

Posebno poročilo

Sistem EU za trgovanje z emisijami: brezplačna dodelitev pravic bi morala biti bolj ciljno usmerjena



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

Vsebina

	Odstavek
Povzetek	I–VI
Uvod	01–16
Obseg revizije in revizijski pristop	17–20
Opažanja	21–53
Kadar so bile brezplačne pravice uporabljene kot instrument za posodobitev sektorja električne energije, so bili rezultati negotovi	21–27
Od leta 2021 se bodo uporabljali ostrejši pogoji za uporabo brezplačnih pravic v sektorju električne energije	22–24
Razpoložljivi podatki kažejo na neuspešne rezultate brezplačne dodelitve kot orodja za posodobitev sektorja električne energije v fazi 3	25–27
Brezplačna dodelitev pravic za industrijo in letalske prevoznike je omejeno odražala zmožnost prenosa stroškov in je praviloma upočasnila razogljičenje	28–40
Pri brezplačni dodelitvi za industrijo in letalske prevoznike se ni odražala zmožnost sektorja, da se stroški v njem prenesejo	29–31
Sektorji, v katerih je bilo proizvedeno več kot 90 % industrijskih emisij, so prejeli vse pravice ali večino pravic brezplačno	32–38
Komisija je preučila druge pristope za zmanjšanje tveganja selitve virov CO ₂ , ki ga povzroča sistem EU ETS, vendar jih ni predlagala	39–40
S primerjalnimi analizami, ki se uporabljajo za dodeljevanje brezplačnih pravic, se postopno izboljšujejo spodbude za zmanjšanje emisij	41–53
Pristop, ki temelji na referenčnih vrednostih, je zagotovil spodbude za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov	42–44
Nekateri tehnični izzivi ovirajo uspešno uporabo referenčnih vrednosti	45–48
Pričakuje se, da bodo v fazi 4 sistema EU ETS zagotovljene boljše informacije o spodbudah za razogljičenje	49
Pri brezplačni dodelitvi pravic je imel zračni prevoz prednost pred železniškim	50–53
Zaključki in priporočila	54–58

Priloga

Annex I — Pregled zakonodajnega okvira sistema EU ETS za fazo 4

Glosar in okrajšave

Odgovori Komisije

Revizijska ekipa

Časovnica

Povzetek

I Zmanjšanje emisij toplogrednih plinov je eden glavnih izzivov našega časa. EU je določila niz ciljev na področju podnebnih sprememb, ki naj bi se dosegli v letih 2020, 2030 in 2050. EU je sicer na dobri poti, da doseže svoje cilje za leto 2020, vendar to ne velja za bolj ambiciozne cilje za leti 2030 in 2050. V zelenem dogovoru Komisije, predstavljenem leta 2019, je bilo predlagano, da se določi cilj zmanjšanja emisij za 50 % do 55 % do leta 2030 in doseže, da se do leta 2050 ne ustvarijo „nobene neto emisije“ toplogrednih plinov. To pomeni, da bo treba prizadevanja močno okrepiti.

II Sistem EU za trgovanje z emisijami (EU ETS) je ena od ključnih politik EU za blažitev posledic podnebnih sprememb in prvi trg ogljika na svetu. Njegov namen je zagotoviti učinkovit mehanizem za zmanjšanje emisij. V okviru tega sistema morajo podjetja pridobiti pravice do emisij, ki pokrivajo njihove emisije ogljika. Standardna možnost je, da se te pravice kupijo na dražbi, lahko pa se tudi brezplačno dodelijo.

III Revizija je bila osredotočena na brezplačno dodelitev pravic. V fazah 3 in 4 sistema EU ETS (v letih 2013–2020 oziroma 2021–2030) je namen brezplačnih pravic blaženje tveganja selitve virov CO₂, medtem ko je cena ogljika namenjena zagotavljanju progresivne spodbude za razogljichenje. V podporo temu se uporabljajo referenčne vrednosti, ki temeljijo na najuspešnejših akterjih v določenem sektorju. Sektor električne energije v osmih državah članicah je prav tako prejel brezplačne pravice, povezane s posodobitvijo proizvodnje električne energije.

IV Revizijsko vprašanje Sodišča je bilo: **Ali so odločitve o brezplačnih pravicah v okviru sistema za trgovanje z emisijami zagotavljale razumno podlago za spodbujanje zmanjšanja emisij toplogrednih plinov?** Sodišče je preučilo, ali je bila brezplačna dodelitev pravic uspešno uporabljena za posodobitev proizvodnje električne energije, dovolj ciljno usmerjena in dodeljena tako, da je zagotovila spodbude za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, ter ali ni prispevala k povečanju teh emisij. Ugotovilo je, da je bila brezplačna dodelitev sicer utemeljena, da pa bi boljše ciljno usmerjanje brezplačnih pravic imelo številne koristi za razogljichenje, javne finance in delovanje enotnega trga.

V Sodišče je ugotovilo zlasti naslednje:

- (a) izboljšana so bila posebna pravila o brezplačni dodelitvi za posodobitev sektorja proizvodnje električne energije, ki se uporabljajo za fazo 4 sistema EU ETS. Vendar je Sodišče menilo, da se z brezplačno dodelitvijo za sektor električne energije ni spodbujalo razogljičenje v fazi 3;
- (b) z brezplačnimi pravicami naj bi se, drugače kot s privzeto metodo (prodaja na dražbi), pravice dodeljevale v izjemnih primerih. Kljub temu pa v fazi 3 in v zgodnjih stopnjah faze 4 še vedno pomenijo več kot 40 % skupnega števila razpoložljivih pravic. Sodišče je ugotovilo, da število brezplačnih pravic, dodeljenih sektorjema industrije in letalstva v fazi 3, ni temeljilo na njuni zmožnosti prenosa stroškov ter da ima selitev virov CO₂ sicer potencial, da vpliva na trg ogljika EU in razvoj na področju emisij toplogrednih plinov po vsem svetu, vendar je bila ciljna usmerjenost dodelitve brezplačnih pravic omejena;
- (c) pristop dodelitve brezplačnih pravic na podlagi referenčnih vrednosti je zagotovil pomembne spodbude za izboljšanje energijske učinkovitosti, vendar obstajajo možnosti za izboljšanje uporabe teh referenčnih vrednosti. Komisija ni količinsko opredelila učinka dodelitve brezplačnih pravic na spremembe energijske učinkovitosti.

VI Na podlagi teh ugotovitev Sodišče daje priporočila, namenjena boljšemu ciljnemu usmerjanju dodelitve brezplačnih pravic, pa tudi izboljšanju metodologije za določanje referenčnih vrednosti.

Uvod

01 Evropska unija je določila vrsto ciljev na področju podnebnih sprememb, ki jih je treba doseči do leta 2020 oziroma 2030, ter trenutno pregleduje svoje cilje za leti 2030 in 2050. V skladu z zelenim dogovorom je Komisija v svojem predlogu za evropska podnebna pravila iz leta 2020¹ predlagala cilj, da se do leta 2050 ne bodo ustvarjale „nobene neto emisije“ toplogrednih plinov². Ti cilji so povzeti na [sliki 1](#).

Slika 1 – Povzetek podnebnih ciljev EU

2020	• 20-odstotno zmanjšanje emisij toplogrednih plinov (glede na ravni iz leta 1990) • 20 % energije iz obnovljivih virov • 20-odstotno izboljšanje energijske učinkovitosti
2030	• vsaj 50-odstotno zmanjšanje in napredek pri dosegu 55-odstotnega zmanjšanja emisij toplogrednih plinov (glede na ravni iz leta 1990) • vsaj 32 % energije iz obnovljivih virov • vsaj 32,5-odstotno izboljšanje energijske učinkovitosti
2050	• 0 neto emisij toplogrednih plinov

Vir: Sodišče na podlagi zakonodaje EU (belo besedilo) in predlagane zakonodaje in zavez EU (sivo besedilo)

¹ [COM\(2020\) 80 final](#) – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi okvira za doseganje podnebne nevtralnosti in spremembi Uredbe (EU) 2018/1999 (evropska podnebna pravila).

² [COM\(2019\) 640 final](#) – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Evropskemu svetu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Evropski zeleni dogovor.

02 Po navedbah Evropske agencije za okolje (EEA) je EU na dobri poti, da doseže svoje cilje za leto 2020, ne pa tudi tistih za leto 2030³. V EU je bilo leta 2018 izpuščenih približno 8,5 % svetovnih toplogrednih plinov: ta delež se sicer s časom zmanjšuje⁴, vendar je količina emisij na prebivalca v EU še vedno višja od svetovnega povprečja, čeprav se razlika zmanjšuje. Emisije na prebivalca v EU so se od leta 2005 in vzpostavitve sistema EU za trgovanje z emisijami (EU ETS) zmanjšale. Konec leta 2018 so bile nižje od tistih v ZDA, na Kitajskem in Japonskem⁵.

03 Komisija meni, da je EU kot celota na področju razogljičenja uspešnejša kot večina drugih jurisdikcij in je dosegla, da njena gospodarska rast ni vezana na povečevanje emisij toplogrednih plinov. Med letoma 1990 in 2016 so se emisije toplogrednih plinov v EU zmanjšale za 22 %, medtem ko je gospodarska rast znašala 54 %. K temu so prispevali številni dejavniki, vključno z energijsko učinkovitostjo, politikami za menjavo goriva, večjo uporabo obnovljivih virov energije in tehnološkimi spremembami⁶.

04 Sistem EU ETS je eden od dveh ključnih stebrov podnebne politike EU, katere namen je zmanjšati emisije toplogrednih plinov (drugi steber tvorita odločba in uredba o porazdelitvi prizadevanj⁷). V splošnem sistem EU ETS zajema težke industrije in naprave za proizvodnjo električne energije (skupaj poimenovane: nepremične naprave) ter letalstvo⁸, vanj pa so vključene vse države članice EU ter Norveška, Lihtenštajn in Islandija. Trenutno je v tretji fazi (2013–2020). Prvi dve fazi sta potekali med letoma 2005 in 2007 oziroma 2008 in 2012. Faza 4 bo potekala od leta 2021 do leta 2030.

³ Evropska agencija za okolje, *Trends and Projections in Europe 2019: Tracking progress towards Europe's climate and energy targets*, 2019, str. 7.

⁴ Program Združenih narodov za okolje (UNEP), *Emissions Gap Report 2019*, 2019, str. 5.

⁵ Prav tam, str. XVI.

⁶ COM(2018) 773 final – Čist planet za vse — Evropska strateška dolgoročna vizija za uspešno, sodobno, konkurenčno in podnebno nevtrarno gospodarstvo.

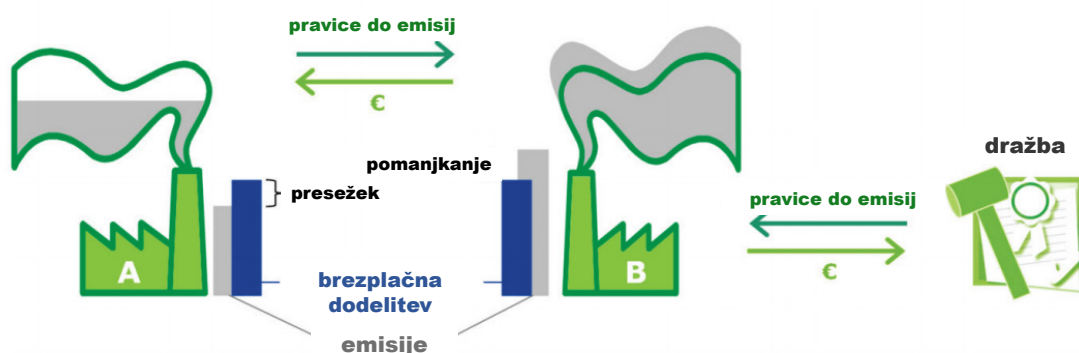
⁷ To urejata [Odločba 406/2009/ES](#) Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 o prizadevanju držav članic za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, da do leta 2020 izpolnijo zavezo Skupnosti za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, in [Uredba \(EU\) št. 2018/842](#) o zavezujočem letnem zmanjšanju emisij toplogrednih plinov za države članice v obdobju od 2021 do 2030 kot prispevku k podnebnim ukrepom za izpolnitev zavez iz Pariškega sporazuma ter o spremembi Uredbe (EU) št. 525/2013.

⁸ Vrste dejavnosti, kot so opredeljene v Prilogi I k Direktivi 2003/87/ES.

05 Sistem EU ETS deluje kot sistem trgovanja s pokrovom. V zakonodaji je opredeljeno največje letno število razpoložljivih pravic („pokrov”) in ustvarjen je trg, na katerem se pravice kupujejo in prodajajo. Upravljavci potrebujejo pravico za vsako tona izpuščenega ekvivalenta ogljikovega dioksida. Pravice se pridobijo bodisi na dražbah – na katerih morajo operaterji naprav dati ponudbe zanje – ali brezplačno. Upravljavci lahko pravice tudi kupijo na specializiranih trgih in drug od drugega. Ta proces je pojasnjen na [sliki 2](#).

Slika 2 – Sistem trgovanja z emisijami

V tem primeru tovarna A prejme več kot dovolj brezplačnih pravic za pokritje svojih emisij. Lahko se odloči, da bo presežek obdržala ali pa ga prodala. Tovarna B ne prejme dovolj brezplačnih pravic za pokritje svojih emisij in mora manjkajoče kupiti na dražbi ali od drugih upravljavcev (če nima zaloge pravic iz prejšnjih let).



Vir: Evropsko računsko sodišče, priredba po dokumentu Komisije [EU ETS Handbook, 2015](#)

06 Sistem EU ETS pravno ureja direktiva iz leta 2003⁹ (direktiva o sistemu EU ETS), kakor je bila nazadnje spremenjena leta 2018, skupaj z več sklepi Komisije in uredbami (glej [Prilogo I](#)).

07 Z zahtevo, da morajo upravljavci svoje pravice kupiti na dražbi, se spoštuje načelo „onesnaževalec plača” in zagotavlja večja spodbuda za zmanjšanje emisij toplogrednih

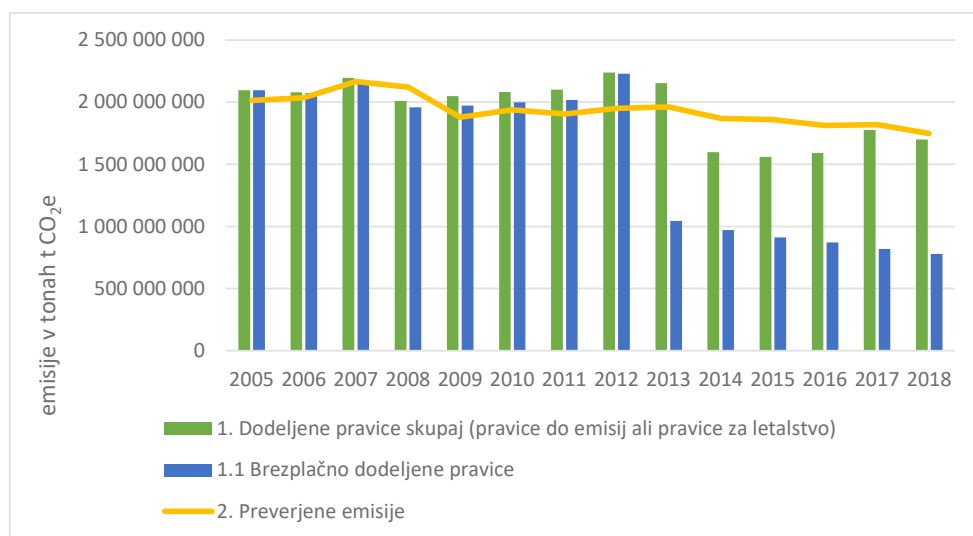
⁹ Direktiva 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti.

plinov kot pa z zagotavljanjem brezplačnih pravic¹⁰. Predvideno je bilo, da se brezplačne pravice dodelijo tako, da:

- (1) se zmanjša tveganje **selitve virov CO₂** (selitev proizvodnje na način, ki povzroča povečanje svetovnih emisij toplogrednih plinov);
- (2) se zagotovi spodbuda za **razogljičenje** (ne da bi se povečale emisije toplogrednih plinov¹¹), tako da se uporabijo referenčne vrednosti za brezplačno dodelitev, ki temeljijo na najuspešnejših akterjih v določenem sektorju. To bi moralo spodbuditi manj učinkovite upravljavce, da izboljšajo svoje delovanje, hkrati pa nagraditi tiste, ki so uspešni.

08 Na [sliki 3](#) so prikazane vse emisije toplogrednih plinov, ki so vključene v sistem EU ETS, v primerjavi s pravicami, ki so bile dodeljene bodisi na dražbi bodisi brezplačno. Do leta 2012 so vsi sektorji prejeli večino svojih pravic brezplačno.

Slika 3 – Večina pravic, izdanih v okviru sistema EU ETS, je bila brezplačna



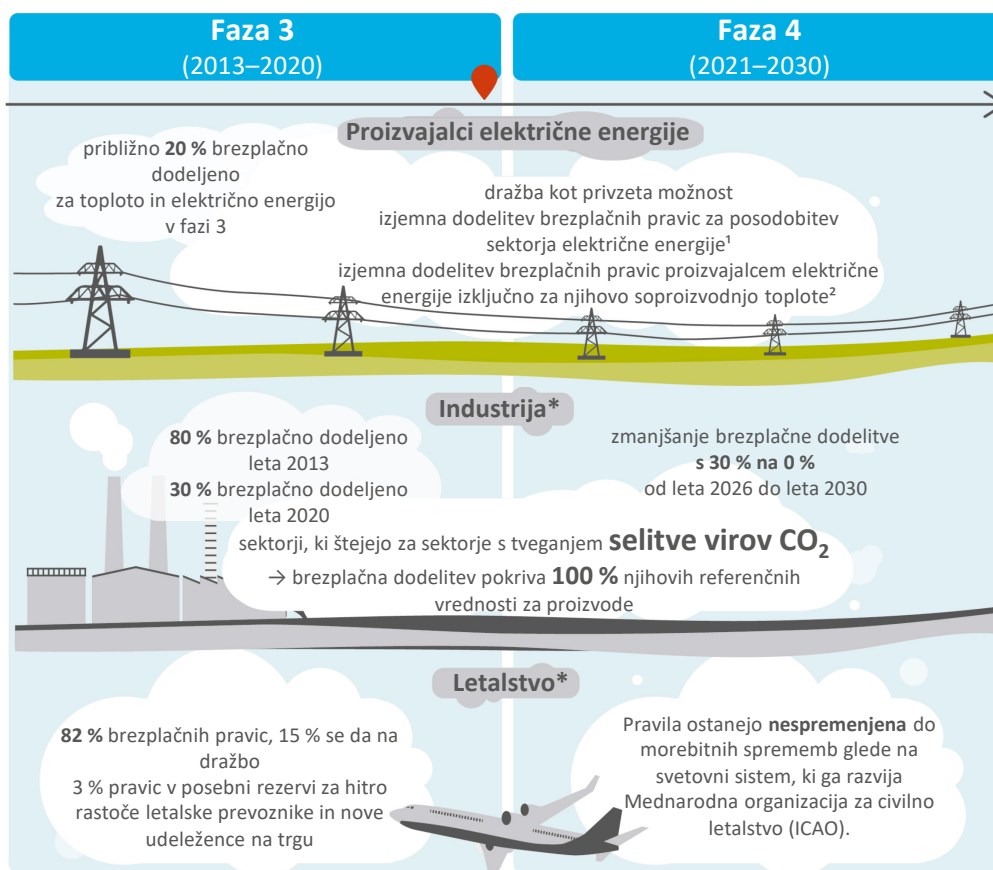
Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov iz pregledovalnika podatkov za sistem EU ETS Evropske agencije za okolje

¹⁰ Delovni dokument služb Komisije [SWD \(2015\) 135 final](#) — *Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC to enhance cost-effective emission reductions and low-carbon investments*.

¹¹ Člen 10a(1) Direktive 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti.

09 Industrijskemu in letalskemu sektorju se od leta 2013 pravice dodeljujejo brezplačno. Med letoma 2013 in 2019 je industrija prejela več kot 5 000 milijonov brezplačnih pravic, letalstvo pa več kot 200 milijonov¹². Za industrijske sektorje se količina brezplačno dodeljenih pravic vsako leto zmanjša. Sektorji, uvrščeni med tiste s tveganjem selitve virov CO₂, so upravičeni do dodatne brezplačne dodelitve in ne glede na to, kako uspešne so naprave v teh sektorjih, prejmejo toliko brezplačnih pravic kot naprava, ki je glede na določene referenčne vrednosti najučinkovitejša. V sektorju električne energije se brezplačna dodelitev lahko koristi samo, če pripomore k posodobitvi tega sektorja v določenih državah članicah in pod določenimi pogoji. Na [sliki 4](#) je prikazano, kako se dodeljujejo brezplačne pravice.

Slika 4 – Delež brezplačnih pravic po sektorjih in fazah



* Vrste dejavnosti, kot so opredeljene v Prilogi I k Direktivi 2003/87/ES

¹ Člen 10c direktive o sistemu EU ETS

² Člen 10a(4) direktive o sistemu EU ETS

Poročilo Evropskega računskega sodišča

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi zakonodaje o ETS

¹² Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o delovanju evropskega trga ogljika, januar 2020.

10 Brezplačna dodelitev pravic v fazah 1 in 2 je temeljila na preteklih emisijah. To je povzročilo¹³ prekomerno dodelitev pravic mnogim upravljavcem, zlasti če se upošteva zmanjšanje proizvodnje, ki ga je povzročila recesija leta 2008. V fazi 3 (2013–2020) so se pri brezplačni dodelitvi upoštevale referenčne vrednosti za proizvode, zato je dodelitev temeljila na uspešnosti najučinkovitejših upravljavcev. Namen take dodelitve je bil zagotoviti spodbudo za večjo učinkovitost (tj. nižje emisije na proizvedeno enoto) na ravni upravljavca, pri čemer bi bilo povečanje emisij v industrijskem sektorju, če se ravni proizvodnje povečajo, še vedno mogoče. Izbira sektorjev, upravičenih do brezplačnih dodelitev, je načeloma povezana z nezmožnostjo nekaterih sektorjev, da prenesejo stroške na svoje stranke (glej [okvir 1](#)).

Okvir 1 — Kaj je „prenos stroškov“ v sistemu EU ETS?

Prenos stroškov pomeni upoštevanje stroškov sistema EU ETS v ceni proizvoda.

Namen prenosa stroškov zmanjševanja emisij v končno ceno proizvoda je dejavnik učinka sistema EU ETS na konkurenčnost podjetij.

Če lahko sektor prenese stroške sistema EU ETS, potem je brezplačna dodelitev temu sektorju manj utemeljena. Zaradi tega sektor električne energije večinoma pridobi svoje pravice prek dražb in ne brezplačno.

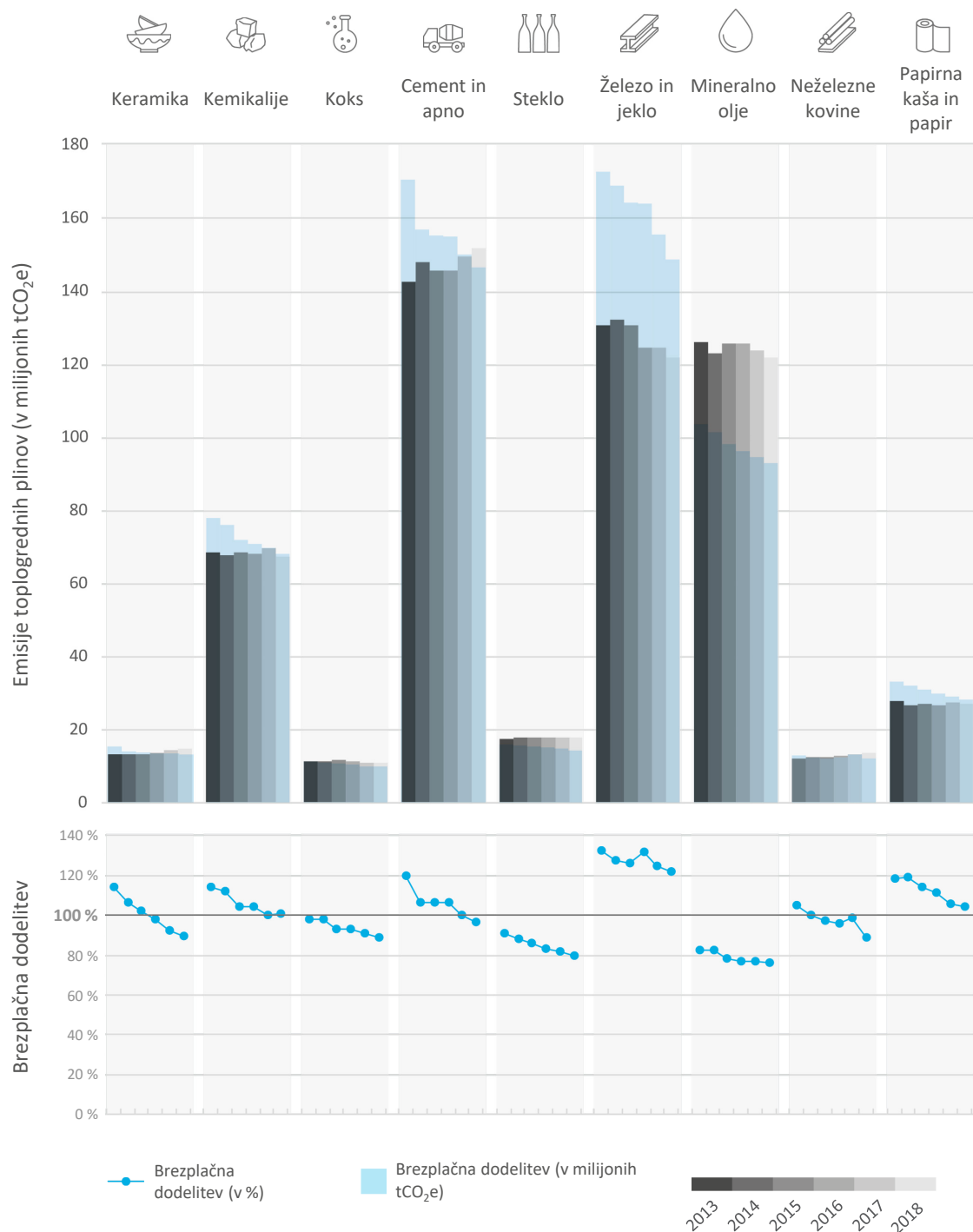
Celo takrat, ko naprave prejmejo pravice brezplačno, lahko svoje hipotetične stroške zmanjševanja emisij prenesejo na svoje stranke. Uvedba sistema EU ETS je zlasti v prvih dveh fazah ustvarila nepričakovane dobičke za številne upravljavce¹⁴.

11 Na [sliki 5](#) je prikazano, da so po uvedbi referenčnih vrednosti leta 2013 vsi industrijski sektorji še naprej brezplačno prejeli večino pravic, ki so jih potrebovali za pokritje svojih emisij, in tudi, da so industrijske emisije ostale sorazmerno ustaljene. Dodeljene brezplačne pravice za nekatere sektorje so presegale njihove emisije. To je bilo posledica slabe kakovosti podatkov, uporabljenih ob prvem določanju referenčnih vrednosti, in omejene skladnosti z obsegom proizvodnje upravljavca (glej odstavek [48](#)).

¹³ Glej na primer dokument z naslovom *Post-2020 reform of the EU Emissions Trading System*, služba Evropskega parlamenta za raziskave, 2018; dokument z naslovom *Last Chance Saloon for the EU ETS*, Sandbag, 2016 ali dokument *The EU ETS phase IV reform; implications for system functioning and for the carbon price signal*, Oxford University for energy studies, 2018.

¹⁴ *EU ETS Handbook*, str. 42.

Slika 5 – Ustaljene industrijske emisije, večinoma pokrite z brezplačnimi pravicami v fazi 3 sistema EU ETS

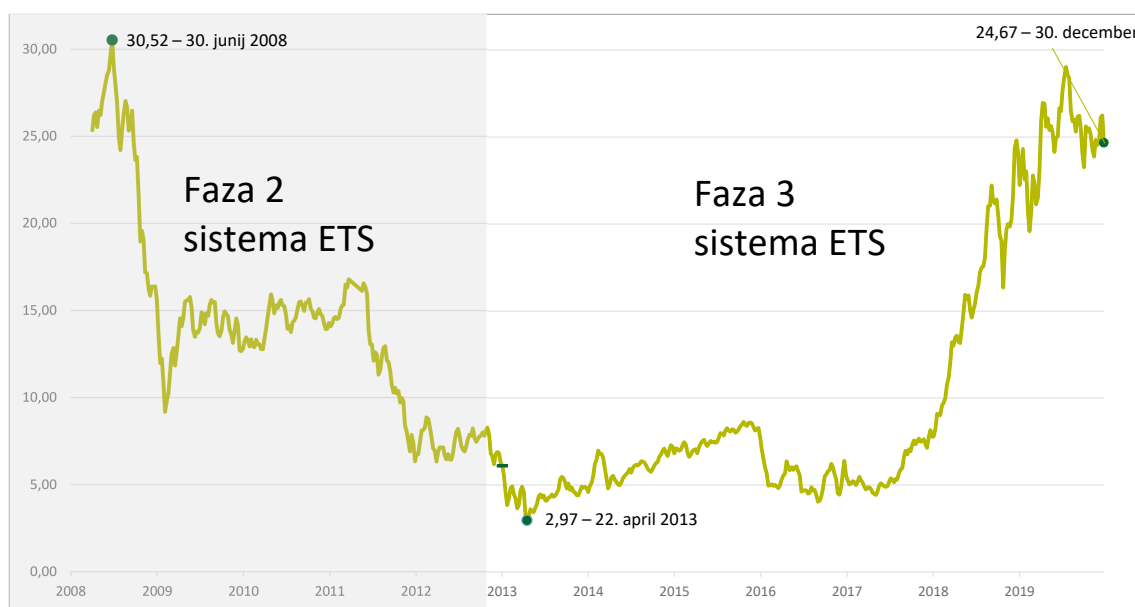


Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov iz pregledovalnika podatkov za sistem EU ETS
Evropske agencije za okolje

12 Upravljavci in vlagatelji trgujejo s pravicami na primarnem in tudi sekundarnem trgu, na katerih na ceno vpliva dinamika ponudbe (omejene s pokrovom sistema EU ETS) in povpraševanja. Cenovni signal bi moral delovati kot spodbuda za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov. Leta 2019 je bila najnižja zabeležena cena evropske pravice

do emisije 19,59 EUR, najvišja pa 29,03 EUR¹⁵ (glej [sliko 6](#)). Mnogi strokovnjaki so zaključili, da bi bile za zagotovitev pravih spodbud za doseganje ciljev Pariškega sporazuma potrebne znatno višje cene ogljika¹⁶.

Slika 6 – Cena (v EUR) evropske pravice do emisije za 2. in 3. fazo sistema EU ETS (do 30. decembra 2019)



Opomba: Od leta 2017 naprej opaženi porast cene evropske pravice do emisije je v poročilu pobude Carbon Tracker z naslovom *Carbon Countdown: Prices and Politics in the EU-ETS* pripisan pričakovanju začetka uporabe (od januarja 2019) rezerve za stabilnost trga, sprejete leta 2017.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov [organizacije Sandbag](#)

13 V direktivi o sistemu EU ETS je določeno, da morajo države članice vsaj polovico prihodkov od prodaje na dražbi pravic porabiti za podnebne in energetske ukrepe. Po podatkih Evropske agencije za okolje (EEA) je bilo v fazi 3 (2013–2020) sistema EU ETS med letoma 2013 in 2020 brezplačno dodeljenih več kot 6,66 milijarde pravic. V tem času so cene pravic nihale, vendar so se v celoti zvišale z manj kot 3 EUR na približno 25 EUR. Če bi se na dražbi prodajalo več pravic za industrijo, bi države članice prejele znatne dodatne prihodke. Komisija je ugotovila, da so države članice med letom 2012 in junijem 2019 prejele 42 milijard EUR dražbenih prejemkov¹⁷.

¹⁵ Glej dokument [Sandbag Carbon Price Viewer](#).

¹⁶ Glej dokument [Report of the High-Level Commission on Carbon Prices](#), Carbon pricing leadership coalition, 2017, v katerem so predvidene cene vse do 80 USD do leta 2020 in do 100 USD do leta 2030.

