 m. Taryba susitarė⁵⁵, kad siekiant išvengti nenumatyto pelno, paskirstymo lygis turi būti geriau suderintas su veiklos vykdytojų gamybos apimtimi. 2015 m. Komisija pasiūlė lyginamųjų rodiklių atnaujinimo metodą, kuris leistų šį dinamišką paskirstymą suderinti su veiklos vykdytojo gamybos apimtimi. Tai

⁵² Zipperer, V., Sato, M., and Neuhoff, K. (2017) „[Benchmarks for emissions trading – general principles for emissions scope](#)“. GRI darbinis dokumentas.

⁵³ Kaip nustatyta 2018 m. gruodžio 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos [direktyvos \(ES\) 2018/2001](#) dėl skatinimo naudoti atsinaujinančiųjų išteklių energiją 29 straipsnio 2–7 dalyse.

⁵⁴ [SWD\(2015\) 135 final](#) – Komisijos tarnybų darbinis dokumentas „Poveikio vertinimas“, pridedamas prie pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos, kuria iš dalies keičiama Direktyva 2003/87/EB siekiant ekonomiškai efektyviai dar labiau sumažinti išmetamų teršalų kiekį ir paskatinti investicijas į mažo anglies dioksido kiekio technologijas.

⁵⁵ [EUCO 169/14](#) – Europos Vadovų Tarybos (2014 m. spalio 23 ir 24 d.) išvados.

darydama Komisija atsižvelgė į keletą kriterijų (pavyzdžiui, geresnį suderinimą su gamybos lygiais, administracinio sudėtingumo nepadidinimą).

Tikimasi, kad ES ATLPS 4 etape bus teikiama geresnė informacija apie paskatas mažinti priklausomybę nuo iškastinio kuro

49 ES ATLPS teisės aktuose nustatyti įrenginių, tikrintojų ir valstybių narių įpareigojimai patikimai apskaičiuoti paskirstomus nemokamus leidimus ir pateikti išmetamų teršalų duomenis⁵⁶. Komisija taip pat gali remtis ES ATLPS atitikties peržiūromis ir ES ATLPS atitikties forumu, kad įsitikintų informacijos apie išmetamuosius teršalus tikslumu. Galiojančiuose teisės aktuose nenumatyta rinkti informacijos, kuri leistų įvertinti, ar dėl nemokamų leidimų paskirstymo padidėjo įrenginių energijos vartojimo efektyvumas. Todėl Komisija dar neatliko tokio vertinimo. Persvarstytoje ES ATLPS direktyvoje nustatyta⁵⁷, kad įrenginiams, kurie 4 etape gauna nemokamus leidimus, reikės pateikti duomenis apie gamybinę veiklą, kaip Nacionalinių įgyvendinimo priemonių (NĮP) dalį. Anot Komisijos, šie duomenys jai leis įvertinti nemokamų leidimų rezultatus skatinant pramonės sektorius mažinti priklausomybę nuo iškastinio kuro.

Daugiau naudos iš nemokamų leidimų paskirstymo gavo oro transportas nei geležinkelių transportas

50 Nemokamų leidimų paskirstymu siekiama užkirsti kelią anglies dioksido nutekėjimui ir išvengti pasaulinio ŠESD išmetimo padidėjimo dėl veiklos perkėlimo iš ES į trečiąsias šalis. Kalbant apie ES vidų, nustatėme, kad nemokamų leidimų paskirstymu gali būti remiamas oro transportas, kai išmetama daug anglies dioksido, o dėl to nukenčia geležinkelių transportas.

51 Aviacijos bendrovės leidimus gauna nemokamai ir privalo priduoti leidimus, atitinkančius ES viduje (taip pat Norvegijoje, Islandijoje ir Lichtenšteine) atliekamų skrydžių metu išmetamą teršalų kiekį. 3 etape vyraujančiomis ES ATLPS leidimų

⁵⁶ 2012 m. birželio 21 d. [Komisijos reglamentas \(ES\) Nr. 601/2012](#) dėl išmetamųjų šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekio stebėsenos ir ataskaitų teikimo pagal Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2003/87/EB.

⁵⁷ 2003 m. spalio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos [2003/87/EB](#), nustatančios šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos leidimų sistemą Sąjungoje ir iš dalies keičiančios Tarybos direktyvą 96/61/EB, 11 straipsnis.

kainomis papildomos sąnaudos vienam keleiviui yra nedidelės: 0,3–2 eurai vienam keleiviui daugumos [1 lentelėje](#) nurodytų skrydžių atveju. Geležinkelių transportas nėra įtrauktas į ES ATLPS, tačiau elektrifikuoti geležinkeliai apmoka ES ATLPS sąnaudas, kurios perkeliamos iš elektros energijos gamybos sektoriaus (iki 2016 m. elektrifikuota 54 % ES geležinkelių tinklo⁵⁸).

1 lentelė. Įvertintas vidutinis išmetamų teršalų kiekis vienam keleiviui lėktuvu ir traukiniu dešimtyje intensyviausių oro maršrutų, kuriems taikoma ES ATLPS

Maršrutas (surikiuota pagal reguliariųjų skrydžių skaičių)	Reguliariųjų skrydžių skaičius (2018/03–2019/02)	Įvertintas vidutinis išmetamų teršalų kiekis keliaujant lėktuvu (kg vienam keleiviui)	Įvertintas vidutinis išmetamų teršalų kiekis keliaujant traukiniu (kg vienam keleiviui)
Barselona–Madridas	18 812	115,40	17,00
Frankfurtas–Berlynas Tėgelis	17 591	104,50	15,00
Paryžius Orly–Tulūza	17 081	120,50	5,70
Oslas–Trondheimas	16 940	131,90	0,50
Bergeną–Oslas	16 451	119,70	0,44
Amsterdamas– Londono Hitrou	13 115	124,70	13,30
Stokholmas–Oslas	12 841	139,60	1,30
Stokholmas–Kopenhaga	12 679	108,90	2,70
Kopenhaga–Oslas	12 383	110,50	2,90
Lisabona–Madridas	11 843	109,30	21,70

Pastaba: Apskaičiuojant traukinių išmetamų teršalų kiekį, atsižvelgiama į elektros energijos šaltinius visuose traukinių maršrutuose. Lėktuvų išmetamų teršalų kiekis nustatomas pagal vidutinius apkrovos koeficientus nuo 71 iki 80 %, priklausomai nuo maršruto. Traukinių išmetamas teršalų kiekis apskaičiuojamas remiantis 35 % numatytuoju apkrovos koeficientu, išskyrus atvejus, kai turima konkrečios informacijos apie tam tikrą maršrutą. Faktiniai išmetamų teršalų skaičiai gali skirtis priklausomai nuo tokių veiksnių kaip lėktuvo modelis, faktinis skrydžio keleivių skaičius ir naudojama skrydžio trajektorija.

Šaltinis: Parengė Audito Rūmai, remdamiesi „[Ecopassenger](#)“ (išmetamų teršalų duomenys) ir [OAG](#) duomenimis (skrydžių skaičius).

⁵⁸ [COM \(2019\) 51 final](#), Komisijos ataskaita Europos Parlamentui ir Tarybai „Šeštoji geležinkelių rinkos plėtros stebėsenos ataskaita“, p. 2.

52 2019 m. Tarptautinė energetikos agentūra pranešė, kad geležinkeliai yra viena iš efektyviausių ir mažiausiai taršių transporto rūšių⁵⁹. Dauguma ES vidaus skrydžių vykdomi mažesniu nei 1 000 km atstumu⁶⁰, tad daugeliui iš jų traukiniai galėtų būti mažiau anglies taršos atžvilgiu intensyvi alternatyva, jei geležinkelių infrastruktūra jau egzistuoja (žr. **1 lentelę**). Vis dėlto, vertinant geležinkelių transporto galimą indėlį į priklausomybės nuo iškastinio kuro mažinimą, taip pat reikia atsižvelgti į dėl geležinkelių infrastruktūros statybos išmetamą teršalų kiekį⁶¹.

53 Siekdama spręsti pasaulinės aviacijos išmetamo šESD kiekio problemą, Tarptautinė civilinės aviacijos organizacija (ICAO) parengė Tarptautinės aviacijos anglies taršos kompensavimo ir mažinimo schemą (CORSIA), pagal kurią aviacijos bendrovės visame pasaulyje turės kompensuoti savo išmetamą šESD kiekį sumažindamos išmetamų teršalų kiekį kituose sektoriuose (žr. **4 langelį**). Kompensavimu reikalaujama investicijas atlikti į išmetamo teršalų kiekio mažinimą kituose sektoriuose, o ne pačiame aviacijos sektoriuje.

⁵⁹ IEA (2019), *The Future of Rail*, IEA, Paryžius.

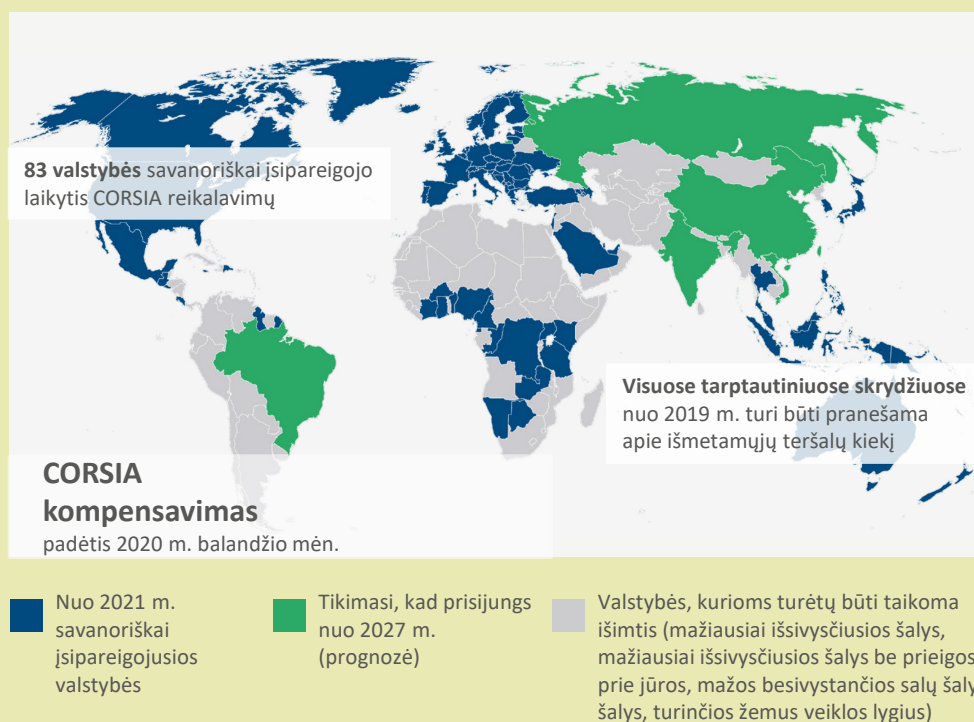
⁶⁰ Alonso, G.; Benito, A.; Lonza, L.; Kousoulidou, M. *Investigations on the distribution of air transport traffic and CO₂ emissions within the European Union*. *Journal of Air Transport Management*. v. 36, p. 85–93, 2014 m. balandžio mėn., p. 92.

⁶¹ Timperley, Jocelyn. *Eight charts show how „aggressive’ railway expansion could cut emissions*. Carbon Brief, 2019 m.

4 langelis. CORSIA ir iššūkis mažinant civilinės aviacijos priklausomybę nuo iškastinio kuro pasauliniu mastu

ICAO Tarptautinės aviacijos anglies taršos kompensavimo ir mažinimo schema (CORSIA) 2021–2026 m. bus savanoriška, o nuo 2027 m. ji bus privaloma daugumai valstybių, turinčių didelį civilinės aviacijos sektorių⁶². Ji bus paremta išmetamų teršalų, o ne leidimų, kompensavimu, išmetamą teršalų kiekį sumažinant kitose srityse.

14 diagrama. CORSIA programos aprėptis



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Oro transporto veiksmų grupės (ATAG) duomenimis.

Faktiškai įgyvendinti priklausomybės nuo iškastinio kuro mažinimą civilinės aviacijos srityje yra labai sudėtinga. Dabartinius standartus atitinkantys alternatyvieji degalai, pagaminti iš augalų ar dumblių arba susintetinti iš kitų neiškastinių medžiagų, gali būti naudojami dabartiniuose lėktuvuose, tačiau šiuo metu jų pasiūla ribota ir jie yra brangesni nei įprasti degalai. Elektrifikavimas gali sumažinti veiklos sąnaudas, tačiau dabartinė akumuliatorių technologija leidžia vykdyti tik labai trumpus skrydžius. Vienas iš sprendimų yra vandenilis (1988 m. Sovietų Sąjungos gamintojas atliko sėkmingus skrydžius vandeniliniu varikliu varomu komerciniu orlaiviu⁶³), tačiau tai pareikalautų naujos infrastruktūros, esminio dabartinių lėktuvų pritaikymo ir būsimos lėktuvų konstrukcijos pakeitimo.

⁶² ICAO Assembly Resolution A40–19.

⁶³ Van Zon, N., *Analysis of the technical feasibility of sustainable liquid hydrogen powered commercial aircraft in 2040*, 2018 m., TU Delft, p. 1. Taip pat žr. Browne, M. W., *Clean Hydrogen Beckons Aviation Engineers*, *The New York Times*, 1988 m. gegužės 24 d.

Išvados ir rekomendacijos

54 Atliekant šį auditą daugiausia dėmesio buvo skirta nemokamų taršos leidimų paskirstymo svarbai ES apyvartinių taršos leidimų paskirstymo sistemoje. Mūsų pagrindinis audito klausimas buvo „ar sprendimai dėl nemokamų apyvartinių taršos leidimų suteikia tvirtą pagrindą skatinti išmetamo šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekio mažinimą?“. Nustatėme, kad, nepaisant pagrįstų priežasčių juos naudoti, tikslingesnis nemokamų leidimų paskirstymas būtų davęs įvairios naudos priklausomybės nuo iškastinio kuro mažinimui, viešiesiems finansams ir bendrosios rinkos veikimui.

55 Direktyvoje nemokami leidimai apibūdinami kaip pereinamojo laikotarpio apyvartinių taršos leidimų paskirstymo metodas, priešingai nei numatytasis metodas (pardavimas aukcione). Tačiau tiek kalbant apie ES ATLPS trečią, tiek apie ketvirtą etapą, jie ir toliau sudaro daugiau kaip 40 % visų galimų leidimų.

56 Nemokami leidimai buvo paskirstyti aštuoniose valstybėse narėse, kuriose BVP vienam gyventojui buvo mažesnis nei 60 % ES vidurkio, siekiant remti jų elektros energijos gamybos sektorių modernizavimą. Pažymime, kad teisėkūros institucijos patobulino nemokamų leidimų paskirstymo taisykles, kad ES ATLPS 4 etape paskatintų realias investicijas į energetikos sektorių (žr. [22–24](#) dalis). Mūsų nuomone, visi kartu šiuos nemokamus leidimus teikiančių valstybių narių energetikos sektoriai padarė gerokai lėtesnę pažangą mažindami priklausomybę nuo iškastinio kuro. Vykdomos investicijos buvo daugiausiai skirtos gerinti elektros energijos gamybą naudojant anglis (žr. [25–27](#) dalis).

57 Nustatėme, kad 3 etape pramonės ir aviacijos sektoriams paskirstytų nemokamų leidimų skaičius nebuvo pagrįstas jų gebėjimu perkelti išlaidas (žr. [29–31](#) dalis) ir kad, nepaisant to, kad anglies dioksido nutekėjimas gali turėti įtakos ES anglies dioksido rinkai ir šiltnamio efektą sukeliančių dujų išmetimo raidai visame pasaulyje, tikslingas nemokamų leidimų paskirstymas yra ribotas (žr. [32–38](#) dalis).

1 rekomendacija. Tikslingiau paskirstyti nemokamus apyvartinius taršos leidimus

Komisija turėtų pasinaudodama direktyvos veikimo peržiūra (kuri privaloma pagal 30 straipsnį) iš naujo išnagrinėti nemokamų apyvartinių taršos leidimų vaidmenį, o būtent įvertinti galimybę taikyti nuoseklų jų paskirstymo metodą, sektorius suskirstant į tikslines grupes pagal jiems būdingą anglies dioksido nutekėjimo riziką, pavyzdžiui, šiuo

metu nemokamus leidimus gaunančius sektorius klasifikuojant kaip labai veikiamus, vidutiniškai veikiamus arba mažai veikiamus rizikos.

Tvarkaraštis: 2021 m.

58 Nustatėme, kad metodas, pagal kurį nemokami leidimai paskirstomi remiantis lyginamaisiais rodikliais, suteikė dideles paskatas didinti energijos vartojimo efektyvumą (žr. 42–44 dalis), tačiau dar yra galimybių pagerinti šių lyginamųjų rodiklių taikymą (žr. 45–48 dalis). Be to, nustatėme, kad Komisija dar kiekybiškai neįvertino nemokamų leidimų poveikio efektyvumo didėjimui, bet planuoja tai padaryti (žr. 49 dalį), ir kad nemokami leidimai buvo naudingesni oro transportui nei geležinkelio transportui (žr. 50–53 dalis), todėl galėjo padidėti bendras išmetamų teršalų kiekis.

2 rekomendacija. Patobulinti lyginamųjų taršos rodiklių metodiką

Atsižvelgdama į ES įsipareigojimus pagal Paryžiaus susitarimą ir jos pasiūlyto „Žaliojo kurso“ siekius, Komisija turėtų peržiūrėti nemokamų apyvartinių taršos leidimų paskirstymo metodiką, kad būtų galima lengviau įveikti techninius iššūkius, kaip antai tuos, kurie nustatyti šioje ataskaitoje, pavyzdžiui:

- a) gerinti kainos signalus visais gamybos ir vartojimo etapais;
- b) atskirti AIED II reikalavimus atitinkančius ir reikalavimų neatitinkančius biomasės šaltinius.

Tvarkaraštis: 2022 m.

Šią ataskaitą priėmė I kolegija, vadovaujama Audito Rūmų nario Samo Jereb, 2020 m. liepos 8 d. Liuksemburge įvykusiame posėdyje.

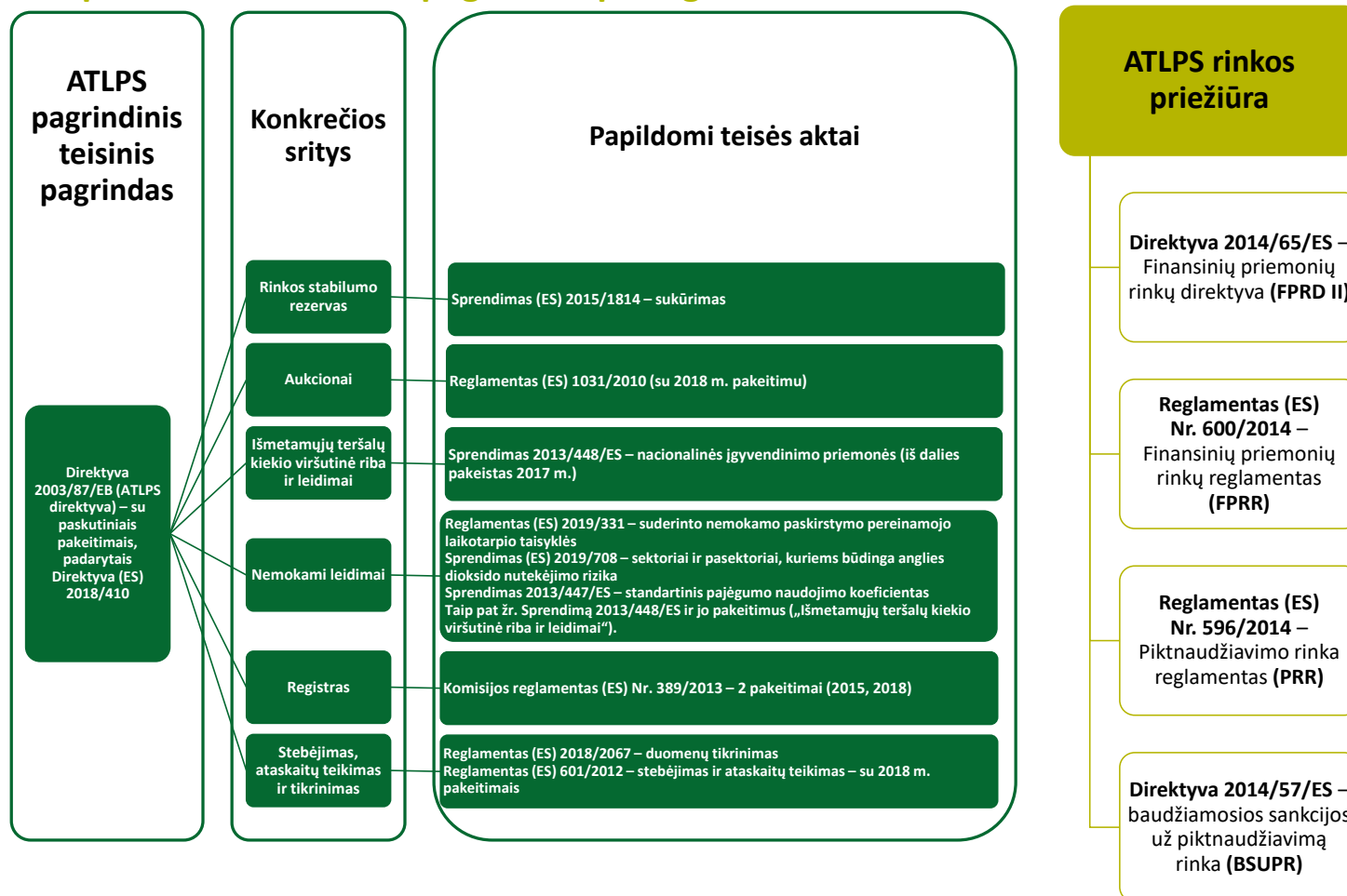
Audito Rūmų vardu

Pirmininkas

Klaus-Heiner Lehne

Priedas

I priedas. 4 etapo ES ATLPS teisinio pagrindo apžvalga



Terminai ir santrumpos

Anglies dioksido nutekėjimas: išmetamų šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekio padidėjimas įmonėms perkėlus gamybą iš jurisdikcijos, kurioje taikoma griežta klimato politika, į kitą šalį, kurioje yra švelnesni teršalų išmetimo apribojimai.

Atsarginis metodas: alternatyvus lyginamojo standarto naudojimas skirstant apyvartinius taršos leidimus pagal ES ATLPS. Šie atsarginiai lyginamieji standartai grindžiami ne konkrečiais produktais, o šilumos arba kuro suvartojimu.

Biomasė: energijai gaminti naudojamos augalinės arba gyvūninės medžiagos, pavyzdžiui, mediena, medienos likučiai ir maistinių augalų atliekos.

CO₂ e: anglies dioksido ekvivalentas. Apskaitos vienetas, naudojamas įvairių rūšių šiltnamio efektą sukeliančių dujų išmetimui subendrinti. Išmetamų teršalų lygis koreguojamas remiantis visuotinio atšilimo potencialu (VAP), kuris apskaičiuojamas pagal jų poveikį visuotiniam atšilimui lyginant su anglies dioksidu ir išreiškiamas CO₂ e. Pavyzdžiui, metano (CH₄) VAP per 100 metų yra 25, o tai reiškia, kad 1 tona išmetamo CH₄ (metano) išreiškiama kaip 25 tonos CO₂ e.

CO₂: anglies dioksidas

CORSIA: tarptautinės aviacijos išmetamo anglies dioksido kiekio kompensavimo ir mažinimo schema – Tarptautinės civilinės aviacijos organizacijos (ICAO) sukurta sistema, kuria siekiama sumažinti pasaulinės civilinės aviacijos poveikį klimato kaitai.

ES ATLPS: Europos Sąjungos apyvartinių taršos leidimų prekybos sistema

Europos žaliasis kursas: Europos Komisijos pateiktas priemonių rinkinys, kuriuo siekiama, kad Europa iki 2050 m. taptų pirmuoju pasaulyje neutralizuoto poveikio klimatui žemynu. Tai apima investicijas į inovacijas ir mokslinius tyrimus, ekonomikos pertvarkymą, pramonės politikos atnaujinimą ir daug energijos suvartojančių pramonės šakų priklausomybės nuo iškastinio kuro mažinimą.

Išmetamų teršalų viršutinė riba: bendras išmetamų teršalų kiekis, leidžiamas pagal „ribojimo ir prekybos“ sistemą.

Klimato kaita: žemės klimato sistemos pokyčiai, dėl kurių atsiranda naujų sistemingų oro reiškinių, kurie išlieka ilgą laiką. Moksliniai tyrimai rodo, kad dabartinį klimato kaitos procesą lemia antropogeninis (žmogaus sukeltas) šiltnamio efektą sukeliančių dujų išmetimas.

Klimato kaitos švelninimas: politikos ir veiksmai, kuriais siekiama sumažinti išmetamą šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekį ir taip sulėtinti arba sustabdyti klimato kaitą.

Klimato kaitos švelninimo politikos ir priemonės: politikos ir priemonės, kuriomis siekiama mažinti išmetamų teršalų kiekį ir taip švelninti klimato kaitą.

Kompensavimo priemonės: anglies dioksido kompensavimo priemonės – tai išmetamo šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekio mažinimas, siekiant kompensuoti šiltnamio efektą sukeliančių dujų išmetimą kitoje srityje.

Leidimas: pagal Europos Sąjungos Apyvartinių taršos leidimų prekybos sistemą (ES ATLPS) vienas ES apyvartinis taršos leidimas (ATL) prilygsta teisei išmesti 1 anglies dioksido ekvivalento (CO₂e) toną per nustatytą laikotarpį. ES apyvartinius taršos leidimus ES ATLP sistemoje operatoriai gali naudoti savo pačių išmetamiems teršalams padengti arba gali juos parduoti kitiems operatoriams.

Lyginamasis rodiklis: referencinė vertė tCO₂, nustatyta pagal 10 % efektyviausių įrenginių vidutinį išmetamų teršalų lygį kiekviename sektoriuje. Tokiu būdu labai efektyviems įrenginiams turėtų būti suteikti visi arba beveik visi leidimai, kurių jiems reikia, kad vykdytų ES ATLPS įsipareigojimus.

Nenumatytas pelnas: papildomos pajamos, kurias uždirba operatoriai, kuriems taikoma ES ATLPS, kai CO₂ taršos sąnaudos, perkeltos vartotojams, viršija veiklos vykdytojo pagal ES ATLPS patiriamas reikalavimų laikymosi sąnaudas.

Pasienio anglies dioksido mokestis: mokestis, taikomas produktams, kurių kilmės šalis ar jurisdikcija neturi klimato kaitos politikos, pagal kurią nustatoma anglies dioksido kaina.

Prekyba išmetamų teršalų leidimais: rinka grindžiamas taršos kontrolės metodas. Jis paremtas tuo, kad sukuriama teršalų išmetimo teisės (leidimai), kuriomis gali prekiauti operatoriai, kuriems taikoma ši sistema. Pagal ją taip pat gali būti leidžiama taikyti kompensavimo priemones, t. y. kitur gautus išmetamų teršalų mažinimo sertifikatus.

Prekybos intensyvumas: ES ir trečiųjų šalių prekybos intensyvumo matas. Tai yra bendros eksporto į trečiąsias šalis vertės plus importo iš trečiųjų šalių vertės santykis su bendra Europos ekonominės erdvės rinkos apimtimi (metinė apyvarta plus bendra importo vertė).

Priklausomybės nuo iškastinio kuro mažinimas: dėl ekonominės veiklos arba visos ekonomikos poveikio išmetamų šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekio mažinimo procesas.

Principas „moka teršėjas“: aplinkos apsaugos teisinis principas, pagal kurį teršėjai turi padengti taršos valdymo išlaidas. Europos Sąjungoje tai nustatyta Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) 191 straipsnyje, kuriame teigiama, kad žalos aplinkai prevencijos, mažinimo ar ištaisymo išlaidas turėtų padengti teršėjas.

Ribojimas ir prekyba: ES ATLPS yra laikoma „ribojimo ir prekybos“ sistema. Tai reiškia, kad yra „ribojimas“, t. y. riba, taikoma visam teršalų kiekiui, leidžiamam išmesti naudojant įrenginius, kuriems taikoma ši sistema. Pagal šią sistemą veiklos vykdytojai gali gauti nemokamus leidimus arba juos pirkti aukcionuose. Į šią rinką taip pat gali patekti ir leidimus norintys pirkti ir parduoti savanoriai prekiautojai. Bendro galimų leidimų skaičiaus ribojimas užtikrina, kad jie turės vertę.

Rinkos stabilumo rezervas (RSR): taisyklėmis grindžiamas mechanizmas, pagal kurį apyvartinių taršos leidimų pasiūla reaguoja į paklausos pokyčius, išlaikant ES ATLPS anglies dioksido rinkos pusiausvyrą. Pagal RSR koreguojamas aukcionuose siūlomų leidimų skaičius, atsižvelgiant į pasiūlos ir paklausos pokyčius.

Sąnaudų perkėlimas: kainos, kurią klientas moka už produktus, padidėjimas dėl padidėjusių įmonės sąnaudų.

Sprendimas dėl pastangų pasidalijimo (SPP): valstybėms narėms nustatomi 2013–2020 m. metiniai išmetamo šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekio mažinimo tikslai, išreikšti procentais, palyginti su 2005 m. lygiu. Šie tikslai susiję su išmetamaisiais teršalais daugumoje sektorių, kurie neįtraukti į ES apyvartinių taršos leidimų prekybos sistemą (ES ATLPS), pavyzdžiui, transporto, pastatų, žemės ūkio ir atliekų sektoriuose. Neįtraukiami su žemės naudojimu, žemės naudojimo paskirties keitimu ir miškininkyste (angl. LULUCF) bei tarptautine laivyba susiję išmetamieji teršalai.

Šiltnamio efektą sukeliančios dujos (ŠESD): dujos veikia kaip Žemės atmosferą dengianti antklodė, sulaikanti šilumą ir taip šildanti žemės paviršių, o šis reiškinys yra vadinamas „šiltnamio efektu“. Pagrindinės šiltnamio efektą sukeliančios dujos yra: anglies dioksidas (CO₂), metanas (CH₄), azoto suboksidas (N₂O) ir fluorintos dujos (HFC, PFC, SF₆ ir NF₃).

Tarpsektorinis pataisos koeficientas (CSCF): koeficientas, užtikrinantis, kad bendras leidžiamas kiekis neviršytų maksimalaus kiekio pagal Direktyvos 2003/87/EB (ES ATLPS direktyva) 10a straipsnio 5 dalį.

Taršos anglies dioksidu intensyvumas: matas / lygis, kiek CO₂ išmetama vykdant konkrečią ekonominę veiklą arba pramoninę gamybą.

Taršos intensyvumas: išmetamo ŠESD kiekio vienam produkto vienetui santykis.

Tikrintojai (ES ATLPS kontekste): tretieji vertintojai tikrina ES ATLPS operatorių šiltnamio efektą sukeliančių dujų išmetimo ataskaitas ir aviacijos operatorių, kuriems taikoma ES ATLPS, tonos kilometrų ataskaitas.

Tonos kilometras: matavimo vienetas, naudojamas orlaivių naudotojų, kuriems taikoma ES ATLPS, išmetamiems teršalams apskaičiuoti. Jis sudaro vieną toną, gabenamą orlaiviu vieną kilometrą.

Trečiosios šalys: šalys, kurios nėra Europos Sąjungos valstybės narės.

Veiklos vykdytojai (pagal ES ATLPS): įrenginiai ir įmonės sektoriuose, kuriems taikoma ES ATLPS.

GALUTINIAI EUROPOS KOMISIJOS ATSAKYMAI Į EUROPOS AUDITO RŪMŲ SPECIALIOSIOS ATASKAITOS

„ES APYVARTINIŲ TARŠOS LEIDIMŲ PREKYBOS SISTEMA: NEMOKAMAS PASKIRSTYMAS TURĖJO BŪTI TIKSLINGESNIS“ PASTABAS

SANTRAUKA

I. ES apyvartinių taršos leidimų prekybos sistema (ES ATLPS) yra ES kovos su klimato kaita politikos pagrindas ir svarbiausia priemonė, padedanti ekonomiškai efektyviai mažinti išmetamą šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekį. Tai yra pirmoji pasaulyje plataus masto ir vis dar didžiausia anglies dioksido rinka.

Siekiant pertvarkyti ES ATLPS ketvirtajam prekybos laikotarpiui (2021–2030 m.), 2018 m. buvo peržiūrėta ES ATLPS direktyva¹. Šia pertvarka siekta padėti iki 2030 m., palyginti su 2005 m., 43 proc. sumažinti ES ATLPS sektoriuose išmetamą teršalų kiekį (atsižvelgiant į ES 2030 m. klimato srities tikslus ir jos įsipareigojimus pagal Paryžiaus susitarimą), išsaugoti pramonės konkurencingumą ir paskatinti mažo anglies dioksido kiekio technologijomis grindžiamą modernizavimą ir inovacijas.

Vadovaudamasi 2019 m. priimtu komunikatu dėl Europos žaliojo kurso², Komisija pateiks poveikio vertinimą pagrįstą planą, kaip 2030 m. ES išmetamo šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekio mažinimo tikslą, palyginti su 1990 m. lygiu, atsakingai padidinti bent iki 50–55 proc.

Siekdama dar labiau sumažinti išmetamą šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekį, Komisija iki 2021 m. birželio mėn. peržiūrės visą atitinkamą su klimatu susijusią politiką ir prireikus pasiūlys ją persvarstyti. Tai apims ES ATLPS, įskaitant galimą sistemos taikymo srities išplėtimą įtraukiant naujus sektorius.

III. Pagrindinis nemokamų leidimų paskirstymo tikslas – išvengti anglies taršos nutekėjimo rizikos, kartu išsaugant suderinamumą su ES ATLPS siekiama dekarbonizacijos tikslu. Todėl, siekiant paskatinti geriausius veiklos vykdytojus ir neleisti, kad paskirstant nemokamus leidimus būtų gauta nenumatyto pelno, naudojami lyginamieji rodikliai. Kalbant apie pramonės sektorius, nemokamų leidimų paskirstymas, pagrįstas geriausių įrenginių išmetamųjų teršalų lygį kiekviename sektoriuje atspindinčių lyginamųjų rodiklių naudojimu, leido gerokai sumažinti nemokamai skirstomų leidimų kiekį. Nuo 2013 m. nemokamų leidimų elektros energijos gamybai nebeišduodama.

V. a) Komisijos nuomone, reikėtų atskirti taisykles, kuriomis nustatomas nemokamų leidimų paskirstymas elektros energijos gamybos sektoriui ES ATLPS 3 etape (2013–2020 m.), ir šių taisyklių įgyvendinimą.

Kalbant apie pastarąjį aspektą, Komisija mano, kad 10c straipsnio nukrypti leidžiančios nuostatos įgyvendinimas ES ATLPS 3 etape paskatino sumažinti išmetamą šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekį, kaip matyti 10c straipsnio nukrypti leidžiančią nuostatą įgyvendinusių valstybių narių pateiktose patikrintose sumažinto išmetamo teršalų kiekio, kurį lėmė atliktos investicijos, ataskaitose.

¹ 2018 m. kovo 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2018/410, kuria iš dalies keičiama Direktyva 2003/87/EB siekiant ekonomiškai efektyviai dar labiau sumažinti išmetamųjų teršalų kiekį ir paskatinti investicijas į mažo anglies dioksido kiekio technologijas, ir Sprendimas (ES) 2015/1814, OL L 76, 2018 3 19, p. 3.

² COM(2019) 640 *final*, Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Europos Vadovų Tarybai, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui „Europos žaliasis kursas“.

b) Komisija mano, kad sulig kiekvienu ATLPS etapu nemokami leidimai palaipsniui buvo skirstomi vis tikslingiau, visų pirma nutraukus nemokamų leidimų skyrimą elektros energijos gamybai ir nustačius veiklos rezultatais grindžiamus pramonės lyginamuosius rodiklius.

VI. Komisija pritaria rekomendacijai tikslingiau paskirstyti nemokamus leidimus ir iš dalies sutinka patobulinti lyginamųjų rodiklių nustatymo metodiką.

IVADAS

04. Iki 2020 m. du šiltnamio efektą sukeliančių dujų išmetimo mažinimo stebėsenos ramsčiai yra ATLPS direktyva ir Sprendimas dėl pastangų pasidalijimo.

Po 2020 m. yra trys ramsčiai – ATLPS direktyva, Reglamentas dėl pastangų pasidalijimo ir LULUCF (žemės naudojimo, žemės naudojimo keitimo ir miškininkystės) reglamentas.

08. Nuo 2013 m. elektros energijos gamintojai paprastai negauna nemokamų leidimų, išskyrus pereinamuoju laikotarpiu aštuonių mažesnes pajamas gaunančių valstybių narių elektros energijos gamybos sektorius, kuriuose nemokamų leidimų gali būti skiriama su sąlyga, kad investuojama į modernizavimą.

Kalbant apie pramoninius įrenginius, nemokamas leidimų paskirstymas grindžiamas lyginamųjų rodiklių, atspindinčių sektoriaus 10 proc. mažiausiai aplinką teršiančių įrenginių teršalų išmetimo lygį, naudojimu. Dėl to nemokamai buvo skiriama gerokai mažiau leidimų. Nuo 2021 m. taisyklės atspindės technologinę pažangą, padarytą nuo tada, kai buvo nustatyti pirmieji lyginamieji rodikliai.

14. 1) Teisės aktų leidėjai nustato leidimų pardavimo aukcione ir nemokamo paskirstymo teisinę sistemą. Komisija rengia įgyvendinimo taisykles. Šios įgyvendinimo taisyklės, valstybių narių veiksmų priežiūra ir Komisijos teikiamos gairės yra taisyklių, dėl kurių susitarė teisės aktų leidėjai, taikymas.

2) Nacionalinės kompetentingos institucijos atsakingos už svarbius nemokamų leidimų paskirstymo aspektus. Sprendimus dėl nacionalinių įgyvendinimo priemonių, pagal kurias leidimai skiriami nemokamai, laikydamosi ES taisyklių priima už atitinkamą įrenginį atsakinga nacionalinė kompetentinga institucija, o ne Komisija.

PASTABOS

25. Reikėtų atsižvelgti į tai, kad 2015 m. tyrimas buvo pagrįstas tik vienu metų 10c straipsnio taikymo ataskaitomis (2014 m.), susijusiomis su įgyvendinimo pažanga 2013 m. Be to, tyrime dalyvavo trys iš aštuonių nukrypti leidžiančią nuostatą taikančių valstybių narių: Lenkija, Čekija ir Rumunija. Nuo to laiko, užbaigus atitinkamas investicijas, daugiau šalių, įgyvendinančių projektus pagal 10c straipsnį, pateikė išmetamųjų teršalų kiekio mažinimo ataskaitas. Šių ataskaitų išsamumas skiriasi.

27. Komisija mano, kad pateiktu palyginimu nenustatomas priežastinis ryšys tarp tinkamumo gauti pereinamojo laikotarpio nemokamus leidimus pagal ATLPS direktyvos 10c straipsnį ir nustatytų taršos anglies dioksidu intensyvumo tendencijų tirtose valstybėse narėse. Šios šalys buvo pripažintos tinkamomis nustačius, kad jos patiria daugiau investavimo sunkumų, todėl taršos anglies dioksidu intensyvumas jose sumažėjo mažiau nei kitose šalyse. Tinkamesnis vertinimas būtų palyginimas su priešinga padėtimi, susijusia su numatomu sumažėjimu tose šalyse, jei jos nebūtų gavusios nemokamų leidimų jam remti. Tai, žinoma, sunku padaryti.

33. Minėtas EBPO tyrimas apima visų formų anglies dioksido kainodarą ir apmokestinimą, ne tik ES ATLPS. Į tai reikėtų atsižvelgti vertinant anglies taršos nutekėjimą, kai kalbama apie Norvegiją, kuri dalyvauja ES ATLPS. Šveicarijoje taip pat įdiegta ATLPS, kuri nuo 2020 m. yra susieta su ES ATLPS, taikant panašias su anglies dioksido kaina ir anglies taršos nutekėjimu susijusias priemones kaip ir ES ATLPS.

Be to, su anglies dioksidu susijusios sąnaudos įvairiose šalyse labai skiriasi dėl, pvz., kelių transportui naudojamų degalų ar pastatų šildymo apmokestinimo, ir šiais skirtumais daromas ribotas poveikis su ES ATLPS susijusiam anglies taršos nutekėjimui.

Europos Komisijos užsakymu atliktame tyrime nagrinėta, ar yra faktinių įrodymų, kad ES ATLPS 1 ir 2 etapais (2005–2012 m.) būtų anglies taršos nutekėjimo.

3 langelis. Anglies taršos nutekėjimo rizika kitose apyvartinių taršos leidimų prekybos sistemose

Tiems sektoriams, kuriuose anglies taršos nutekėjimo rizika yra ribota, suteikiama vis mažiau nemokamų leidimų. Tai galima palyginti su požiūriu į sektorius, kuriuose anglies taršos nutekėjimo rizika yra maža, kitose jurisdikcijose.

38. Komisija atkreipia dėmesį į vertinimo laikotarpį ir ATLPS aplinkybes. EBPO atliktame tyrime nagrinėjamas ES ATLPS poveikis išmetamam anglies dioksido kiekiui ir reglamentuojamų įmonių ekonominės veiklos rezultatams pirmaisiais dviem sistemos gyvavimo etapais 2005–2012 m. Tyrime taip pat daroma išvada, kad ateityje gali būti pastebimas kitoks poveikis, nes ES ATLPS viršutinė riba tampa vis griežtesnė – 3 etape (2013–2020 m.) taikomos skirtingos nemokamų leidimų paskirstymo taisyklės ir griežtesnė viršutinė riba.

Nors su anglies taršos nutekėjimu susijęs sąrašas parengtas kaip Komisijos sprendimas, juo tik įgyvendinamos direktyvos taisyklės, kurias nustatė teisės aktų leidėjai. Komisijai nebuvo suteikta veiksmų laisvės nuspręsti, ar sektoriams kyla anglies taršos nutekėjimo rizika ar ne, nors, remiantis direktyvos taisyklėmis, buvo galima atlikti kokybinį vertinimą, pagrįstą aiškiais kriterijais.

Ataskaita apima laikotarpį iki 2012 m., o atsižvelgiant į sistemą, kurioje pardavimas aukcionuose taikomas kaip bendra taisyklė ir nemokami leidimai skirstomi remiantis nuo 2013 m. taikomais lyginamaisiais rodikliais, taip pat į bendrą nemokamų leidimų paskirstymo (bendro leidimų skaičiaus dalies tam tikrais metais) sumažinimą dėl tarpsektorinio korekcinio koeficiento, akivaizdu, kad nėra bendros taisyklės dėl leidimų ATLPS įrenginiams skyrimo. 4 etape nemokami leidimai bus skirstomi dar griežčiau.

40. Komisijos pozicija, išdėstyta komunikate dėl Europos žaliojo kurso, geriausiai atspindi jos ketinimus atsižvelgiant į naujausius pokyčius šiuo klausimu. Iš tiesų, kaip nurodyta komunikate dėl Europos žaliojo kurso, „jei, ES didinant savo užmojus klimato srityje, užmojai visame pasaulyje ir toliau skirsis, Komisija, siekdama sumažinti anglies dioksido nutekėjimo riziką, pasiūlys tam tikriems sektoriams skirtą pasienio anglies dioksido mokesčio mechanizmą. Taip būtų užtikrinta, kad importuojamų prekių kaina tiksliau atspindėtų su jomis susijusio anglies dioksido kiekį. Ši priemonė bus parengta taip, kad atitiktų Pasaulio prekybos organizacijos taisykles ir kitus ES tarptautinius įsipareigojimus. Tai būtų alternatyva ES apyvartinių taršos leidimų prekybos sistemos priemonėms, skirtoms anglies dioksido nutekėjimo rizikai mažinti“.

45. Sektoriuose, kuriuose galima pasirinkti, ar naudoti elektros energiją ar šilumą, atsižvelgiama į šilumos ir elektros energijos pakeičiamumo faktorių. Lyginamųjų rodiklių vertės atspindi visus sektoriaus išmetamus teršalus, tačiau galutinis leidimų įrenginiams paskirstymas apima tik jų tiesiogiai išmetamus teršalus.

46. Atsinaujinančiųjų išteklių energijos direktyvoje (AIED I) apibrėžti skystajai biomasei taikomi tvarumo kriterijai, kurių reikėjo laikytis norint, kad tokie skystajai biomasei ES ATLPS 3 etape būtų priskirtas nulinis rodiklis. Į naująją Atsinaujinančiųjų išteklių energijos direktyvą (AIED II) įtraukti nauji kietajai biomasei ir biodujoms taikomi tvarumo ir išmetamo ŠESD kiekio mažinimo kriterijai, todėl nuo 2022 m. pagal ES ATLPS priskiriant nulinį rodiklį turi būti taikomi šie kriterijai.

ATLPS stebėsenos ir ataskaitų teikimo reglamento pakeitimo projekte Komisija siūlo naujuosius AIED II nustatytus tvarumo ir išmetamo ŠESD kiekio mažinimo kriterijus įtraukti į ATLPS ir juos taikyti nustatant nulinį biomasės taršos rodiklį

Be to, dėl pramoninių įrenginių, kuriuose biomasė naudojama išmetamam teršalų kiekiui mažinti, sumažės lyginamojo rodiklio vertė ir tai bus matyti 4 etape.

50. Vis dėlto nemokamų leidimų paskirstymas orlaivių naudotojams apėmė mažiau nei 50 proc. 2019 m. išmesto teršalų kiekio (t. y. iki COVID-19) ir, atsižvelgdama į Europos žaliąjį kursą, Komisija numato sumažinti nemokamai suteikiamų leidimų dalį atlikdama būsimą ATLPS peržiūrą.

4 langelis. CORSIA ir civilinės aviacijos dekarbonizacijos pasauliniu mastu iššūkis

CORSIA bus įgyvendinta ES teisėje peržiūrint ATLPS direktyvą.

Manoma, kad dėl aviacijos įtraukimo į ATLPS Europos ekonominėje erdvėje išmetamas anglies dioksido kiekis 3 etape iš viso sumažės maždaug 200 mln. metrinių tonų, ir tai bus pasiekta skatinant mažinti išmetamą teršalų kiekį visuose sektoriuose, kuriems taikoma ES ATLPS.

Komisija nagrinėja įvairias politikos galimybes, kaip padidinti tvarių aviacinių degalų naudojimą įgyvendinant žaliajo kurso politiką. Komisijos pasiūlymas bus pateiktas deramu laiku, kaip numatyta pagal Žaliąjį kursą.

Didelėmis investicijomis pagal iniciatyvą „Švarus dangus“ ir programą „Horizontas 2020“ siekiama nuo 2035 m. įgyvendinti ardomųjų technologijų pokyčius, pavyzdžiui, elektrifikaciją ir hibridinę aviaciją. Tokios investicijos bus vykdomos pagal kitą programą „Švari aviacija“ ir programą „Europos horizontas“.

SESAR diegimas tinklo lygmeniu, susijęs su oro uostų ir maršrutų aerodromų patobulinimais, padės sumažinti išmetamą teršalų kiekį.

IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

57. Komisija mano, kad sulik kiekvienu ATLPS etapu nemokami leidimai buvo skirstomi vis tikslingiau.

1 rekomendacija. Tikslingiau paskirstyti nemokamus apyvartinius taršos leidimus

Komisija pritaria šiai rekomendacijai.

2 rekomendacija. Patobulinti lyginamųjų taršos rodiklių nustatymo metodiką

a) Komisija pritaria šiai rekomendacijai.

b) Komisija iš dalies pritaria šiai rekomendacijai ir, peržiūrėdama Komisijos reglamentą dėl stebėsenos ir ataskaitų teikimo, pirmiausia suderins stebėsenos ir ataskaitų teikimo sistemą, siekdama užtikrinti, kad tik AIED II nustatytus tvarumo ir išmetamo ŠESD kiekio mažinimo kriterijus atitinkančiai biomasei būtų taikomas nulinis rodiklis. Tačiau Komisija nemano, kad iki 2022 m. bus įmanoma suderinti lyginamuosius rodiklius.

Audito grupė

Specialiosiose ataskaitose Europos Audito Rūmai pateikia savo auditų, susijusių su ES politikomis ir programomis arba su konkrečių biudžeto sričių valdymo temomis, rezultatus. Audito Rūmai audito užduotis atrenka ir nustato taip, kad jos turėtų kuo didesnį poveikį, atsižvelgdami į neveiksmingumo ar neatitikties teisės aktams rizikas, susijusių pajamų ar išlaidų lygį, būsimus pokyčius ir politinį bei viešąjį interesą.

Šį veiklos auditą atliko Audito Rūmų nario Samo Jereb vadovaujama I audito kolegija. Auditui vadovavo Audito Rūmų narys Samo Jereb, jam padėjo kabineto vadovė Kathrine Henderson, kabineto atašė Jerneja Vrabič, pagrindinis vadybininkas Colm Friel, užduoties vadovė Maria Eulàlia Reverté i Casas, užduoties vadovės pavaduotojas Ernesto Roessing, auditoriai Kurt Bungartz ir Oana Cristina Dumitrescu. Kalbinę pagalbą teikė Lars Markström, Marek Říha ir Anna Zalega, grafinę pagalbą teikė Marika Meisenzahl, administracinę pagalbą teikė Terje Teppan-Niesen.

Dėl COVID-19 pandemijos ir griežtų izoliacijos sąlygų audito grupės nuotrauka negalėjo būti pateikta.

Tvarkaraštis

Ivykis	Data
Audito planavimo memorandum (APM) priėmimas / Audito pradžia	2019 05 15
Ataskaitos projekto oficialus išsiuntimas Komisijai (ar kitam audituojamam subjektui)	2020 05 07
Galutinės ataskaitos priėmimas po prieštaravimų procedūros	2020 07 08
Visomis kalbomis gauti Komisijos (ar kito audituojamo subjekto) oficialūs atsakymai	2020 07 29

AUTORIŲ TEISĖS

© Europos Sąjunga, 2020 m.

Europos Audito Rūmų (EAR) pakartotinio naudojimo politika įgyvendinama pagal [Europos Audito Rūmų sprendimą Nr. 6–2019](#) dėl atvirųjų duomenų politikos ir pakartotinio dokumentų naudojimo.

Jeigu nenurodyta kitaip (pavyzdžiui, atskiruose pranešimuose dėl autorių teisių), ES priklausantis EAR turinys yra licencijuojamas pagal [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#) licenciją. Tai reiškia, kad pakartotinis naudojimas yra leidžiamas, jeigu tai tinkamai pažymima ir nurodomi padaryti pakeitimai. Pakartotinai naudojantis subjektas negali iškreipti pirminės dokumentų prasmės ar minties. EAR nėra atsakingi už bet kokius pakartotinio naudojimo padarinius.

Jūs privalote išsiaiškinti papildomas teises, jeigu tam tikrame turinyje vaizduojami privatūs asmenys, kurių tapatybę galima nustatyti, pavyzdžiui, EAR darbuotojų nuotraukose, arba jame pateikti trečiųjų asmenų kūriniai. Kai gaunamas leidimas, juo panaikinamas pirmiau minėtas bendrasis leidimas ir jame aiškiai nurodomi naudojimo apribojimai.

Siekiant naudoti ar atgaminti turinį, kuris nepriklauso ES, gali reikėti prašyti leidimo tiesiogiai iš autorių teisių turėtojų.

Programinei įrangai ar dokumentams, kuriems taikomos pramoninės nuosavybės teisės, pavyzdžiui, patentams, prekių ženklams, registruotiems dizainams, logotipams ir pavadinimams, EAR pakartotinio naudojimo politika netaikoma ir leidimai dėl jų jums nesuteikiami.

Europos Sąjungos institucijų europa.eu domeno svetainėse pateikiamos nuorodos į trečiųjų asmenų svetaines. EAR jų nekontroliuoja, todėl raginame peržiūrėti jose pateiktas privatumo ir autorių teisių politikas.

Europos Audito Rūmų logotipo naudojimas

Europos Audito Rūmų logotipas negali būti naudojamas be išankstinio Europos Audito Rūmų sutikimo.

PDF	ISBN 978-92-847-5038-2	1977-5725	doi:10.2865/86756	QJ-AB-20-016-LT-N
HTML	ISBN 978-92-847-5029-0	1977-5725	doi:10.2865/153745	QJ-AB-20-016-LT-Q

Šiltnamio efektą sukeliančių dujų išmetimo mažinimas – vienas iš pagrindinių mūsų laikų iššūkių. Pagal ES apyvartinių taršos leidimų prekybos sistemą (ATLPS) įmonės turi gauti apyvartinius taršos leidimus visam jų išmetamam anglies dioksido kiekiui. Nemokamų leidimų paskirstymas apibūdinamas kaip pereinamojo laikotarpio apyvartinių taršos leidimų paskirstymo metodas, priešingai nei numatytasis metodas (pardavimas aukcione). Tačiau, tiek kalbant apie ES ATLPS trečią, tiek apie ketvirtą etapą, nemokamai paskirstyti leidimai ir toliau sudaro daugiau kaip 40 % visų galimų leidimų. Nustatėme, kad nemokamų apyvartinių taršos leidimų paskirstymo tikslingumas yra ribotas. Komisijai teikiame rekomendacijas, kaip tikslingiau ir geriau spręsti techninius sunkumus peržiūrint nemokamų apyvartinių taršos leidimų paskirstymo metodiką.

Audito Rūmų specialioji ataskaita pagal SESV 287 straipsnio 4 dalies antrą pastraipą.



EUROPOS
AUDITO
RŪMAI



Europos Sąjungos
leidinių biuras

EUROPOS AUDITO RŪMAI
12, rue Alcide de Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Užklauso: eca.europa.eu/lt/Pages/ContactForm.aspx
Interneto svetainė: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors