EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 28.6.2013
SWD(2013) 236 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument k

predlogu za uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o spremljanju emisij ogljikovega dioksida iz pomorskega prometa, poročanju o njih in njihovem preverjanju ter o spremembi Uredbe (EU) št. 525/2013

{COM(2013) 480 final}
{SWD(2013) 237 final}

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument k

predlogu za uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o spremljanju emisij ogljikovega dioksida iz pomorskega prometa, poročanju o njih in njihovem preverjanju ter o spremembi Uredbe (EU) št. 525/2013

1. OPREDELITEV TEŽAVE

EU je močno zavezana k izpolnitvi podnebnega cilja omejitve povišanja globalne povprečne temperature na manj kot 2 °C v primerjavi s predindustrijskimi ravnmi. Zato je eden od glavnih ciljev strategije Evropa 2020 za pametno, trajnostno in vključujočo rast[1] zmanjšati emisije toplogrednih plinov za vsaj 20 % v primerjavi z ravnmi iz leta 1990, v ugodnih pogojih pa za 30 %.[2] V skladu s to podnebno in energetsko zakonodajo EU[3] morajo k temu zmanjševanju emisij prispevati vsi gospodarski sektorji, vključno z mednarodnim pomorskim prometom. To je edini sektor in vrsta prevoza, ki na ravni EU do zdaj še ni bila zajeta s ciljem zmanjšanja emisij.

Kljub izboljšanju energetske učinkovitosti ladij, vključno z izboljšanjem energetske učinkovitosti, uvedenim z izvajanjem projektnega indeksa energetske učinkovitosti (EEDI),[4] naj bi se absolutne emisije toplogrednih plinov iz pomorskega prometa v EU še povečale. Emisije CO_2, povezane z dejavnostmi evropskega pomorskega prometa (ki vključujejo plovbe znotraj EU, vstopne plovbe v EU in izstopne plovbe iz EU), naj bi leta 2020 dosegle 210 milijonov ton CO_2 (+8 % v primerjavi z letom 2005), leta 2030 223 milijonov ton CO_2 (+15 % v primerjavi z letom 2005), leta 2050 pa 271 milijonov ton CO_2 (+39 % v primerjavi z letom 2005).[5]

Emisije toplogrednih plinov iz pomorskega prometa so neposredno povezane s porabo goriva, gorivo pa lahko pomeni kar od 33 do 63 % operativnih stroškov ladje.[6] Zato bi moralo nenehno naraščanje cen goriva v zadnjih letih privesti do uporabe tehnoloških sredstev za povečanje energetske učinkovitosti ladij in nazadnje do zmanjšanja emisij toplogrednih plinov v primerjavi z nespremenjenim stanjem.

Vendar so bili z nedavno raziskavo[7] opredeljeni ukrepi za zmanjšanje CO_2 v sektorju pomorskega prometa, ki se ne izvajajo. Skupni stroški številnih od teh ukrepov so negativni – to pomeni, da so prihranki pri gorivu večji od zahtevanih naložbenih stroškov. Delno se ti ukrepi ne izvajajo zaradi tržnih ovir. Ključne ugotovljene ovire so (i) pomanjkanje informacij, (ii) razhajanje interesov in (iii) dostop do finančnih sredstev. Zato s ceno goriva, ki je načeloma ključni dejavnik za spodbujanje zmanjšanja emisij, ni mogoče izkoristiti vseh

---

1 COM(2011) 21, glej: http://ec.europa.eu/resource-efficient-europe.

2 COM(2010) 2020, 3.3.2010.

3 Uvodna izjava 2 Odločbe o skupnem prizadevanju št. 406/2009/ES in uvodna izjava 3 Direktive o EU ETS 2009/29/ES.

4 EEDI, ki ga je julija 2011 sprejela organizacija IMO, določa tehnične standarde za izboljšanje energetske učinkovitosti nekaterih kategorij novih ladij.

5 Ricardo-AEA Technology in drugi, 2013.

6 Ricardo-AEA Technology in drugi, 2013.

7 Mednarodna pomorska organizacija (IMO) 2009, CE Delft 2009, Det Norske Veritas (DNV) 2010.

možnosti za zmanjšanje emisij v sektorju ladijskega prometa. Vendar pa vsaka politika, ki sproži zmanjšanje emisij CO_2, sproži pomembne prihranke goriva.

Tudi če bodo tržne ovire odpravljene, naj bi se emisije CO_2 iz pomorskega prometa, povezanega z EU, še povečale. Glavni vzrok za povečanje emisij CO_2 je namreč rast svetovne trgovine.

2. CILJI

Mednarodni pomorski promet naj bi prispeval k doseganju cilja, določenega v strategiji EU 2020 in njenih vodilnih pobudah. Natančneje, doseči bi moral poseben cilj iz bele knjige Komisije o prometu, v skladu s katerim je treba emisije CO_2, ki nastanejo pri izgorevanju ladijskih goriv, v EU do leta 2050 zmanjšati za 40 % (če je mogoče, za 50 %) v primerjavi z ravnmi iz leta 2005.

Poleg tega je Evropski svet[8] v okviru ciljev EU 2020 navedel, da bodo ukrepi proti podnebnim spremembam zagotovili priložnosti za rast in zaposlovanje na podlagi pridobivanja strokovnega znanja o ekološko učinkovitih tehnologijah. Cilji politike torej spodbujajo tehnološki razvoj in podpirajo nenehne inovacije v panogah, povezanih s pomorstvom EU.

Nadalje je zaradi globalne narave pomorskega sektorja vedno zaželena mednarodna ureditev. Zato je še en pomemben posebni cilj EU, da razvije regionalne politike, ki lahko podpirajo postopek v Mednarodni pomorski organizaciji (IMO) in/ali pomagajo uresničevati ukrepe za zmanjšanje emisij iz pomorskega prometa v Uniji in svetu.

3. ANALIZA SUBSIDIARNOSTI

Z ukrepi na ravni EU bi bilo mogoče bistveno zmanjšati emisije CO_2 iz svetovnega pomorskega prometa. Emisije CO_2, povezane s plovbami iz pristanišč EU in vanje, so leta 2010 znašale 180 milijonov ton CO_2, tj. približno 1/5 svetovnih emisij iz pomorskega prometa.[9] To zajema plovbe znotraj EU, plovbe od pristanišča EU do prvega pristanišča postanka zunaj EU in plovbe od zadnjega pristanišča postanka zunaj EU do prvega pristanišča v EU.

Ukrepanje na ravni EU bo učinkovitejše kot ukrepanje na ravni držav članic zaradi močne evropske razsežnosti ladijskega prometa, saj je 90 % postankov v pristaniščih držav članic EU postankov ladij, ki priplujejo iz pristanišča v drugi državi članici EU ali so namenjene vanj. Nadalje lahko ukrepanje na ravni EU prepreči izkrivljanje konkurence na notranjem trgu, saj bodo tako za ladje, ki pristajajo v pristaniščih EU, veljale enake okoljske omejitve.

S takim ukrepanjem bo zagotovljeno, da bodo informacije o emisijah toplogrednih plinov usklajene na ravni EU, kar bo prispevalo k odpravi tržne ovire, povezane s pomanjkanjem informacij.

4. MOŽNOSTI POLITIKE

4.1. Izbira možnosti politike

Ker se želi s predlogom EU pripraviti predhodnika mednarodne ureditve, je pomembno graditi na možnostih politike, predstavljenih na mednarodnih forumih. Zato ocenjene možnosti politike temeljijo na obstoječem predlogu v organizaciji IMO.

---

8 Sklepi Evropskega sveta z dne 17. junija 2010 (EUCO 13/10).

9 Glede na podatke iz leta 2007.

Glede na mednarodni razvoj dogodkov in čeprav je v tej analizi preučena vrsta ukrepov, vključno s tržnimi ukrepi, sta podpredsednik Kallas in komisarka Hedegaardova 1. oktobra 2012 napovedala postopen pristop k izvajanju ukrepov EU. Prvi korak bo spremljanje emisij CO_2 iz mednarodnega pomorskega prometa in poročanje o njih. Učinek spremljanja emisij CO_2 in poročanja o njih je bil zato upoštevan kot neodvisen ukrep politike, čeprav je tak sistem osnovni pogoj za vsako možnost politike.

4.2. Opis ocenjenih možnosti politike

4.2.1. Možnost 1: osnovni scenarij

Pri tej možnosti se upoštevajo samo obstoječe politike in pravni akti. Zato ni pričakovati, da bi bila z njo katera koli tržna ovira odpravljena. Pri tej možnosti se ne upošteva sedanja možnost držav članic, da v skladu s členom 24 Direktive 2003/87/ES v sistem EU-ETS vključijo dejavnosti ali naprave (tj. ladje ali pristanišča). Do zdaj ni te možnosti uporabila nobena od držav članic.

4.2.2. Možnost 2: spremljanje emisij, poročanje o njih in njihovo preverjanje na podlagi porabe goriva

S spremljanjem emisij, poročanjem o njih in njihovim preverjanjem (SPP) na podlagi porabe goriva bodo zagotovljene natančne informacije o emisijskih vrednostih CO_2 z ladje. S to možnostjo bo torej odpravljena tržna ovira, povezana s pomanjkanjem informacij. Vendar pa ne bosta odpravljeni tržni pomanjkljivosti, povezani z razhajanjem interesov in dostopom do finančnih sredstev. Pri tej možnosti SPP izvajajo ladje na podlagi svoje porabe goriva. Emisije CO_2 se objavijo, da se spodbudi izboljšanje energetske učinkovitosti.

4.2.3. Možnost 3: dajatev na emisije

4.2.3.1. Podmožnost 3a: dajatev na prodajo ladijskega goriva

Ta možnost temelji na obstoječem spremljanju emisij, poročanju o njih in njihovem preverjanju na podlagi prodaje goriva.[10] Omejitev ogljika je določena na podlagi plačila prispevka v sklad (v EUR/t CO_2). Za ponovno uporabo prihodkov bi bile odgovorne države članice, ki bi pobirale dajatev. V takem primeru bi bilo mogoče te prihodke teoretično uporabiti za odpravo tržne ovire, povezane z dostopom do finančnih sredstev.

4.2.3.2. Podmožnost 3b: davek na emisije iz porabljenega goriva

S to možnostjo bi bili odpravljeni dve tržni oviri: pomanjkanje informacij in razhajanje interesov. Ustvarjeni prihodki se načeloma stekajo v državni proračun. Vendar bi lahko države članice teoretično vzpostavile tudi druge instrumente/ukrepe za odpravo tržnih ovir, ki se nanašajo na dostop do finančnih sredstev. Samo v takem primeru bi bilo mogoče s to možnostjo odpraviti vse tržne ovire. SPP emisij izvajajo ladje na podlagi svoje porabe goriva (kot pri možnosti 2). Omejitev ogljika je določena na podlagi plačila davka na vsako tono izpuščenega CO_2, da se spodbudi zmanjšanje emisij.

4.2.3.3. Podmožnost 3c: kompenzacijski sklad, temelječ na prispevkih

S to možnostjo bi bile odpravljene vse tržne ovire. SPP izvajajo ladje na podlagi svoje porabe goriva (kot pri možnosti 2). Omejitev ogljika je določena na podlagi plačila fiksnega prostovoljnega prispevka (v EUR/t CO_2), da se spodbudi zmanjšanje emisij. V pomorskem sektorju je običajna praksa, da se za reševanje okoljskih težav ustanovijo skladi. Ustanoviti bi bilo mogoče sklad za celotno EU, ki bi bil pristojen za pobiranje prispevkov in ponovno uporabo prihodkov. Osnovni pogoj je, da se vzpostavi dopolnilni instrument (npr. omejitve

[10] Prodajo ladijskega goriva prijavijo dobavitelji ladijskega goriva zaradi obdavčitve.

hitrosti itd.), da bi bilo sodelovanje v kompenzacijskem skladu, temelječem na prispevkih, za ladje privlačnejši instrument.[11]

4.2.4. Možnost 4: sistem trgovanja z emisijami (ETS) iz pomorskega prometa

Z vsemi podmožnostmi, obravnavanimi v okviru sistema ETS, bi bile odpravljene tržne ovire, povezane z razpoložljivostjo informacij in razhajanjem interesov. Poleg tega bi bilo mogoče s sistemom ETS s prodajo pravic na dražbi odpraviti tudi tržno oviro, povezano z dostopom do finančnih sredstev, če bodo vzpostavljeni ustrezni instrumenti/ukrepi za odpravo te tržne ovire. SPP emisij izvajajo ladje na podlagi svoje porabe goriva (kot pri možnosti 2). Omejitev ogljika je določena na podlagi določitve cilja zmanjšanja emisij CO_2.

Če so dovoljenja, ki jih je dovoljeno predati, samo nova dovoljenja, ustvarjena za pomorski sektor, se sistem imenuje zaprti sistem, sicer se šteje za odprti sistem. Dovoljenja je mogoče dodeliti tudi brezplačno ali prodati na dražbi. Te različne podmožnosti so obravnavane za namen te ocene učinka.

4.2.5. Možnost 5: kompenzacijski sklad, temelječ na cilju

S to možnostjo bi bile odpravljene vse tržne ovire. SPP emisij izvajajo ladje na podlagi svoje porabe goriva (kot pri možnosti 2). Celotno ladjevje mora ravnati v skladu s ciljem zmanjšanja emisij. Za to oceno učinka se domneva, da je cilj določen na isti ravni kot pri sistemu trgovanja z emisijami iz pomorskega prometa (možnost 4). Skladnost se zagotavlja z obveznostjo „kompenzacijskega sklada“, ki predstavlja celotno ladjevje, da predaja izravnave pristojnemu organu v skladu z emisijami sektorja pomorskega prometa, sporočenimi za predhodno leto. Ta „kompenzacijski sklad“ prevzame odgovornost za emisije vseh ladij, ki pristajajo v pristaniščih EU. Vsaka ladja, ki pristane v pristanišču EU, mora biti članica tega sklada.

5. OCENA UČINKOV

Čeprav je cilj določen za leto 2050, je bila ocena gospodarskih, okoljskih in družbenih učinkov opravljena do leta 2030, ker je dolgoročneje v svetovnem gospodarstvu veliko negotovosti.

5.1. Okoljski učinki

Z vsemi analiziranimi možnostmi, razen z možnostjo osnovnega scenarija, se bodo emisije zmanjšale (preglednica 1 spodaj).

Preglednica 1: Zmanjšanje emisij do leta 2030

	Emisije do leta 2030 (Mt CO_2)	V primerjavi z osnovnim scenarijem	Skupna zmanjšanja emisij do leta 2030 (Mt CO_2)
Možnost 1 – osnovni scenarij	223,0	–	–
Možnost 2 – spremljanje na podlagi porabljenega goriva	218,5	−2 %	55,9

[11] Ta mehanizem je treba oblikovati tako, da kompenzacijski sklad, temelječ na prispevkih, v praksi ostane primarni instrument.

Možnost 3 – dajatev na emisije			
3a – dajatev na prodajo ladijskega goriva	217,0	−3 %	40,1
3b – davek na emisije iz porabljenega goriva	186,8	−16 %	335,4
3c – kompenzacijski sklad, temelječ na prispevkih	186,8	−16 %	335,4
Možnost 4 – pomorski ETS			
Zaprti ETS	175,7	−21 %	377,1
Odprti ETS z brezplačno dodelitvijo	186,7	−16 %	333,8
Odprti ETS s prodajo vseh pravic na dražbi	186,8	−16 %	336,3
Možnost 5 – kompenzacijski sklad, temelječ na cilju	186,8	−16 %	336,3

Vir: AEA Technology in drugi, 2012.

Zmanjšanje emisij, zagotovljeno z zaprtim ETS (možnost 4a), je v skladu s ciljem bele knjige Komisije o prometu. Zmanjšanje emisij, zagotovljeno z možnostma odprtega ETS (4b in 4c) in kompenzacijskim skladom, temelječim na cilju (možnost 5), bi prav tako lahko bilo v skladu s ciljem bele knjige Komisije o prometu, če bodo lastniki in upravljavci ladij kupovali zunajsektorska zmanjšanja emisij, ki se dobavljajo iz sistema trgovanja z emisijami, v katerem so emisije omejene. Nobena druga možnost ne zagotavlja zmanjšanja emisij, ki bi bilo v skladu s ciljem bele knjige Komisije o prometu.

5.2. Gospodarski učinki

Z vsemi analiziranimi možnostmi, razen z možnostjo osnovnega scenarija, bodo doseženi pomembni prihranki pri gorivu. Razen pri spremljanju na podlagi porabljenega goriva bi možnosti politike povzročile majhne dodatne kapitalske in operativne stroške. Razen pri dajatvi na prodajo ladijskega goriva se ti dodatni stroški izravnajo z nižjimi stroški za gorivo, kar da za sektor velike skupne neto prihranke v višini do 52 milijard EUR do leta 2030.[12]

Preglednica 2: Dodatni stroški možnosti politike v primerjavi z osnovnim scenarijem do leta 2030, zasebna diskontna stopnja (10 %), negativne številke izražajo prihranke pri stroških

Dodatni stroški v primerjavi z osnovnim scenarijem do leta 2030		Kapitalski stroški	Operativni stroški (razen stroškov goriva)	Stroški goriva	Stroški ogljika	Skupni stroški
Spremljanje na podlagi porabljenega goriva	Vrednost (mrd EUR)	–	+0,6	−9,4	–	−8,8
	Delež	–	*+0,3 %*	*−2,0 %*	–	*−0,6 %*

[12] Ricardo-AEA in drugi, 2013.

Dajatev na prodajo ladijskega goriva	Vrednost (mrd EUR)	+2,5	+1,6	−4,8	+66,7	+66,0
	Delež	+0,4 %	+0,5 %	−0,8 %	–	+4,5 %
Davek na emisije	Vrednost (mrd EUR)	+2,9	+0,03	−55,9	+26,1	−26,9
	Delež	*+0,5 %*	*+0,01 %*	*−9,6 %*	–	*−1,8 %*
Kompenzacijski sklad, temelječ na prispevkih	Vrednost (mrd EUR)	+2,9	+0,03	−55,9	+26,1	−26,9
	Delež	*+0,5 %*	*+0,01 %*	*−9,6 %*	–	*−1,8 %*
Zaprti ETS	Vrednost (mrd EUR)	+8,4	+0,07	−55,8	–	−47,3
	Delež	*+1,4 %*	*+0,02 %*	*−9,6 %*	–	*−3,3 %*
Odprti ETS z brezplačnimi dodelitvami	Vrednost (mrd EUR)	+2,8	+0,12	−55,6	+0,7	−52,0
	Delež	*+0,4 %*	*+0,04 %*	*−9,5 %*	–	*−3,6 %*
Odprti ETS s prodajo vseh pravic na dražbi	Vrednost (mrd EUR)	+3,0	+0,01	−56,0	+30,4	−22,6
	Delež	*+0,5 %*	*+0,003 %*	*−9,6 %*	–	*−1,5 %*
Kompenzacijski sklad, temelječ na cilju	Vrednost (mrd EUR)	+3,0	+0,01	−56,0	+30,4	−22,6
	Delež	*+0,5 %*	*+0,003 %*	*−9,6 %*	–	*−1,5 %*

Vir: AEA Technology in drugi, 2012.

Upravno breme za upravljavce in lastnike ladij je v vseh analiziranih možnostih zelo majhno (manj kot 1 % letnih operativnih stroškov).

Prosti pretok blaga verjetno ne bo prizadet. Modeliranje kaže, da se ne bi zaradi nobene možnosti politike zmanjšal obseg blaga, s katerim se trguje v EU in zunaj nje. Povišanje prevoznih tarif ni verjetno, je pa na določenih poteh mogoče. Vendar je iz ocene enajstih zelo reprezentativnih vrst blaga (ki pomenijo 58 % vrednosti uvoza EU leta 2010) razvidno, da morebitno povišanje prevoznih tarif na njihove cene ne bo vplivalo. Pomembnih učinkov na gospodarstvo EU torej ni pričakovati.

Upravni stroški za javne organe naj bi bili razmeroma nizki (manj kot 8 milijonov EUR na leto za 27 držav članic). Te stroške bi bilo mogoče znižati, če bo odgovoren osrednji pristojni organ EU in če bodo z ureditvijo zajete samo ladje z bruto tonažo več kot 5 000 BT.

5.3. Družbeni učinki

Ni pričakovati, da bo spremljanje na podlagi porabljenega goriva (možnost 2) imelo dodatne družbene učinke v primerjavi z osnovnim scenarijem, medtem ko bi dajatev na prodajo

ladijskega goriva (možnost 3a) lahko povzročila zaprtje nekaterih dobaviteljev ladijskega goriva v EU, saj se lahko prodaja zmanjša do 90 %. Druge možnosti ne bodo povzročile izgube delovnih mest, lahko pa privedejo do rahlega povečanja ali zmanjšanja števila zaposlenih v primerjavi z osnovnim scenarijem.

Ker vse možnosti zagotavljajo zmanjšanje porabe ladijskega goriva in posledično zmanjšanje NO_X, SO_X in PM, je mogoče pričakovati precejšnje pozitivne učinke na zdravje.

6. PRIMERJAVA MOŽNOSTI

Ob upoštevanju smernic za oceno učinka in devetih načel IMO za oblikovanje tržnih ukrepov so bila za primerjavo možnosti oblikovana naslednja merila: zmožnost odprave tržnih ovir, okoljska učinkovitost, ranljivost (izpostavljenost izogibanju/tveganje izogibanja), izvršljivost, konkurenčnost ladijskega prometa, konkurenčnost EU, spodbujanje ukrepov s strani drugih, vključno z organizacijo IMO, in skladnost s povezanimi politikami EU.

V skladu s postopnim pristopom, ki sta ga predlagala podpredsednik Kallas in komisarka Hedegaardova, je torej treba spremljanje porabljenega goriva (možnost 2) obravnavati kot možnost, ki bi bila nujni prvi korak za druge možnosti politike, ki bi vodile do večjih koristi v smislu gospodarskih, okoljskih in družbenih učinkov.

Za naslednje korake po izvajanju spremljanja in poročanja je jasno, da dajatev na prodajo ladijskega goriva (možnost 3a) ni primerna za regionalni ukrep zaradi precejšnjih s tem povezanih stroškov, družbenega učinka in tveganja izogibanja. Z drugimi možnostmi politike so odpravljeni vzroki za težavo[13] in je dosežen okoljski cilj, čeprav v različnem obsegu. Katero koli morebitno odločitev v zvezi s tržnimi ukrepi bi bilo treba uskladiti z možnostjo, izhajajočo iz ustreznih razprav v organizaciji IMO.

7. SPREMLJANJE IN VREDNOTENJE

Osrednji kazalniki za spremljanje in vrednotenje napredka pri zmanjševanju emisij toplogrednih plinov iz pomorskega prometa so povezani z emisijami CO_2 iz pomorskega prometa. Za oceno celotnega učinka zakonodaje EU bodo upoštevani tudi drugi kazalniki.

[13] Pri davku na emisije (možnost 2) bi bile tržne ovire odpravljene samo, če bi države članice vzpostavile instrumente za odpravo tržne ovire, povezane z dostopom do finančnih sredstev.