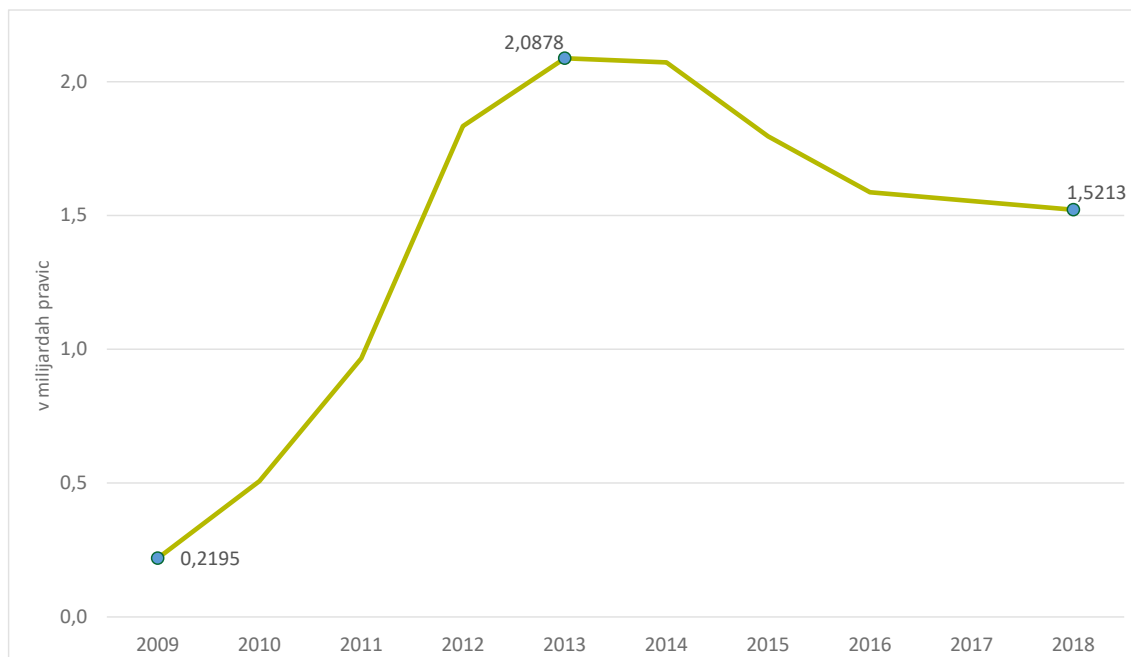
¹⁷ Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o delovanju evropskega trga ogljika, januar 2019, COM(2019) 557 final z dne 31. oktobra 2019.

14 Vloge ključnih akterjev v sistemu EU ETS obsegajo naslednje:

- (1) Komisija nadzoruje ukrepe držav članic v okviru direktive EU ETS; oblikuje pravila za dražbo in brezplačno dodelitev pravic; državam članicam, upravljavcem in neodvisnim preveriteljem zagotavlja smernice o uporabi te direktive ter Evropskemu parlamentu in Svetu daje zakonodajne predloge v zvezi s sistemom EU ETS;
- (2) pristojni organi v državah članicah preverijo in odobrijo načrte za spremljanje emisij, ki jih pripravi upravljavec; opravljajo inšpekcijske preglede pri upravljavcih in na podlagi zakonodaje EU in smernic Komisije odobrijo preverjena poročila upravljavcev o emisijah;
- (3) upravljavci, za katere velja zgornja meja emisij toplogrednih plinov v EU, vsako leto pridobijo in predajo količino pravic, ki ustreza njihovim emisijam. Če ne predajo dovolj pravic, so kaznovani s kaznijo v višini 100 EUR za nepokriti ekvivalent ogljikovega dioksida (CO₂e), poleg tega pa še z dodatnimi kaznimi, določenimi na ravni držav članic (v skladu z usklajenimi določbami iz direktive o EU ETS);
- (4) neodvisni preveritelji (ki jih odobrijo akreditacijski organi v državah članicah) preverijo in potrdijo podatke o emisijah upravljavcev.

15 Od leta 2005 do leta 2012 (v prvih dveh fazah sistema EU ETS) so bile skoraj vse pravice dodeljene brezplačno. Vsako leto je bilo število dodeljenih pravic večje od količine, potrebne za pokritje dejanskih emisij, zlasti ko se je po letu 2008 začel gospodarski upad, ki je povzročil povečanje saldov pravic (glej [sliko 7](#)), ki so jih imeli upravljavci. Zaradi tega je cena pravic padla (glej [sliko 6](#)), s tem pa se je oslabila spodbuda za upravljavce, da bi zmanjšali emisije. Mnogi upravljavci so lahko pravice, ki so jih predhodno prejeli brezplačno, uporabili za to, da so v celoti izpolnili svoje obveznosti predaje pravic. S spremembami sistema v 3. fazi je bil ta vsesistemski letni presežek pretežno odpravljen.

Slika 7 – Presežne kvote pravic, zbrane v sistemu EU ETS



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov organizacije [Sandbag](#)

16 V konsolidirani direktivi o EU ETS je določena revizija nekaterih določb v zvezi s fazo 4 (2021–2030) glede na naslednje okoliščine:

- (1) pregled svetovnega stanja v okviru Pariškega sporazuma, načrtovan za leto 2023, v katerem bodo pogodbenice sporazuma ocenile svoje sedanje zaveze in pospešile svoja prizadevanja za doseg ciljev iz sporazuma¹⁸;
- (2) izvajanje sheme za poravnavo in zmanjševanje emisij ogljika za mednarodno letalstvo (CORSIA) pod okriljem Mednarodne organizacije za civilno letalstvo, ki je program za svetovno poravnavo emisij iz civilnega letalstva (glej [okvir 4](#))¹⁹;
- (3) morebitno sprejetje ogljične prilagoditve na mejah za uvoz iz tretjih držav (glej odstavek [40](#)).

¹⁸ Člen 30 [Direktive 2003/87/ES](#) Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti.

¹⁹ Člen 28b [Direktive 2003/87/ES](#) Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti.

Komisija je leta 2020 predlagala nova evropska podnebna pravila²⁰ in načrtovala začetek javnega posvetovanja o mehanizmu ogljične prilagoditve na mejah. V sporočilu Komisije o evropskem zelenem dogovoru je bila obravnavana možnost spremembe določb, ki urejajo sistem EU ETS.

²⁰ Predlog Komisije za uredbo: *evropska podnebna pravila*.

Obseg revizije in revizijski pristop

17 Sodišče je preučilo, ali so odločitve Komisije o brezplačnih pravicah v okviru sistema EU ETS zagotavljale razumno podlago za spodbujanje zmanjševanja emisij toplogrednih plinov. Preučilo je zlasti, ali je bila brezplačna dodelitev:

- uspešno uporabljena kot instrument za posodobitev sektorja električne energije,
- ciljno usmerjena v sektorje, v katerih je tveganje selitve virov CO₂ največje,
- uporabljena tako, da se je zagotovila spodbuda za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov in da se ni prispevalo k njihovem povečanju.

18 Sodišče je v okviru svojega revizijskega dela:

- preučilo predloge, smernice in druga relevantna poročila Komisije,
- izvedlo posvetovanje z ustreznimi organi držav članic na Češkem, v Nemčiji, na Poljskem in Švedskem ter predstavniki sektorjev industrije, električne energije in letalstva ter nevladnih organizacij,
- ocenilo razpoložljive evidence in poročila o delovanju sistema EU ETS in mehanizma brezplačnih pravic,
- izvedlo posvetovanje z odborom strokovnjakov, katerih strokovno znanje je bilo uporabljeno za oceno predhodnih ugotovitev o učinkih sistema brezplačnih pravic,
- anketiralo pristojne organe, odgovorne za spremljanje sistema EU ETS, v vseh državah članicah EU, da bi zbralo ustrezne informacije o referenčnih vrednostih in selitvi virov CO₂.

19 V revizijo je zajeto obdobje 2013–2019, pokriva torej fazo 3 sistema EU ETS in zakonodajo, ki je bila predlagana za fazo 4. Učinek epidemije COVID-19 na cene v sistemu EU ETS in verjetni učinek posledičnega gospodarskega upada nista bila zajeta v to revizijo.

20 To poročilo vsebuje gradivo, ki lahko prispeva k načrtovanemu pregledu zakonodaje, potrebnemu za pregled svetovnega stanja, ki je v skladu s Pariškim sporazumom načrtovan za leto 2023 (glej odstavek [16](#)).

Opažanja

Kadar so bile brezplačne pravice uporabljene kot instrument za posodobitev sektorja električne energije, so bili rezultati negotovi

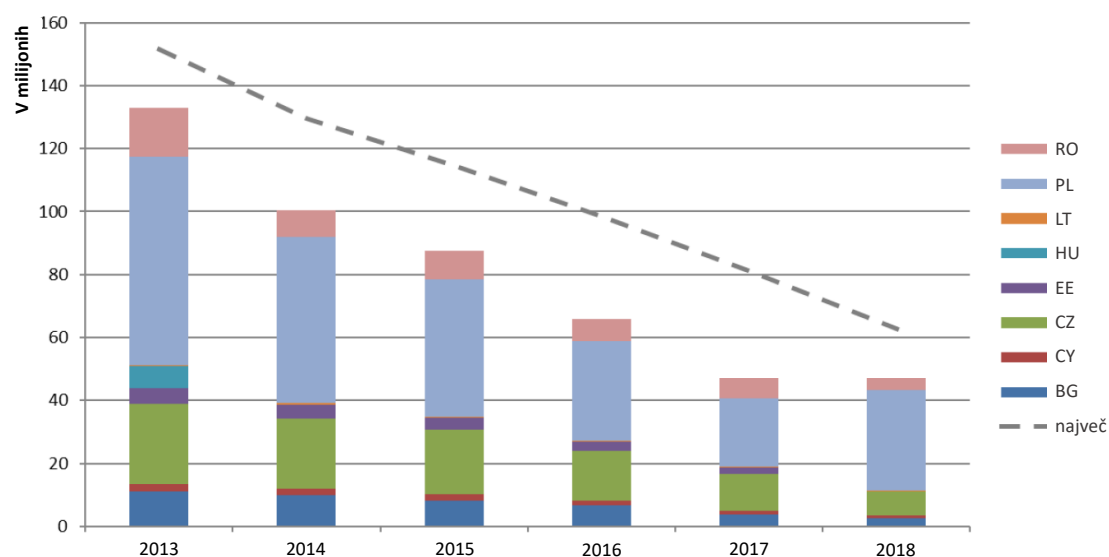
21 Brezplačne pravice za sektor električne energije so bile v fazi 3 dovoljene kot odstopanje od splošnega pravila, v skladu s katerim mora ta sektor kupiti svoje pravice na dražbi ali na trgu. Te brezplačne pravice naj bi podpirale naložbe v posodobitev sektorja električne energije v osmih državah članicah, ki uporabljajo odstopanje. Sodišče je pregledalo spremembe pri dodeljevanju brezplačnih pravic med fazama 3 in 4 ter preučilo, ali so sektorji električne energije v teh državah članicah zmanjšali svoj ogljični odtis.

Od leta 2021 se bodo uporabljali ostrejši pogoji za uporabo brezplačnih pravic v sektorju električne energije

22 Sektor električne energije od leta 2013 ni upravičen do brezplačne dodelitve, saj lahko stroške prenese na svoje potrošnike. Za deset držav članic, v katerih je bil BDP na prebivalca leta 2013 nižji od 60 % povprečja Unije, je bilo odobreno odstopanje²¹ od tega splošnega načela. Osem jih je uporabilo to odstopanje v fazi 3 (glej [sliko 8](#)). V obdobju 2013–2018 je bilo v skladu s to določbo prosto dodeljenih več kot 479 milijonov pravic (na [sliki 6](#) je prikazano spreminjanje cene pravic). Cilj te brezplačne dodelitve je bil prispevati k posodobitvi sektorja proizvodnje električne energije v teh državah, od katerih so bile nekatere močno odvisne od premoga.

²¹ Člen 10c [Direktive 2003/87/ES](#) Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti.

Slika 8 – Pravice za posodobitev sektorja električne energije, dodeljene brezplačno (na podlagi člena 10c)



Opomba: Črtna črta prikazuje najvišji znesek brezplačnih pravic, ki so bile na voljo.

Vir: Evropska komisija

23 Države članice, ki so nameravale uporabljati odstopanje, so morale poslati Komisiji vlogo, v kateri so dokazale, da izpolnjujejo številne zahteve iz direktive in poznejših smernic Komisije²² (glej [okvir 2](#)). Komisija je po več krogih razprav med Komisijo in osmimi državami članicami prosilkami podprla vloge držav članic.

²² Določeno v: členu 10c [Direktive 2003/87/ES](#); Sporočilu Komisije z naslovom Smernice o neobvezni uporabi člena 10c Direktive 2003/87/ES ([2011/C 99/03](#)) in Sklepu Komisije z dne 29. marca 2011, [C\(2011\)1983 final](#).

Okvir 2 – Pogoji za uporabo brezplačnih pravic za posodobitev proizvodnje električne energije v fazi 3

Države članice, ki so nameravale dodeliti brezplačne pravice na podlagi člena 10c direktive o EU ETS, so morale Komisiji predložiti svojo predlagano metodologijo za dodelitev in dokazati, da dodelitve ne bi povzročile neupravičenega izkrivljanja konkurence.

Vrednosti brezplačnih pravic ni bilo mogoče uporabiti za povečanje zmogljivosti za zagotavljanje vedno večjega povpraševanja na trgu. Kadar so se brezplačne pravice uporabile za financiranje novih zmogljivosti, je bilo treba opustiti enakovredno količino manj učinkovitih zmogljivosti za proizvodnjo električne energije.

Predlagane naložbe so morale biti del nacionalnih naložbenih načrtov. V teh načrtih je bilo treba dokazati, da so naprave, ki so prejele naložbe, konec leta 2008 že obratovalle, in zagotoviti diverzifikacijo mešanice energijskih virov držav z naložbami v višini vsaj tržne vrednosti brezplačno dodeljenih pravic.

24 Svet je v sklepih iz leta 2014 o okviru podnebne in energetske politike do leta 2030²³ ugotovil, da je treba izboljšati način za brezplačne dodelitve sektorju električne energije, da bi se zagotovilo, da se sredstva uporabljajo za spodbujanje dejanskih naložb za posodobitev sektorja energetike. Revidirana direktiva za fazo 4 določa, da morajo pristojni organi izbrati naložbe po obveznem postopku za zbiranje ponudb (in ne v okviru fiksnih nacionalnih naložbenih načrtov, ki se uporabljajo za fazo 3). V fazi 4 bodo od desetih upravičenih držav članic samo Bolgarija, Madžarska in Romunija svojim sektorjem električne energije zagotovile brezplačne pravice.

Razpoložljivi podatki kažejo na neuspešne rezultate brezplačne dodelitve kot orodja za posodobitev sektorja električne energije v fazi 3

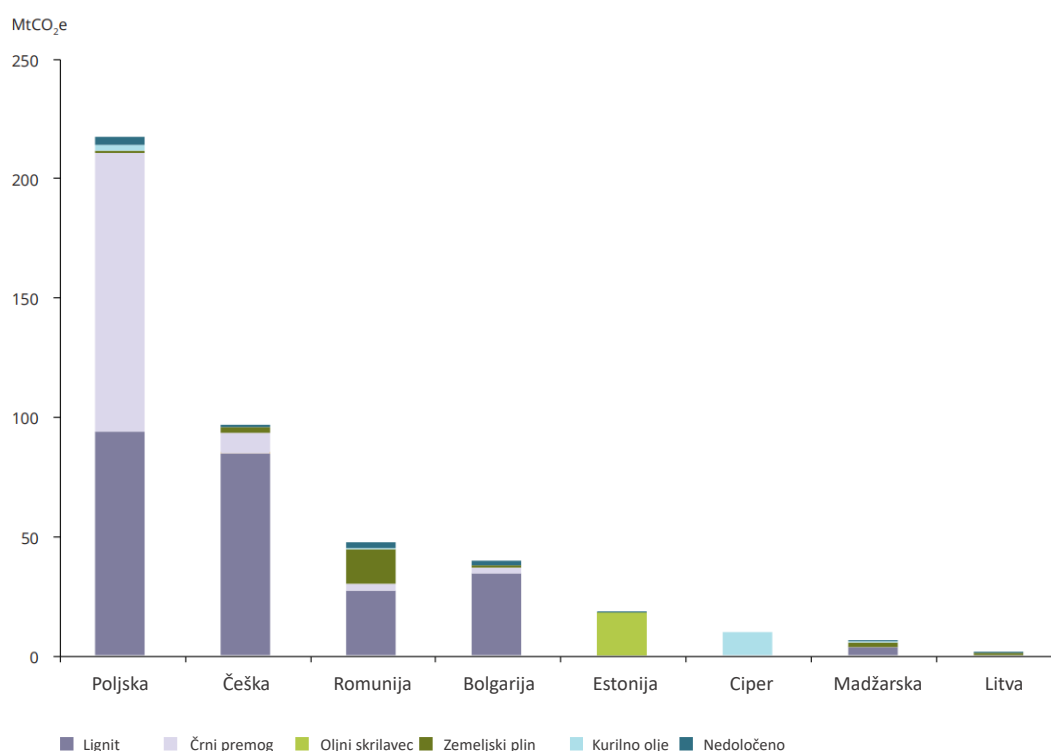
25 Pričakovalo se je, da bodo naložbe, ki izhajajo iz uporabe brezplačnih pravic v okviru člena 10c, povzročile zmanjšanje intenzivnosti emisij pri proizvodnji električne energije in absolutnih emisij. Študija, ki je bila za Komisijo izvedena leta 2015, je

²³ EUCO 169/14 – Evropski svet (23. in 24. oktobra 2014) – Sklepi.

pokazala, da uspešnosti in učinkovitosti zmanjšanja emisij toplogrednih plinov, ki ga spodbujajo te naložbe, ni bilo mogoče oceniti²⁴.

26 Na [sliki 9](#) je prikazano, da je bila večina prihodkov od brezplačno dodeljenih pravic uporabljenih za obnovo termoelektrarn na lignit in črni premog, predvsem v Bolgariji, na Češkem, Poljskem in v Romuniji.

Slika 9 – Brezplačne pravice za posodobitev proizvodnje električne energije glede na vrsto goriva v elektrarni prejemnici in po državah članicah, 2013–2017



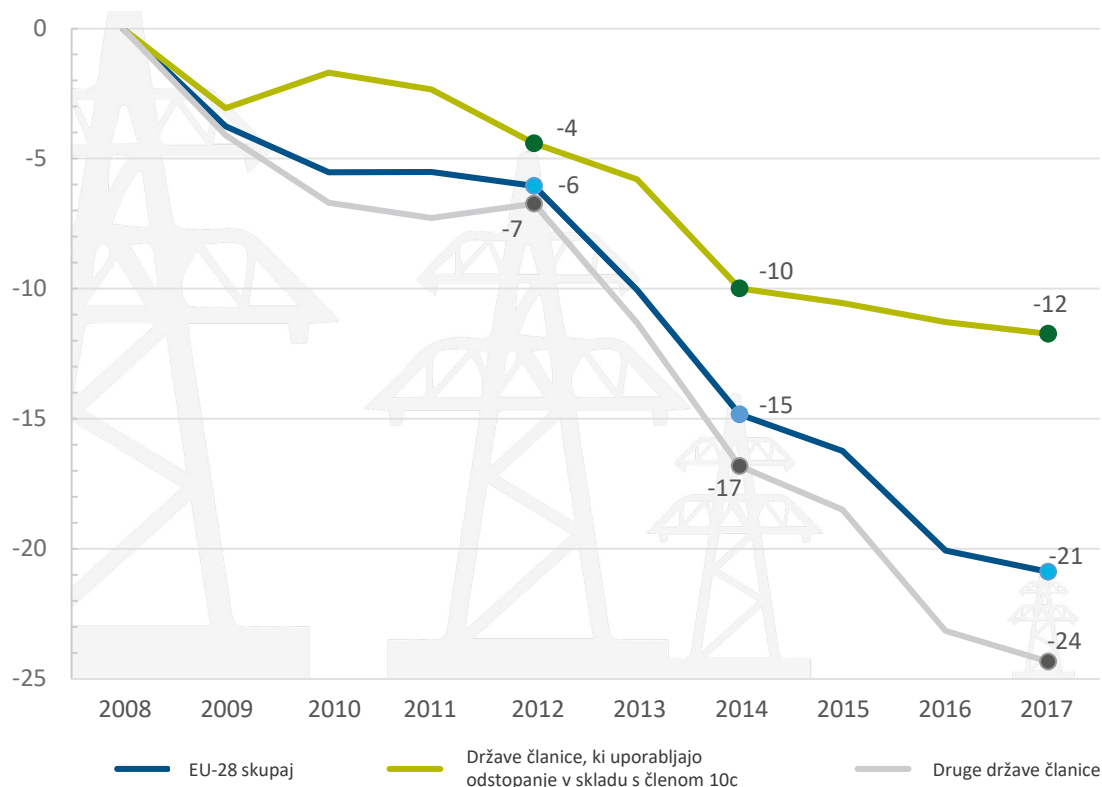
Vir: Evropska agencija za okolje, *Trends and projections in the EU ETS in 2018*

27 Sodišče je ocenilo zmanjšanje intenzivnosti ogljika v sektorju električne energije za države, upravičene do brezplačne dodelitve pravic v skladu s členom 10c, in ga primerjalo z enakimi podatki za države, ki niso upravičene do brezplačne dodelitve (glej [sliko 10](#)). Iz rezultatov je razvidno, da se je v državah članicah, ki so prejele brezplačne pravice za posodobitev sektorja električne energije, intenzivnost ogljika bistveno manj

²⁴ Avstrijska agencija za okolje (Umweltbundesamt), *Evaluation of the EU ETS Directive: Carried out within the project „Support for the Review of the EU Emissions Trading System”*, Evropska komisija, 2015.

zmanjšala. Nedavna raziskava²⁵ o zmanjšanju premoga kot osnove za proizvodnjo električne energije v letu 2019 potrjuje ta trend.

Slika 10 – Sprememba intenzivnosti ogljika v sektorju električne energije v primerjavi z letom 2008 (v %)



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Eurostata in organizacije Sandbag

Brezplačna dodelitev pravic za industrijo in letalske prevoznike je omejeno odražala zmožnost prenosa stroškov in je praviloma upočasnila razogljčenje

28 V direktivi o sistemu EU ETS je določeno, da je brezplačna dodelitev pravic prehodno in izjemno odstopanje od²⁶ privzete možnosti, ki je dražba (glej [sliko 4](#)). Brezplačno dodelitev je treba ciljno usmeriti v tiste sektorje, ki so najbolj izpostavljeni

²⁵ Dokument organizacije Sandbag, *The Great Coal Collapse of 2019 – Mid-year analysis of the EU power sector*.

²⁶ Členi 10a, 10b in 10c [Direktive 2003/87/ES](#) Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Uniji in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES. Glej tudi https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/allowances_en.

mednarodni konkurenci in imajo najmanj možnosti, da bi se v njih stroški zmanjševanja emisij prenesli na stranke.

Pri brezplačni dodelitvi za industrijo in letalske prevoznike se ni odražala zmožnost sektorja, da se stroški v njem prenesejo

29 Kot je bilo že navedeno, je sektor električne energije – razen v desetih državah članicah z najnižjim dohodkom (glej odstavek [21](#)) – izključen iz dodelitve brezplačnih pravic v sistemu EU ETS, ker so se v njem stroški lahko prenesli na stranke in zato ni bil izpostavljen tveganju selitve virov CO₂. Sodišče je ugotovilo, da dodelitev brezplačnih pravic drugim sektorjem ni bila vedno skladna z njihovo zmožnostjo, da se stroški prenesejo:

- letalski sektor prejema brezplačne pravice, vendar se v njem stroški v sistemu EU ETS lahko prenesejo na stranke. V oceni učinka, opravljeni leta 2006, torej pred vključitvijo letalstva v sistem EU ETS²⁷, je bilo to potrjeno,
- ocena učinka, ki jo je Komisija izvedla za revizijo sistema EU ETS za fazo 4, zagotavlja informacije²⁸ v zvezi s stopnjami prenosa stroškov za različne industrijske sektorje. Komisija za noben sektor ni predlagala spremembe količine dodeljenih brezplačnih pravic.

30 Če brezplačna dodelitev ni ustrezno ciljno usmerjena, lahko to povzroči razmere, v katerih se lahko v sektorjih, tudi če ti prejemajo brezplačne pravice, stroški zmanjševanja emisij prenesejo. Zaradi tega brezplačne pravice pomenijo finančni transfer od potrošnikov (ali industrij, ki so stranke) na energetske intenzivne industrije,

²⁷ Delovni dokument služb Komisije (SEC)2006 1684 – *Accompanying document to the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC so as to include aviation activities in the scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community - Impact Assessment of the inclusion of aviation activities in the scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community* {COM(2006) 818 final} {SEC(2006) 1685}.

²⁸ Str. 199, tabela 32 delovnega dokumenta služb Komisije SWD (2015) 135 final – *Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC to enhance cost-effective emission reductions and low-carbon investments*.

kar bi povzročilo dobičke, ki se pogosto imenujejo „nepričakovani dobički“²⁹. V oceni učinka, ki je priložena predlogu Komisije iz leta 2014, je ugotovljeno^{30,31}, da se lahko zaradi brezplačne dodelitve zmanjšajo spodbude za to, da bi naprave zmanjšale emisije, in da se lahko v sektorjih, ki prejmejo brezplačne pravice, del stroškov prenese.

31 Evropski svet se je v svojih sklepih³² iz leta 2014 strinjal, da se delež pravic, ki bodo prodane na dražbi v okviru sistema EU ETS po letu 2020, ne bi smel zmanjšati. Komisija je predlagala, naj se v fazi 4 na dražbi proda enak delež pravic kot v fazi 3³³ (57 %). Zakonodajalec je nato uvedel³⁴ možnost, da se razpoložljiva količina brezplačnih pravic po potrebi poveča za do 3 % (glej rezervo za brezplačno dodelitev na [sliki 11](#)). Za odločanje o tem povečanju je pristojen zakonodajalec. Ta klavzula ni bila vključena v oceno učinka, ki jo je opravila Komisija, niti v predlog Komisije. Posledično bo približno 40 % pravic v fazi 4 še vedno dodeljenih brezplačno.

²⁹ *Ex-post investigation of cost pass-through in the EU ETS*, CE Delft in Oeko-Institut, november 2015.

³⁰ *Memo/08/35* – Vprašanja in odgovori v zvezi s predlogom Komisije o reviziji sistema EU za trgovanje z emisijami.

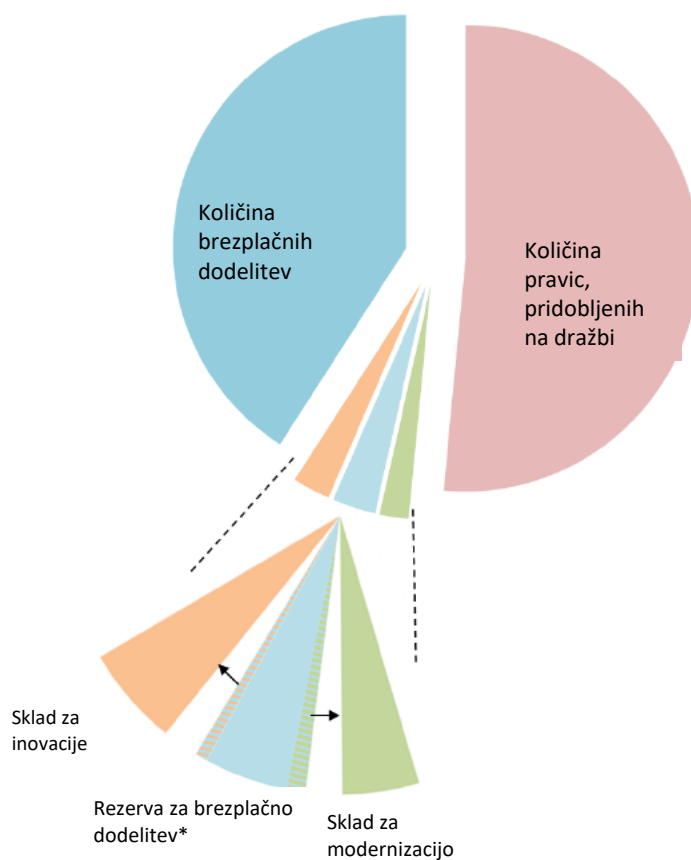
³¹ Str. 83–90 *SWD (2014) 15 final* — Delovni dokument služb Komisije – Ocena učinka – Spremni dokument k dokumentu Sporočilo Evropskega parlamenta, Sveta, Evropskega ekonomsko-socialnega odbora in Odbora regij – Okvir podnebne in energetske politike za obdobje 2020–2030.

³² *EUCO 169/14* – Evropski svet (23. in 24. oktobra 2014) – Sklepi.

³³ *COM(2015) 337 final* – Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2003/87/ES za krepitev stroškovno učinkovitega zmanjšanja emisij in nizkoogljičnih naložb.

³⁴ Člen 1(14)(e) *Direktive (EU) 2018/410* Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. marca 2018 o spremembi Direktive 2003/87/ES za krepitev stroškovno učinkovitega zmanjšanja emisij in nizkoogljičnih naložb ter Sklep (EU) 2015/1814.

Slika 11 – Približno 40 % pravic v fazi 4 bo še vedno dodeljenih brezplačno



* Pravice, namenjene za dražbo, ki se lahko pretvorijo

Vir: COM(2018) 842 final, Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu – Poročilo o delovanju evropskega trga ogljika

Sektorji, v katerih je bilo proizvedeno več kot 90 % industrijskih emisij, so prejeli vse pravice ali večino pravic brezplačno

32 V sistemu EU ETS se brezplačna dodelitev pravic uporablja za omejevanje tveganja selitve virov CO₂ (glej odstavek 07). Selitev virov CO₂ se nanaša na možno povečanje svetovnih emisij toplogrednih plinov v primeru, da bi morala podjetja zaradi stroškov, povezanih s podnebnimi politikami v EU, prenesti proizvodnjo v druge države, v katerih za industrijo ne veljajo primerljive podnebne politike.³⁵ Tveganje selitve virov

³⁵ Str. 4 delovnega dokumenta služb Komisije SWD(2019) 22 final – Impact Assessment Accompanying the document „Commission Delegated Decision supplementing Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council concerning the determination of sectors and subsectors deemed at risk of carbon leakage for the period 2021 to 2030“.

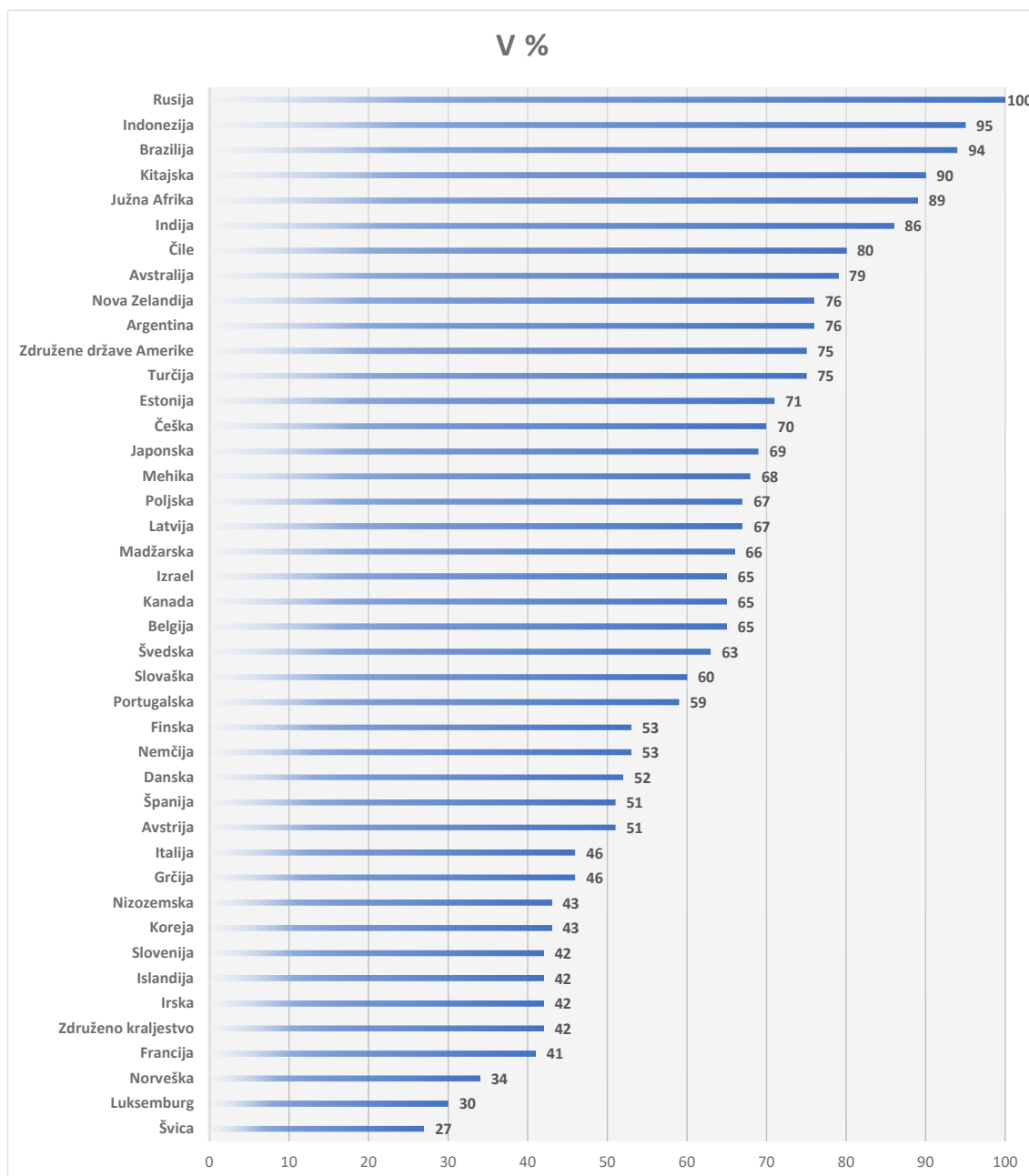
CO₂ obstaja zaradi razlik v strošku ogljika znotraj EU ter razlik med EU in tretjimi državami.

33 Po podatkih organizacije OECD (glej [sliko 12](#)) se stroški zmanjševanja emisij med državami močno razlikujejo. Ti skupni stroški so bili na primer v večini držav članic EU nižji kot v Švici in na Norveškem, toda višji kot v ZDA in na Kitajskem. V študiji, ki jo je financirala Evropska komisija, niso bili odkriti dokazi o selitvi virov CO₂³⁶, čeprav je bilo v drugih študijah navedeno, da do selitve ni prišlo prav zaradi brezplačne dodelitve pravic³⁷. Ker lahko selitev virov CO₂ pomeni manj delovnih mest in naložb v EU, ima gospodarske in družbene posledice.

³⁶ Bolscher, Hans; Graichen, Verena; Hay, Graham; Healy, Sean; Lenstra, Jip; Meindert, Lars; Regeczi, David; Von Schickfus, Marie-Theres; Schumacher, Katja; Timmons-Smakman, Floor, *Carbon Leakage Evidence Project: Factsheet for selected sectors*, Ecorys, Rotterdam, str. 11, september 2013.

³⁷ Montenegro, Roland; Fahl, Ulrich; Zabel, Claudia; Lekavičius, Vidas; Bobinaitė, Viktorija; Brajković, Jurica, *D3.2 - Case study on carbon leakage and competitiveness*, Projekt REEEM, 2018.

Slika 12 – Razlika v cenah ogljika za države OECD in države skupine G20, 2015



Opomba: Z **razliko v cenah ogljika** se meri, koliko države članice zaostajajo pri oblikovanju cen emisij ogljika v skladu z referenčno vrednostjo 30 EUR na tona (najnižja ocena vrednosti stroška zmanjševanja emisij, kot jo je ocenil OECD leta 2018).

Razlika med referenčno vrednostjo in dejansko efektivno stopnjo ogljika je predstavljena kot odstotni delež: če je efektivna stopnja ogljika pri vseh emisijah vsaj tako visoka kot referenčna vrednost, je razlika nič, in če je stopnja vseskozi nič, je razlika 100 % (npr. za Rusijo).

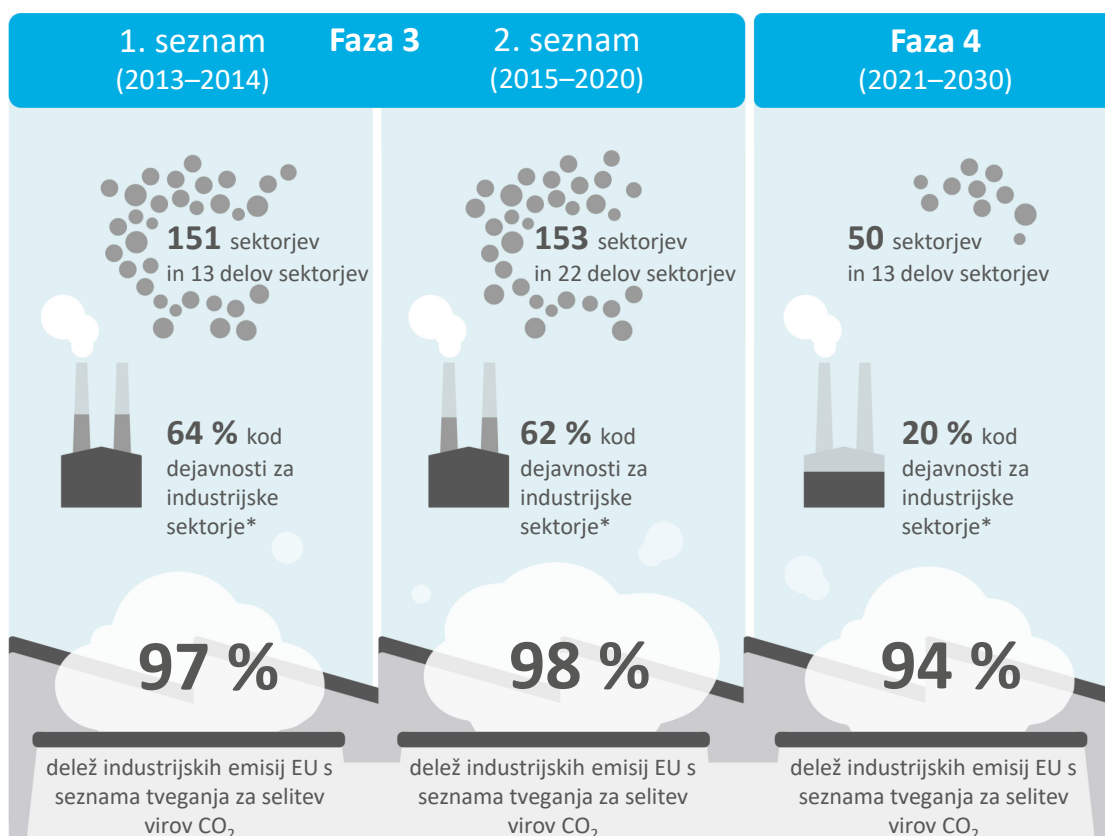
Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov OECD v dokumentu *Effective Carbon Rates 2018*

34 Z brezplačno dodelitvijo pravic se obravnava tveganje selitve virov CO₂ z zmanjševanjem stroškov izpolnjevanja obveznosti, ki veljajo za upravljavce, vključene v

sistem EU ETS. Tem te pravice zato pomagajo, da ostanejo konkurenčni v primerjavi s proizvajalci s sedežem v tretjih državah.

35 Industrijski upravljalci iz sektorjev, za katere se šteje, da so izpostavljeni tveganju selitve virov CO₂, so vsako leto upravičeni do brezplačnih pravic na podlagi referenčnih vrednosti za proizvode iz odstavka 42 – za razliko od drugih sektorjev (za katere se ne šteje, da so izpostavljeni tveganju selitve virov CO₂), katerim se brezplačne pravice postopoma zmanjšajo (glej [slika 4](#)) na nič. V fazi 4 in po predlogih Komisije se je delež industrijskih sektorjev, ki štejejo kot izpostavljeni tveganju selitve virov CO₂, bistveno zmanjšal. Vendar ti sektorji še vedno predstavljajo 94 % industrijskih emisij EU (glej [slika 13](#)). Na seznamu sektorjev, izpostavljenih selitvi virov CO₂, niso določene različne stopnje tveganja selitve virov CO₂ za različne sektorje, ki so vključeni vanj, ampak so vsi obravnavani enako (za primerjavo z drugimi sistemi trgovanja z emisijami glej [okvir 3](#)).

Slika 13 – Splošne informacije o seznamu sektorjev, izpostavljenih selitvi virov CO₂ v okviru sistema EU ETS



* Navedeni odstotni delež se nanaša na število industrijskih sektorjev v statistični klasifikaciji gospodarskih dejavnosti v Evropski skupnosti (NACE) in ne vsebuje nobenih informacij o industrijski proizvodnji ali obsegu industrije.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Evropske komisije

Okvir 3 – Tveganje selitve virov CO₂ v drugih sistemih trgovanja z emisijami

V sistemu EU ETS se enako obravnavajo vsi sektorji, za katere se šteje, da so izpostavljeni tveganju selitve virov CO₂. To pomeni, da so vsi sektorji, vključeni na seznam sektorjev v sistemu EU ETS, izpostavljenih selitvi virov CO₂, upravičeni do brezplačne dodelitve na podlagi 100 % zadevne referenčne vrednosti.

Za primerjavo: v sistemih trgovanja z emisijami v ameriški zvezni državi Kaliforniji in kanadski provinci Québecu se sprejme seznam sektorjev, izpostavljenih selitvi virov CO₂, ki so glede na tveganje selitve razvrščeni na tiste z visokim, srednjim ali nizkim tveganjem³⁸.

36 Zakonodaja o EU ETS kot merilo za ocenjevanje tveganja selitve virov CO₂ uporablja intenzivnost emisij in intenzivnost trgovanja. V oceni učinka za revizijo sistema EU ETS za fazo 4, ki sledi, so bile preučene tudi stopnje prenosa stroškov (glej **okvir 1**) za različne sektorje³⁹, vendar Komisija tega v svojih predlogih za fazo 4 ni vključila med merila za oceno tveganja selitve virov CO₂⁴⁰.

37 Pomanjkanje ciljne usmerjenosti brezplačnih pravic za selitev virov CO₂ pomeni, da se po sedanjih ureditvah večina dodelitev brezplačnih pravic pred letom 2030 ne bo zmanjšala na nič, kar je privzeto načelo za brezplačne pravice (glej **sliko 4**).

38 Leta 2018 objavljena študija organizacije OECD o prvih desetih letih sistema EU ETS je pokazala, da sektorji, za katere Evropska komisija meni, da so ogroženi, dejansko delujejo na izredno konkurenčnih trgih in se soočajo s težavnimi gospodarskimi razmerami. V njej pa je bilo tudi ugotovljeno, da so bila podjetja, ki se upravljajo v okviru sistema EU ETS, sorazmerno uspešnejša kot tista zunaj tega sistema, kar kaže na

³⁸ Za več informacij o Kaliforniji in Quebecu glej:

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

³⁹ Str. 193–202 delovnega dokumenta služb Komisije **SWD (2015) 135 final** — *Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC to enhance cost-effective emission reductions and low-carbon investments*.

⁴⁰ **COM(2015) 337 final** — Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2003/87/ES za krepitev stroškovno učinkovitega zmanjšanja emisij in nizkoogljičnih naložb.

to, da so podjetja v sistemu EU ETS s porazdelitvijo brezplačnih pravic morda več kot izravnala tveganja za nastale stroške zaradi zmanjšanja emisij iz uredbe⁴¹. Z bolj ciljno usmerjeno porazdelitvijo brezplačnih pravic bi se zato obravnavalo tveganje selitve virov CO₂, zmanjšali nepričakovani dobički in (s povečanjem deleža pravic, ki se prodajajo na dražbi) izboljšale javne finance.

Komisija je preučila druge pristope za zmanjšanje tveganja selitve virov CO₂, ki ga povzroča sistem EU ETS, vendar jih ni predlagala

39 Komisija je v oceni učinka za revizijo faze 3⁴² iz leta 2008 in v svojem sporočilu iz leta 2010 o načinih za povečanje zmanjšanja emisij in oceno selitve virov CO₂⁴³ preučila alternativne možnosti brezplačni dodelitvi, da bi obravnavala selitev virov CO₂, vendar ni dala specifičnih predlogov. Zlasti je leta 2014 pri ocenjevanju možnega političnega okvira za podnebje in energijo v obdobju od leta 2020 do leta 2030 ocenila stanje na področju selitve virov CO₂ v EU in predlagala načine za ukrepanje v zvezi s tem, od katerih so se vsi opirali izključno na brezplačno dodelitev⁴⁴. Ena ključnih alternativ brezplačni dodelitvi, o kateri trenutno razpravlja Komisija, je uporaba ogljičnih

⁴¹ *The joint impact of the European Union Emissions Trading System on carbon emissions and economic performance*, ECO/WKP(2018)63, delovni dokumenti oddelka za gospodarstvo organizacije OECD št. 1515. Avtorji dokumenta so Antoine Dechezleprêtre, Daniel Nachtigall in Frank Venmans.

⁴² Oddelek 5.6.3 delovnega dokumenta služb Komisije SEC(2008) 52 – *Accompanying document to the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC so as to improve and extend the EU greenhouse gas emission allowance trading system – Impact Assessment*.

⁴³ COM(2010) 265 final – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Analiza možnosti, da se preseže ciljno 20-odstotno zmanjšanje emisij toplogrednih plinov ter ocena tveganja selitve industrijskih virov toplogrednih plinov izven EU.

⁴⁴ Oddelek 5.5 delovnega dokumenta služb Komisije SWD(2014) 15 final – *Impact Assessment accompanying the document „Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions „A policy framework for climate and energy in the period from 2020 up to 2030“*.

prilagoditev na mejah za izenačitev stroškov uvoza toplogrednih plinov s stroški domače proizvodnje⁴⁵.

40 V ogljične prilagoditve na mejah bi morali biti pri uvozu s poreklom iz območij brez podnebnih politik, primerljivih s sistemom EU ETS, vključeni stroški za zmanjšanje emisij ogljika, s čimer bi se zmanjšalo tveganje selitve virov CO₂ (čeprav ne bi bili obravnavani stroški, ki so del stroškov pri izvozu EU v tretje države). V oceni učinka iz leta 2015, ki je priložena prvotnemu zakonodajnemu predlogu Komisije za fazo 4 sistema EU ETS, je bilo ugotovljeno, da za odpravo selitve virov CO₂ ni bilo nobenih izvedljivih alternativ sistemu mejnih vrednosti. Navedeno je bilo, da je davek na meji bistveno manj ustrezno orodje, saj bi lahko bil v nasprotju z večstranskimi trgovinskimi pravili ter povzročal negativne odzive tretjih držav⁴⁶. Vendar je v direktivi za fazo 4 navedeno, da se brezplačna dodelitev pravic lahko nadomesti, prilagodi ali dopolni s prilagoditvami meje CO₂⁴⁷. V sporočilu o evropskem zelenem dogovoru se predlaga nadaljnje ukrepanje v zvezi s predlogom za prilagoditev meje CO₂, če bodo razlike v cenah ogljika še naprej velike⁴⁸.

S primerjalnimi analizami, ki se uporabljajo za dodeljevanje brezplačnih pravic, se postopno izboljšujejo spodbude za zmanjšanje emisij

41 V skladu z direktivo o sistemu EU ETS je bilo treba brezplačne pravice v fazi 3 dodeliti na način, ki zagotavlja spodbude za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov. Pravila, ki urejajo to dodeljevanje, ne bi smela prispevati k povečanju emisij toplogrednih plinov.

⁴⁵ Claey's, Grégory; Tagliapietra, Simone; Zachmann, Georg, *How to make the European Green Deal work*, Policy Contribution, št. 13, november 2019, Bruegel, Bruselj, str. 6.

⁴⁶ Str. 139 delovnega dokumenta služb Komisije [SWD \(2015\) 135 final](#) — *Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC to enhance cost-effective emission reductions and low-carbon investments*.

⁴⁷ Uvodna izjava 24 [Direktive 2018/410](#) Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. marca 2018.

⁴⁸ Oddelek 2.1.1. [COM\(2019\) 640 final](#) — Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Evropskemu svetu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij z naslovom Evropski zeleni dogovor.

Pristop, ki temelji na referenčnih vrednostih, je zagotovil spodbude za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov

42 Od faze 3 naprej se količina brezplačnih pravic, ki jih prejme vsak upravljavec, izračuna s pomočjo referenčnih vrednosti za posamezen proizvod (ali, kadar to ni mogoče, z nadomestnim pristopom, povezanim z uporabo toplote in goriva). Komisija je v skladu z direktivo o sistemu EU ETS⁴⁹ uporabila referenčne vrednosti za zagotovitev, „da se dodelitev opravi na način, ki spodbuja tehnologije za zmanjševanje emisij toplogrednih plinov in energetske učinkovitosti ob upoštevanju najučinkovitejših tehnologij, [...] da ne spodbuja povečanja emisij”.

43 Referenčne vrednosti za proizvode so določene kot povprečna raven emisij 10 % najučinkovitejših naprav v vsakem sektorju. Na ta način bi morale naprave, ki so visokoučinkovite, prejeti vse ali skoraj vse pravice, ki jih potrebujejo za izpolnjevanje obveznosti iz sistema EU ETS. Neučinkovite naprave si morajo bolj prizadevati za pokritje svojih emisij s pravicami, bodisi z zmanjšanjem emisij ali z nakupom več pravic⁵⁰.

44 Uporaba referenčnih vrednosti je splošno sprejeta kot izboljšava sistema, ki se je uporabljal v prejšnjih fazah sistema EU ETS, ko je dodelitev temeljila na preteklih emisijah toplogrednih plinov⁵¹. Pristop, ki temelji na referenčnih vrednostih, zagotavlja močnejše spodbude za zmanjšanje emisij v proizvodnem procesu.

Nekateri tehnični izzivi ovirajo uspešno uporabo referenčnih vrednosti

45 V referenčnih merilih za brezplačno dodelitev posredne emisije v povezavah z dobavno verigo trenutno niso v celoti upoštevane. To lahko povzroči težave v nekaterih sektorjih, če lahko nekatere naprave zmanjšajo svojo dozdevno intenzivnost

⁴⁹ Drugi odstavek člena 10a(1) [Direktive 2003/87/ES](#) Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Uniji in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES.

⁵⁰ [EU ETS Handbook](#), str. 41.

⁵¹ Glej npr. dokument [Position paper on benchmarking and allocation rules in phase III of the EU Emissions Trading System](#), Climate Action Network Europe, februar 2010.

emisij (vendar ohranijo ravni brezplačne dodelitve), tako da nadomestijo neposredne emisije (na kraju samem) s posrednimi⁵².

46 Emisije toplogrednih plinov, ki nastanejo pri sežiganju biomase, niso vključene v izračun pravic, ki jih mora upravljavec predati (glej odstavek **05**). Industrijske naprave, ki uporabljajo biomaso, zato navadno prejmejo več brezplačnih pravic, kot jih morajo predati. Poleg tega upravljavcem, ki proizvajajo električno energijo iz biomase, ni treba predati pravic za emisije, ki so bile proizvedene iz tega goriva. V sistemu EU ETS za to vrsto goriva niso določena merila za trajnost. V revidirano direktivo o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov so bila vključena merila za trajnost za biomaso⁵³, kar je bilo utemeljeno s tem, da je do finančne podpore upravičena le trajnostna energija iz biomase, s katero se v primerjavi s fosilnimi gorivi zmanjšajo emisije toplogrednih plinov. Komisija ni predlagala sprememb pravil sistema EU ETS za omejitev brezplačne dodelitve za tiste upravljavce, ki uporabljajo biomaso, ki izpolnjuje merila iz direktive o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov.

47 Z uporabo načela „onesnaževalec plača“ in načela „uporabnik plača“ za stroške zmanjševanja emisij se lahko proizvajalcem in potrošnikom zagotovijo spodbude za spremembo njihovega ravnanja in zmanjšanje emisij. V oceni učinka za fazo 4 sistema EU ETS je bilo ugotovljeno, da se brezplačna dodelitev ne ujema dobro z načelom „onesnaževalec plača“⁵⁴: spodbuda za zmanjšanje emisij, ki jo to načelo omogoča, je zmanjšana, kadar se pravice dajo brezplačno.

48 Kar zadeva fazo 4, se je Svet leta 2014 strinjal⁵⁵, da je treba za preprečitev nepričakovanih dobičkov raven pravic bolje uskladiti z obsegom proizvodnje upravljavcev. Komisija je leta 2015 predlagala metodo za posodobitev referenčnih vrednosti, ki bi omogočila tako dinamično dodelitev pravic glede na obseg proizvodnje upravljavca. S tem je bilo v predlogu Komisije obravnavanih več meril (npr. boljša

⁵² Zipperer, V., Sato, M. in Neuhoff, K., *Benchmarks for emissions trading – general principles for emissions scope*. Delovni dokument inštituta Grantham Research Institute of Climate Change and the Environment, 2017.

⁵³ Kot je določeno v členu 29(2) do (7) *Direktive (EU) 2018/2001* Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov.

⁵⁴ Delovni dokument služb Komisije *SWD (2015) 135 final — Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC to enhance cost-effective emission reductions and low-carbon investments*.

⁵⁵ *EUCO 169/14* – Evropski svet (23. in 24. oktobra 2014) – Sklepi.

uskladitev z ravnmi proizvodnje, nobenega povečanja zapletenosti upravnih postopkov).

Pričakuje se, da bodo v fazi 4 sistema EU ETS zagotovljene boljše informacije o spodbudah za razogljičenje

49 V skladu z zakonodajo o sistemu EU ETS morajo naprave, preveritelji in države članice zanesljivo izračunavati brezplačne pravice in sporočati podatke o emisijah⁵⁶. Komisija se lahko opira tudi na preglede skladnosti s sistemom EU ETS in forum za skladnost s sistemom EU ETS, da bi zagotovila točnost informacij o emisijah. Sedanja zakonodaja ne predvideva zbiranja informacij, na podlagi katerih bi bilo mogoče oceniti, ali je brezplačna dodelitev pravic povzročila večjo energijsko učinkovitost naprav. Komisija zato tovrstne ocene doslej še ni pripravila. V revidirani direktivi o sistemu EU ETS je določeno⁵⁷, da morajo naprave, ki prejmejo brezplačno dodelitev v fazi 4, predložiti podatke o proizvodni dejavnosti v okviru nacionalnih izvedbenih ukrepov. Komisija meni, da ji bodo ti podatki omogočili oceno rezultatov brezplačnih pravic pri zagotavljanju spodbud za razogljičenje za industrijske sektorje.

Pri brezplačni dodelitvi pravic je imel zračni prevoz prednost pred železniškim

50 Cilj brezplačne dodelitve pravic je preprečiti selitev virov CO₂ in povečanje svetovnih emisij toplogrednih plinov zaradi preusmeritve dejavnosti iz EU v tretje države. Kar zadeva stanje znotraj EU, je Sodišče ugotovilo, da lahko brezplačna dodelitev pravic podpira ogljeno intenzivni letalski promet na škodo železniškega.

51 Letalski prevozniki prejmejo brezplačne pravice in morajo predati pravice za pokritje svojih emisij, ki nastanejo pri letih znotraj EU (ter Norveške, Islandije in Lihtenštajna). Glede na cene pravic v sistemu EU ETS, ki prevladujejo v fazi 3, so dodatni stroški na potnika omejeni: gibljejo se med 0,3 EUR in 2 EUR na potnika za večino poletov, prikazanih v **tabeli 1**. Železniški prevoz ni vključen v sistem EU ETS, vendar električna železnica plača stroške sistema EU ETS, ki so bili preneseni iz sektorja

⁵⁶ Uredba Komisije (EU) št. 601/2012 z dne 21. junija 2012 o spremljanju emisij toplogrednih plinov in poročanju o njih v skladu z Direktivo 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta.

⁵⁷ Člen 11 Direktive 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Uniji in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES.

proizvodnje električne energije (in do leta 2016 je bilo elektrificirano 54 % železniškega omrežja EU⁵⁸).

Tabela 1— Ocenjene povprečne emisije na potnika pri vožnji z letalom in z vlakom na desetih najprometnejših zračnih letalskih progah, ki so vključene v sistem EU ETS

Proga (razvrščeno po številu rednih letov)	Število rednih letov marec 2018– februar 2019	Ocenjene povprečne emisije na letalo (v kg na potnika)	Ocenjene povprečne emisije na vlak (v kg na potnika)
Barcelona–Madrid	18 812	115,40	17,00
Frankfurt–Berlin Tegel	17 591	104,50	15,00
Pariz Orly–Toulouse	17 081	120,50	5,70
Oslo–Trondheim	16 940	131,90	0,50
Bergen–Oslo	16 451	119,70	0,44
Amsterdam–London Heathrow	13 115	124,70	13,30
Stockholm–Oslo	12 841	139,60	1,30
Stockholm–København	12 679	108,90	2,70
København–Oslo	12 383	110,50	2,90
Lizbona–Madrid	11 843	109,30	21,70

Opomba: Pri izračunu emisij vlakov se upoštevajo viri energije na železniških progah. Emisije letal temeljijo na povprečnih koeficientih zasedenosti med 71 in 80 %, odvisno od proge. Emisije vlakov se izračunajo na podlagi privzetega koeficienta zasedenosti v višini 35 %, razen kadar so za dano progo na voljo specifični podatki o tem koeficientu. Dejanski podatki o emisijah se lahko razlikujejo glede na dejavnike, kot so model letala, dejansko število potnikov na letu in uporabljena pot leta.

Vir: pripravilo Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov, pridobljenih iz spletnega orodja [Ecopassenger](#) (podatki o emisijah), in podatkov podjetja [OAG](#) (podatki o številu letov)

52 Mednarodna agencija za energijo je leta 2019 poročala, da je železnica eden od najučinkovitejših načinov prevoza, pri katerem je tudi najmanj emisij⁵⁹. Večina letov

⁵⁸ COM(2019) 51 final – Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu – Šesto poročilo o spremljanju razvoja trga storitev v železniškem prometu, str. 2.

⁵⁹ IEA (2019), *The Future of Rail*, Mednarodna agencija za energijo, Pariz.

znotraj EU pokriva manj kot 1 000-kilometrsko razdaljo⁶⁰, za katero bi bili vlaki manj ogljično intenzivna alternativa povsod, kjer že obstaja železniška infrastruktura (glej [tabelo 1](#)). Vendar je treba pri oceni potencialnega prispevka železniškega prometa k razogljičenju upoštevati tudi emisije, ki jih povzroči gradnja železniške infrastrukture⁶¹.

53 Za obravnavo svetovnih emisij toplogrednih plinov iz letalstva je Mednarodna organizacija civilnega letalstva pripravila shemo za poravnavo in zmanjševanje emisij ogljika za mednarodno letalstvo (CORSIA), v skladu s katero bodo morali letalski prevozniki po vsem svetu izravnati svoje emisije z zmanjšanjem emisij v drugih sektorjih (glej [okvir 4](#)). Za izravnavo so potrebne naložbe v zmanjšanje emisij v drugih sektorjih in ne v samem letalskem sektorju.

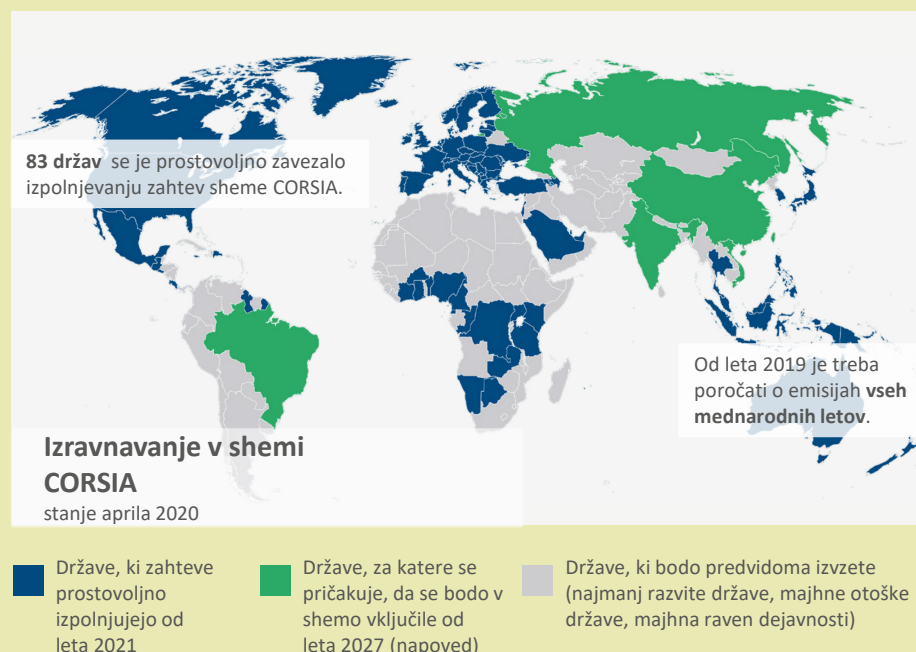
⁶⁰ Alonso, G.; Benito, A.; Lonza, L.; Kousoulidou, M., *Investigations on the distribution of air transport traffic and CO₂ emissions within the European Union*, Journal of Air Transport Management, zvezek 36, str. 85–93, april 2014, str. 92.

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

Okvir 4 – Shema CORSIA in izziv svetovnega razogljičenja civilnega letalstva

Shema za poravnavo in zmanjševanje emisij ogljika za mednarodno letalstvo (CORSIA) Mednarodne organizacije civilnega letalstva (ICAO) bo v obdobju od leta 2021 do leta 2026 prostovoljna, od leta 2027 pa obvezna za večino držav s večjimi sektorji civilnega letalstva⁶². Temeljila bo na izravninah emisij, ne pa na pravicah, emisije pa bodo izravnane z zmanjšanjem druge.

Slika 14 – Pokritost programov v shemi CORSIA



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov, ki jih je predložila delovna skupina za zračni promet

Dejansko razogljičenje civilnega letalstva je zahtevno. Alternativna goriva, ki izpolnjujejo veljavne standarde, vendar so proizvedena iz rastlin ali alg ali sintetizirana iz drugih nefosilnih materialov, je mogoče uporabiti v sedanjih letalih, vendar je njihova ponudba trenutno omejena in so dražja od konvencionalnih goriv. Elektrifikacija lahko zmanjša operativne stroške, vendar sedanja akumulatorska tehnologija omogoča le lete na zelo kratke razdalje. Vodik je ena od možnosti (leta 1988 je sovjetski proizvajalec uspešno letel s potniškim letalom na vodikov pogon⁶³), vendar bi bile potrebne nova infrastruktura, večja prilagoditev sedanjih letal in spremembe zasnove prihodnjih letal.

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, TU Delft, str. 1. Glej tudi Browne, M. W., *Clean Hydrogen Beckons Aviation Engineers*, The New York Times, 24. maj 1988.

Zaključki in priporočila

54 Revizija je bila osredotočena na vlogo brezplačne dodelitve pravic v okviru sistema EU ETS. Glavno revizijsko vprašanje Sodišča je bilo: Ali so odločitve o brezplačnih pravicah v okviru sistema za trgovanje z emisijami zagotavljale razumno podlago za spodbujanje zmanjšanja emisij toplogrednih plinov? Sodišče je ugotovilo, da je uporaba brezplačne dodelitve sicer dobro utemeljena, vendar bi, če bi bila boljše ciljno usmerjena, imela številne koristi za razogljičenje, javne finance in delovanje enotnega trga.

55 V direktivi so brezplačne pravice, drugače kot privzeta metoda (dražba), opisane kot prehodna metoda za dodelitev pravic. Vendar v fazi 3 in 4 sistema EU ETS še vedno pomenijo več kot 40 % skupnega števila razpoložljivih pravic.

56 Brezplačna dodelitev je bila zagotovljena osmim državam članicam, v katerih je bil BDP na prebivalca nižji od 60 % povprečja EU, da bi se podprla posodobitev njihovih sektorjev proizvodnje električne energije. Sodišče ugotavlja, da so zakonodajni organi izboljšali pravila za brezplačno dodelitev pravic tako, da ta boljše spodbujajo dejanske naložbe v sektor električne energije (glej odstavke [22](#) do [24](#)) za fazo 4 sistema EU ETS. Sodišče ugotavlja, da so sektorji električne energije držav članic, ki zagotavljajo te brezplačne pravice, na splošno precej počasneje napredovali pri razogljičenju. Izvedene naložbe so bile usmerjene v izboljšanje proizvodnje električne energije iz premoga (glej odstavke [25](#) do [27](#)).

57 Sodišče je ugotovilo, da število brezplačnih pravic, dodeljenih sektorjema industrije in letalstva v fazi 3, ni temeljilo na njihovi zmožnosti prenosa stroškov (glej odstavke [29](#) do [31](#)) in da je brezplačna dodelitev pravic omejeno ciljno usmerjena, čeprav bi lahko selitev virov CO₂ vplivala na trge ogljika EU in s tem na razvoj dogodkov na področju emisij toplogrednih plinov po vsem svetu (glej odstavke [32](#) do [38](#)).

Priporočilo 1 – Boljše ciljno usmerjanje dodelitve brezplačnih pravic

Komisija bi morala izkoristiti pregled izvajanja direktive (ki se zahteva v skladu s členom 30), da bi ponovno preučila vlogo brezplačnih pravic, zlasti pa ocenila obseg uporabe doslednega pristopa pri njihovi dodelitvi, pri čemer bi se morala ciljno usmeriti v sektorje na podlagi njihove izpostavljenosti tveganju selitve virov CO₂, na

primer tako, da bi sektorje, ki trenutno prejemajo brezplačne pravice, razvrstila na zelo izpostavljene, zmerno izpostavljene in malo izpostavljene.

Časovni okvir: leto 2021.

58 Sodišče je ugotovilo, da je pristop za dodelitev brezplačnih pravic na podlagi referenčnih vrednosti zagotovil pomembne spodbude za izboljšanje energijske učinkovitosti (glej odstavke 42 do 44), vendar obstajajo možnosti za izboljšanje uporabe teh referenčnih vrednosti (glej odstavke 45 do 48). Hkrati je ugotovilo, da Komisija še ni količinsko opredelila učinka brezplačnih pravic na povečanje učinkovitosti, vendar namerava to storiti (glej odstavek 49), in da se je pri dodeljevanju brezplačnih pravic v glavnem dajalo prednost zračnemu prevozu pred železniškim (glej odstavke 50 do 53), s čimer se je potencialno prispevalo k povečanju skupnih emisij.

Priporočilo 2 – Izboljšanje metodologije v zvezi z referenčnimi vrednostmi

Komisija bi morala ob upoštevanju obveznosti EU iz Pariškega sporazuma in prizadevanj zelenega dogovora, ki ga je predlagala, revidirati metodologijo za dodeljevanje brezplačnih pravic, da bi bili v njej bolje obravnavani tehnični izzivi, kot so tisti, ki so opredeljeni v tem poročilu, na primer:

- (a) izboljšanje cenovnih signalov v vseh fazah proizvodnje in potrošnje;
- (b) razlikovanje med viri biomase, ki izpolnjujejo merila iz direktive o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, in tistimi, ki jih ne.

Časovni okvir: leto 2022.

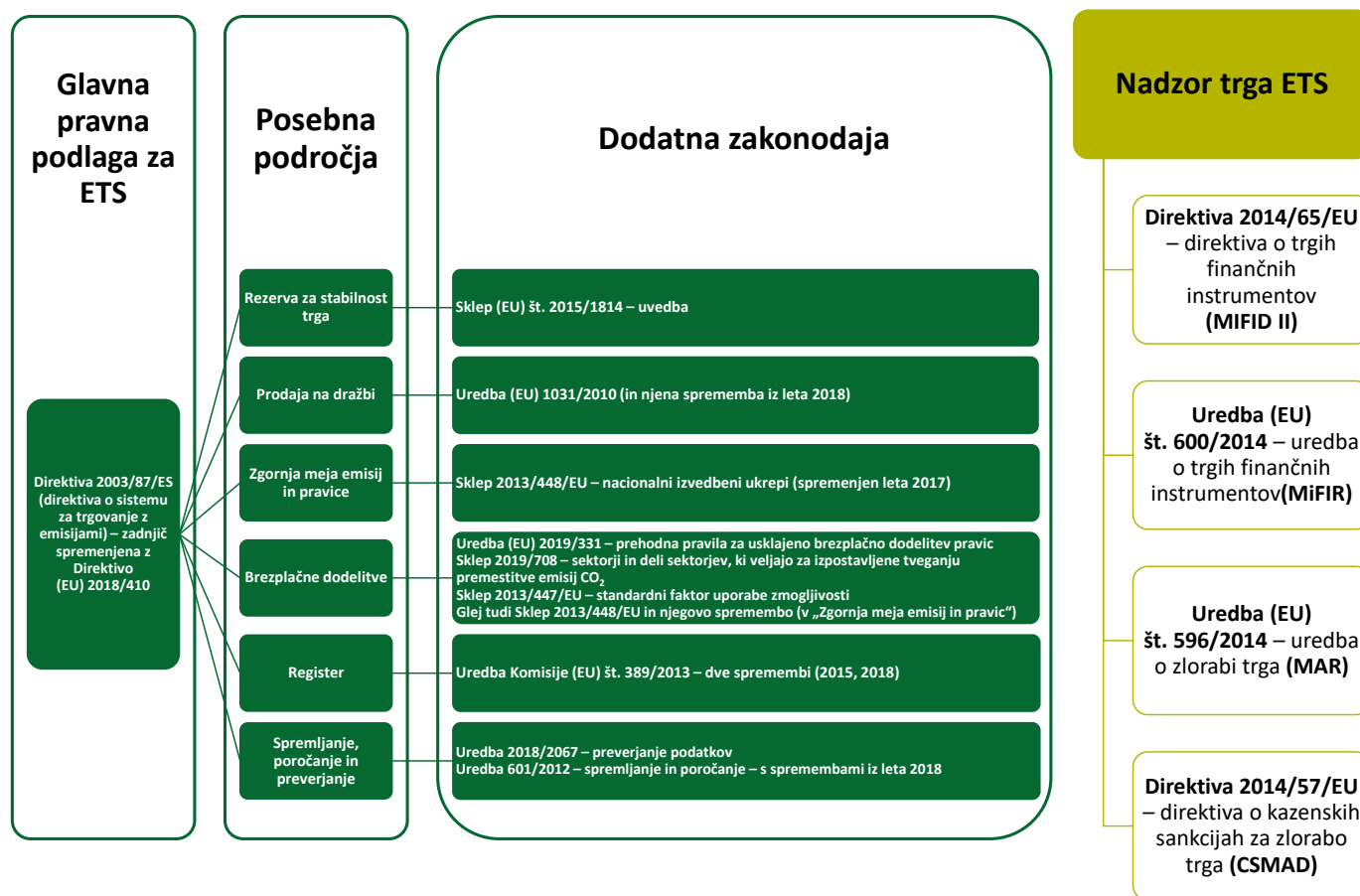
To poročilo je sprejel senat I, ki ga vodi Samo Jereb, član Evropskega računskega sodišča, v Luxembourg na zasedanju 8. julija 2020.

Za Evropsko računsko sodišče

Klaus-Heiner Lehne
Predsednik

Priloga

Annex I — Pregled zakonodajnega okvira sistema EU ETS za fazo 4



Glosar in okrajšave

Biomasa: rastlinski ali živalski materiali, ki se uporabljajo za proizvodnjo energije, kot so les, lesni odpadki in odpadki od prehranskih rastlin.

Blažitev posledic podnebnih sprememb: politike in ukrepi, namenjeni zmanjšanju emisij toplogrednih plinov in s tem upočasnitvi ali ustavitvi podnebnih sprememb.

CO₂: ogljikov dioksid.

CORSIA: shema za poravnavo in zmanjšanje emisij ogljika za mednarodno letalstvo, sistem, ki ga je razvila Mednarodna organizacija za civilno letalstvo (ICAO) in je namenjen blažitvi vpliva svetovnega civilnega letalstva na podnebne spremembe.

Ekvivalent CO₂: ekvivalent ogljikovega dioksida. Obračunska enota, ki se uporablja za združevanje emisij različnih vrst toplogrednih plinov. Emisije se prilagodijo glede na potencial globalnega segrevanja, ki se izračuna glede na njihov prispevek h globalnemu segrevanju v primerjavi z ogljikovim dioksidom in je izražen v CO₂e. Metan (CH₄) ima na primer potencial globalnega segrevanja 25 v 100 letih, kar pomeni, da je ena tona izpuščenega CH₄ (metana) izražena kot 25 ton CO₂e.

EU ETS: sistem Evropske unije za trgovanje z emisijami.

Evropski zeleni dogovor: sveženj ukrepov, ki ga je predstavila Evropska komisija in katerega namen je omogočiti Evropi, da do leta 2050 postane prva podnebno nevtralna celina na svetu. Obsega naložbe v inovacije in raziskave, preoblikovanje gospodarstva, posodobitev industrijske politike in razogljičenje energetske intenzivnih panog.

Intenzivnost emisij: razmerje emisij toplogrednih plinov na enoto proizvoda.

Intenzivnost ogljika: mera/raven, ki kaže, koliko emisij CO₂ nastane pri določeni gospodarski dejavnosti ali industrijski proizvodnji.

Intenzivnost trgovanja: mera za intenzivnost trgovanja med EU in tretjimi državami. Ustreza razmerju med skupno vrednostjo izvoza v tretje države skupaj z vrednostjo uvoza iz tretjih držav in skupno velikostjo trga za Evropski gospodarski prostor (letni promet in skupni uvoz).

Izravnave: ogljične izravnave so zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, ki se izvajajo kot nadomestilo za emisije toplogrednih plinov, izpuščenih drugje.

Medsektorski korekcijski faktor: faktor, s katerim se zagotovi, da skupna dodelitev ne presega najvišje količine, določene v členu 10a(5) Direktive 2003/87/ES (direktiva o sistemu EU ETS).

Načelo „onesnaževalec plača“: načelo okoljskega prava, v skladu s katerim morajo tisti, ki onesnažujejo, kriti stroške upravljanja onesnaževanja. V EU je to načelo določeno v členu 191 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), v katerem je navedeno, da bi moral stroške preprečevanja, zmanjševanja ali odpravljanja okoljske škode plačati povzročitelj obremenitve.

Nadomestni pristop: uporaba alternativne referenčne vrednosti za dodelitev pravic do emisij v okviru sistema EU ETS. Te nadomestne referenčne vrednosti temeljijo na porabi toplote ali goriva in ne na specifičnih proizvodih.

Nepričakovani dobički: dodatni prihodki, ki jih zaslužijo upravljavci v sistemu EU ETS, kadar stroški CO₂, preneseni na potrošnike, presegajo raven stroškov za zagotavljanje skladnosti, ki jih ima upravljavec v okviru sistema EU ETS.

Odločba o porazdelitvi prizadevanj: določa letne cilje glede emisij toplogrednih plinov za države članice za obdobje 2013–2020, izražene kot spremembe v odstotkih glede na ravni iz leta 2005. Ti cilji se nanašajo na emisije iz večine sektorjev, ki niso vključeni v sistem EU za trgovanje z emisijami (EU ETS), kot so promet, stavbe, kmetijstvo in odpadki. Emisije zaradi rabe zemljišč, spremembe rabe zemljišč in gozdarstva (LULUCF) ter mednarodnega pomorskega prometa niso zajete.

Ogljična prilagoditev na mejah: pristojbina, ki se zaračuna za proizvode, ki izvirajo iz države ali jurisdikcije brez podnebne politike, in ki zagotavlja ceno ogljika.

Podnebne spremembe: spremembe v podnebnem sistemu Zemlje, zaradi katerih nastanejo novi vremenski vzorci, ki se ohranijo v daljšem obdobju. Znanstvene raziskave kažejo, da sedanji proces podnebnih sprememb povzročajo antropogene emisije toplogrednih plinov (emisije, ki jih je povzročil človek).

Politike in ukrepi za blažitev posledic: politike in ukrepi za zmanjšanje emisij in s tem blažitev posledic podnebnih sprememb.

Pravica: v sistemu Evropske unije za trgovanje z emisijami (EU ETS) ena pravica Evropske unije (EUA) ustreza pravici do izpusta ene tone ekvivalenta ogljikovega dioksida v določenem obdobju (CO₂e). Upravljalci v okviru sistema EU ETS lahko te pravice uporabijo za pokritje svojih preverjenih emisij ali z njimi trgujejo z drugimi upravljavci.

Prenos stroškov: zvišanje cene, ki jo stranka plača za proizvode zaradi povečanja stroškov podjetja.

Preveritelji (v sistemu EU ETS): neodvisni preveritelji preverjajo poročila o emisijah toplogrednih plinov, ki jih pripravijo upravljavci v sistemu EU ETS, in poročila o tonskih kilometrih, ki jih pripravijo letalski prevozniki, vključeni v sistem EU ETS.

Razogljičenje: proces zmanjševanja emisij toplogrednih plinov, ki izhajajo iz gospodarske dejavnosti ali celotnega gospodarstva.

Referenčna vrednost: referenčna vrednost v tCO₂, določena kot povprečna raven emisij 10 % najučinkovitejših naprav v vsakem sektorju. Na ta način bi morale naprave, ki so visokoučinkovite, prejeti vse ali skoraj vse pravice, ki jih potrebujejo za izpolnjevanje obveznosti iz sistema EU ETS.

Rezerva za stabilnost trga: mehanizem, ki temelji na pravilih in omogoča, da se ponudba pravic odziva na spremembe povpraševanja, s čimer se ohranja ravnotežje na trgu ogljika v sistemu EU ETS. Z rezervo za stabilnost trga se prilagaja število pravic, ki so na voljo na dražbah, kot odziv na spremembe ponudbe in povpraševanja.

Selitev virov CO₂: povečanje oddanih emisij toplogrednih plinov, do katerega pride, ko podjetja prenesejo proizvodnjo iz jurisdikcije s strogo podnebno politiko v države z ohlapnejšimi omejitvami glede emisij.

Sistem trgovanja s pokrovom: sistem EU ETS šteje za sistem trgovanja s pokrovom. To pomeni, da obstaja „pokrov“ ali omejitev za skupno količino dovoljenih emisij za naprave, zajete v sistem. Upravljavci, ki so vključeni v sistem, lahko prejmejo brezplačne pravice ali jih morajo kupiti na dražbah. Pravice lahko na trgu kupujejo in prodajajo tudi prostovoljni trgovci. Omejitev skupnega števila razpoložljivih pravic do emisij zagotavlja, da imajo določeno vrednost.

Tonski kilometer: merska enota, ki se uporablja za izračun emisij letalskih prevoznikov, ki so vključene v sistem EU ETS. Ustreza eni toni, ki jo prevaža letalo na razdalji enega kilometra.

Toplogredni plini: plini, ki delujejo kot odeja v zemeljskem ozračju in zadržujejo toploto ter tako segrevajo površje Zemlje s t. i. učinkom tople grede. Glavni toplogredni plini so ogljikov dioksid (CO₂), metan (CH₄), dušikov oksid (N₂O) in fluorirani plini (HFC, PFC, SF₆ in NF₃).

Tretje države: države, ki niso države članice Evropske unije.

Trgovanje z emisijami: tržno usmerjen pristop k nadzorovanju onesnaževanja. Temelji na ustvarjanju pravic do emisij, s katerimi lahko med seboj trgujejo upravljavci, ki so vključeni v sistem. Uporabijo se lahko tudi izravnave, tj. drugje pridobljeni certifikati o zmanjšanju emisij.

Upravljavci (v sistemu EU ETS): naprave in podjetja v sektorjih, vključenih v sistem EU ETS.

Zgornja meja emisij: skupni dovoljeni znesek emisij v sistemu trgovanja s pokrovom.

KONČNI ODGOVORI EVROPSKE KOMISIJE NA POSEBNO POROČILO EVROPSKEGA RAČUNSKEGA SODIŠČA

„SISTEM EU ZA TRGOVANJE Z EMISIJAMI: BREZPLAČNA DODELITEV PRAVIC BI MORALA BITI BOLJ CILJNO USMERJENA“

POVZETEK

I. Sistem EU za trgovanje z emisijami (EU ETS) je temelj politike EU za boj proti podnebnim spremembam in njeno ključno orodje za stroškovno učinkovito zmanjšanje emisij toplogrednih plinov. Gre za prvi pomemben in še vedno največji trg ogljika na svetu.

Leta 2018 je bila direktiva o EU ETS pregledana¹ z namenom reformiranja EU ETS za četrto obdobje trgovanja (2021–2030). Namen reforme je bil olajšati 43-odstotno zmanjšanje emisij toplogrednih plinov v sektorjih, vključenih v EU ETS, do leta 2030 v primerjavi z letom 2005 (v skladu s podnebnimi cilji EU za leto 2030 in njenimi zavezami na podlagi Pariškega sporazuma), zaščititi konkurenčnost industrije ter spodbujati nizkoogljično modernizacijo in inovacije.

Komisija bo v skladu s sporočilom o evropskem zelenem dogovoru, sprejetim leta 2019², predstavila načrt, za katerega je bila izvedena ocena učinka, ki bo podlaga za odgovorno povečanje cilja zmanjšanja emisij toplogrednih plinov v EU za leto 2030 na najmanj 50 % in na okoli 55 % v primerjavi z ravnmi iz leta 1990.

V svojih prizadevanjih za to dodatno zmanjšanje emisij toplogrednih plinov bo Komisija do junija 2021 pregledala in po potrebi predlagala revizijo vseh relevantnih politik, povezanih s podnebjem. To bo vključevalo EU ETS in morebitno razširitev tega sistema na nove sektorje.

III. Glavni namen brezplačne dodelitve je preprečiti tveganje selitve virov CO₂, hkrati pa ohraniti skladnost s ciljem EU ETS glede razogljičenja. Referenčne vrednosti se zato uporabljajo za nagajevanje najuspešnejših držav in za preprečitev, da bi brezplačna dodelitev privedla do nepričakovanih dobičkov. V industrijskih sektorjih je brezplačna dodelitev na podlagi uporabe referenčnih vrednosti, ki odražajo ravni emisij najboljših naprav sektorju, povzročila znatno zmanjšanje brezplačno dodeljenih pravic. Od leta 2013 ni več brezplačne dodelitve za proizvodnjo električne energije.

V. a) Po mnenju Komisije je treba razlikovati med pravili, ki določajo brezplačno dodelitev za sektor proizvodnje električne energije v tretji fazi EU ETS (2013–2020), in izvajanjem teh pravil.

V zvezi s slednjim Komisija meni, da je izvajanje odstopanja iz člena 10c v tretji fazi EU ETS spodbudilo zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, kot je razvidno iz poročil o preverjanju v zvezi s prihranki emisij iz zaključenih naložb držav članic, ki so uvedle odstopanje iz člena 10c.

b) Komisija meni, da je prišlo do postopnega izboljšanja ciljne usmerjenosti brezplačne dodelitve pravic v zaporednih fazah EU ETS, zlasti z odpravo brezplačne dodelitve za proizvodnjo električne energije in uvedbo referenčnih vrednosti za industrijo na podlagi uspešnosti.

¹ Direktiva (EU) 2018/410 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. marca 2018 o spremembi Direktive 2003/87/ES za krepitev stroškovno učinkovitega zmanjšanja emisij in nizkoogljičnih naložb ter Sklepa (EU) 2015/1814 (UL L 76, 19.3.2018, str. 3).

² COM(2019) 640 final – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Evropskemu svetu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Evropski zeleni dogovor.

VI. Komisija sprejema priporočilo za boljše ciljno usmerjanje brezplačne dodelitve pravic in delno sprejema priporočilo za izboljšavo metodologije določanja referenčnih vrednosti.

UVOD

4. Stebra za spremljanje zmanjšanja emisij toplogrednih plinov sta do leta 2020 direktiva o EU ETS in uredba o porazdelitvi prizadevanj.

Po letu 2020 pa so „stebri“ trije, in sicer direktiva o EU ETS, uredba o porazdelitvi prizadevanj ter uredba LULUCF (raba zemljišč, sprememba rabe zemljišč in gozdarstvo).

8. Od leta 2013 proizvajalcem električne energije pravice praviloma niso dodeljene brezplačno, edina izjema je prehodna brezplačna dodelitev pravic za energetski sektor v osmih državah članicah z nižjim dohodkom na podlagi naložb v modernizacijo.

Brezplačna dodelitev pravic za industrijske naprave temelji na uporabi referenčnih vrednosti, ki odražajo ravni emisij 10 % najučinkovitejših naprav na sektor. To je povzročilo znatno zmanjšanje brezplačno dodeljenih pravic. Od leta 2021 bodo pravila odražala tehnološki napredek od prve določitve referenčnih vrednosti.

14. (1) Sozakonodajalca sta določila pravni okvir za prodajo na dražbi in brezplačno dodelitev. Komisija pripravlja izvedbena pravila, ki skupaj z nadzorom nad ukrepi držav članic in navodili Komisije sledijo pravilom, o katerih sta se dogovorila sozakonodajalca.

(2) Pristojni nacionalni organi so odgovorni za pomembne vidike brezplačnega dodeljevanja pravic. Odločitve o nacionalnih izvedbenih ukrepih, s katerimi so brezplačno dodeljene pravice, sprejme pristojni nacionalni organ, odgovoren za zadevno napravo, v skladu s pravili EU, in ne Komisija.

UGOTOVITVE

25. Upoštevati je treba, da je študija iz leta 2015 temeljila le na enem letu poročanja iz člena 10c (2014) o napredku pri izvajanju v letu 2013. Poleg tega je študija vključevala tri od osmih držav članic, ki uporabljajo odstopanje: Poljsko, Češko in Romunijo. Od takrat je več držav predložilo poročila o zmanjšanju emisij iz projektov iz člena 10c po zaključku zadevnih naložb z različnimi ravnmi podrobnosti.

27. Komisija meni, da predstavljena primerjava ne pomeni vzročne povezave med upravičenostjo do prehodne brezplačne dodelitve v skladu s členom 10c direktive o EU ETS in ugotovljenimi trendi ogljične intenzivnosti v preučenih državah članicah. Te države so se štele za upravičene, ker je bilo ocenjeno, da so njihovi naložbeni izzivi večji, njihovo zmanjšanje ogljične intenzivnosti pa manjše kot v drugih državah. Ustreznejša ocena bi bila primerjava s hipotetičnim scenarijem pričakovanega zmanjšanja v teh državah, če ne bi prejele brezplačne dodelitve za njegovo podporo. To je seveda težko izvedljivo.

33. Navedena študija OECD zajema vse oblike določanja cen in obdavčitve ogljika, ne le EU ETS. To bi bilo treba upoštevati pri selitvi virov CO₂, kadar to zadeva Norveško, ki sodeluje v EU ETS. Poleg tega ima Švica sistem za trgovanje z emisijami, ki je od leta 2020 povezan z EU ETS, s podobno ceno ogljika in ukrepi v zvezi s selitvijo virov CO₂ kot EU ETS.

Prav tako obstajajo velike razlike v stroških ogljika med državami, na primer zaradi obdavčitve goriv za cestni promet in ogrevanja stavb, te razlike pa imajo omejen vpliv na selitev virov CO₂, ki je povezana z EU ETS.

V študiji, ki jo je naročila Evropska komisija, je bilo preučeno, ali obstajajo dejanski dokazi o selitvi virov CO₂ v prvi in drugi fazi EU ETS (2005–2012).

Okvir 3 – Tveganje selitve virov CO₂ v drugih sistemih trgovanja z emisijami

V sektorjih, v katerih tveganje selitve virov CO₂ velja za omejeno, se količina brezplačnih dodelitev pravic postopno zmanjšuje. To je primerljivo z obravnavo sektorjev, za katere se šteje, da je tveganje selitve virov CO₂ nizko, v drugih jurisdikcijah.

38. Komisija poudarja časovno razporeditev in okvir EU ETS pri ocenah. V študiji OECD je bil preučen učinek EU ETS na emisije ogljika in gospodarsko uspešnost reguliranih podjetij v prvih dveh fazah obstoja sistema, in sicer od leta 2005 do leta 2012. V študiji je bilo ugotovljeno tudi, da bodo morda v prihodnje opaženi drugačni učinki, saj zgornja meja EU ETS postaja vedno strožja – tretja faza (2013–2020) ima drugačna pravila o brezplačnem dodeljevanju in strožjo zgornjo mejo.

Čeprav je seznam sektorjev, izpostavljenih selitvi virov CO₂, naveden v sklepu Komisije, gre izključno za izvajanje pravil iz direktive, kot sta jih določila zakonodajalca. Komisija ni imela nobene diskrecijske pravice pri odločanju, ali so sektorji izpostavljeni tveganju selitve virov CO₂ ali ne, čeprav je bila kvalitativna ocena, ki temelji na jasnih merilih, na podlagi pravil iz direktive mogoča.

V poročilu je zajeto obdobje do leta 2012, medtem ko sistem s prodajo na dražbi kot splošnim pravilom in brezplačnim dodeljevanjem pravic na podlagi referenčnih vrednosti, ki se uporablja od leta 2013, skupaj s splošnim zmanjšanjem brezplačnega dodeljevanja pravic (v obliki deleža skupnega števila pravic, ki so na voljo v določenem letu) zaradi medsektorskega korekcijskega faktorja pomeni, da nedvomno ni splošnega čezmernega dodeljevanja pravic za naprave EU ETS. V četrti fazi bo brezplačno dodeljevanje še strožje.

40. Stališče Komisije, kot ga navaja v sporočilu o evropskem zelenem dogovoru, najbolje odraža njene namere glede na najnovejše dogajanje v zvezi s tem vprašanjem. Kot je navedeno v sporočilu o evropskem zelenem dogovoru, „[č]e bi se razlike v ambicioznosti na svetovni ravni nadaljevale, medtem ko bi EU povečevala ambicioznost svojih podnebnih ukrepov, bo Komisija predlagala mehanizem za ogljično prilagoditev na mejah za izbrane gospodarske panoge, da bi se zmanjšalo tveganje selitve virov CO₂. Tako bi se zagotovilo, da bi cena uvoženih proizvodov natančneje odražala njihovo vsebnost ogljika. Pri zasnovi tega ukrepa se bodo upoštevala pravila Svetovne trgovinske organizacije in druge mednarodne obveznosti EU. Ta ukrep bi bil alternativa ukrepom, namenjenim odpravljanju tveganj selitve virov CO₂ v sistemu EU za trgovanje z emisijami.“

45. Za sektorje, v katerih obstaja izbira med uporabo električne energije ali toplote, se upošteva faktor izmenljivosti toplote in električne energije. Referenčne vrednosti odražajo vse emisije sektorja, končna dodelitev za naprave pa zajema le njihove neposredne emisije.

46. Z direktivo o energiji iz obnovljivih virov (t. i. „RED-I“) so bila opredeljena trajnostna merila za tekočo biomaso, ki jih je bilo treba izpolniti za pridobitev ničelne vrednosti za takšno tekočo biomaso v tretji fazi EU ETS. Z novo direktivo o energiji iz obnovljivih virov (t. i. „RED-II“) so bila dodana nova trajnostna merila in merila za prihranek emisij toplogrednih plinov za trdno biomaso in bioplin, ki se morajo uporabljati za pridobitev ničelne vrednosti v EU ETS od leta 2022.

Komisija predlaga izvajanje novih trajnostnih meril in meril za prihranek emisij toplogrednih plinov iz RED-II v EU ETS za emisije iz biomase z ničelno vrednostjo v osnutku spremembe uredbe o spremljanju in poročanju za EU ETS.

Poleg tega bodo industrijske naprave, ki uporabljajo biomaso za zmanjšanje svojih emisij, zmanjšale referenčno vrednost, kar bo vidno v četrti fazi.

50. Brezplačna dodelitev pravic za operatorje zrakoplovov je zajela manj kot 50 % emisij iz leta 2019 (tj. pred COVID-19) in v skladu z evropskim zelenim dogovorom namerava Komisija zmanjšati delež brezplačno dodeljenih pravic s prihodnjim pregledom EU ETS.

Okvir 4 – Shema CORSIA in izziv svetovnega razogljičenja civilnega letalstva

Shema CORSIA bo prenesena v pravo EU z revizijo direktive o EU ETS.

V tretji fazi se pričakuje, da bo vključitev letalstva v EU ETS povzročila zmanjšanje za skupno približno 200 milijonov metričnih ton emisij ogljikovega dioksida v Evropskem gospodarskem prostoru s spodbujanjem zmanjšanja emisij v vseh sektorjih, vključenih v EU ETS.

Komisija z zelenim dogovorom preučuje različne možnosti politike za povečanje uporabe trajnostnih letalskih goriv. Predlog Komisije bo pripravljen pravočasno v okviru evropskega zelenega dogovora.

Pomembne naložbe v okviru pobud Čisto nebo in Obzorje 2020 so namenjene prelomnemu tehnološkemu razvoju od leta 2035, kot sta elektrifikacija in hibridno letalstvo. Take naložbe se bodo nadaljevale v naslednjem programu za čisto letalstvo in okvirnem programu Obzorje Evropa.

Uvajanje programa SESAR na ravni omrežja za izboljšave na letališčih in na poti bo prispevalo k zmanjšanju emisij.

ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

57. Komisija meni, da se je ciljna usmerjenost v zaporednih fazah EU ETS postopno izboljšala.

Priporočilo 1 – Boljše ciljno usmerjanje dodelitve brezplačnih pravic

Komisija sprejema to priporočilo.

Priporočilo 2 – Izboljšanje metodologije v zvezi z referenčnimi vrednostmi

(a) Komisija sprejema to priporočilo.

(b) Komisija delno sprejema priporočilo in bo v okviru revizije uredbe Komisije za spremljanje in poročanje začela z usklajevanjem okvira spremljanja in poročanja za zagotovitev, da lahko samo biomasa, ki izpolnjuje trajnostna merila in merila za prihranek emisij toplogrednih plinov iz RED II, pridobi ničelno vrednost. Vendar Komisija meni, da referenčnih vrednosti ne bo mogoče uskladiti pred letom 2022.

Revizijska ekipa

V posebnih poročilih Sodišča so predstavljeni rezultati njegovih revizij politik in programov EU ali tem v zvezi z upravljanjem na posameznih področjih proračuna. Sodišče izbira in načrtuje revizijske naloge tako, da je njihov učinek kar največji, in pri tem upošteva tveganje za smotrnost ali skladnost, višino ustreznih prihodkov ali porabe, prihodnji razvoj ter politični in javni interes.

To revizijo smotrnosti je opravil revizijski senat I, ki ga vodi član Evropskega računskega sodišča Samo Jereb. Revizijo je vodil član Evropskega računskega sodišča Samo Jereb, pri njej pa so sodelovali vodja njegovega kabineta Kathrine Henderson, atašejka v njegovem kabinetu Jerneja Vrabič, vodilni upravni uslužbenec Colm Friel, vodja naloge Maria Eulàlia Reverté i Casas, namestnik vodje naloge Ernesto Roessing ter revizorja Kurt Bungartz in Oana Cristina Dumitrescu. Lars Markström, Marek Říha in Anna Zalega so zagotovili jezikovno podporo, Marika Meisenzahl grafično in Terje Teppan-Niesen administrativno.

Zaradi pandemije COVID-19 in strogih karantenskih ukrepov revizijska ekipa ni bila fotografirana.

Časovnica

Dogodek	Datum
Sprejetje revizijskega memoranduma / začetek revizije	15. 5. 2019
Uradno posredovanje osnutka poročila Komisiji (ali drugemu revidirancu)	7. 5. 2020
Sprejetje končnega poročila po razčiščevalnem postopku	8. 7. 2020
Prejeti uradni odgovori Komisije (ali drugih revidirancev) v vseh jezikih	29. 7. 2020

AVTORSKE PRAVICE

© Evropska unija, 2020.

Politika Evropskega računskega sodišča (Sodišča) glede ponovne uporabe se izvaja s sklepom [Decision of the European Court of Auditors No 6-2019](#) o politiki odprtih podatkov in ponovni uporabi dokumentov.

Če ni drugače navedeno (npr. v posameznih obvestilih o avtorskih pravicah), so vsebine Sodišča, ki so v lasti EU, pod licenco [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). To pomeni, da je ponovna uporaba dovoljena, če se ustrezno navede vir in označijo spremembe. Oseba, ki dokumente ponovno uporabi, ne sme potvoriti njihovega prvotnega pomena ali sporočila. Sodišče ni odgovorno za morebitne posledice ponovne uporabe.

Če so na gradivu prikazane določljive fizične osebe, npr. na fotografijah uslužbencev Sodišča, ali če gradivo vsebuje dela tretjih strani, je treba pridobiti dodatne pravice. Kadar je pridobljeno dovoljenje, to razveljavi zgoraj omenjeno splošno dovoljenje, zato morajo biti v njem jasno navedene omejitve glede uporabe.

Za uporabo in prikazovanje vsebin, katerih lastnica ni EU, je morda treba pridobiti dovoljenje neposredno od imetnikov avtorskih pravic:

Programska oprema ali dokumenti, za katere veljajo pravice industrijske lastnine, kot so patenti, blagovne znamke, registrirani modeli, logotipi in imena, niso vključeno v politiko Sodišča glede ponovne uporabe in zanje nimate licence.

Na spletiščih institucij Evropske unije znotraj domene europa.eu so povezave do spletišč tretjih oseb. Ker Sodišče na ta spletišča ne more vplivati, vas poziva, da preberete njihove dokumente o politiki glede varstva osebnih podatkov in avtorskih pravic.

Uporaba logotipa Evropskega računskega sodišča

Logotip Sodišča se ne sme uporabiti brez njegove predhodne privolitve.

PDF	ISBN: 978-92-847-5047-4	1977-5784	doi: 10.2865/15440	QJ-AB-20-016-SL-N
HTML	ISBN: 978-92-847-5034-4	1977-5784	doi: 10.2865/401321	QJ-AB-20-016-SL-Q

Zmanjšanje emisij toplogrednih plinov je eden glavnih izzivov našega časa. V okviru sistema EU za trgovanje z emisijami morajo podjetja za pokritje svojih emisij ogljika pridobiti pravice do emisij. Brezplačna dodelitev je, drugače kot privzeta metoda (dražba), določena kot prehodna metoda za dodelitev pravic. Vendar v fazi 3 in 4 sistema EU ETS pravice, ki se dodelijo brezplačno, še vedno pomenijo več kot 40 % skupnega števila razpoložljivih pravic. Sodišče je ugotovilo, da je brezplačna dodelitev pravic omejeno ciljno usmerjena. Komisiji je priporočilo boljše ciljno usmerjanje in boljšo obravnavo tehničnih izzivov pri pregledu metodologije za brezplačno dodelitev pravic.

Posebno poročilo Sodišča v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU.



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE



Urad za publikacije
Evropske unije

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

Vprašanja: eca.europa.eu/sl/Pages/ContactForm.aspx
Spletišče: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors