COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 28.6.2013
SWD(2013) 236 final

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

REZUMATUL EVALUĂRII IMPACTULUI

Care însoțește documentul

Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind monitorizarea, raportarea și verificarea emisiilor de dioxid de carbon generate de transportul maritim și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 525/2013

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

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

REZUMATUL EVALUĂRII IMPACTULUI

Care însoțește documentul

Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind monitorizarea, raportarea și verificarea emisiilor de dioxid de carbon generate de transportul maritim și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 525/2013

1. DEFINIREA PROBLEMEI

UE este ferm hotărâtă să își îndeplinească obiectivul climatic de limitare a creșterii temperaturii medii globale la mai puțin de 2 grade Celsius peste nivelurile preindustriale. În acest scop, unul dintre obiectivele principale ale strategiei Europa 2020 pentru o creștere inteligentă, ecologică și favorabilă incluziunii[1] este reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră (GES) cu cel puțin 20 % față de nivelurile din 1990 sau cu 30 %, în cazul în care condițiile sunt favorabile[2]. În conformitate cu legislația UE privind clima și energia[3], toate sectoarele economiei ar trebui să contribuie la realizarea acestor reduceri ale emisiilor, inclusiv transportul maritim internațional. Transportul maritim internațional este singurul sector și singurul mod de transport care, deocamdată, nu este vizat la nivelul UE de obiectivul de reducere a emisiilor.

În pofida îmbunătățirii eficienței energetice a navelor, inclusiv a îmbunătățirii eficienței energetice realizate prin implementarea Indicelui eficienței energetice de proiectare (EEDI)[4], se preconizează că emisiile de GES ale UE generate de transportul maritim vor crește în continuare. Se preconizează că emisiile de CO_2 legate de activitățile de transport maritim din Europa (inclusiv de rutele din interiorul UE și de călătoriile efectuate înspre și dinspre UE) vor ajunge la 210 Mt CO_2 în 2020 (+8 % față de 2005), 223 Mt CO_2 în 2030 (+15 % față de 2005) și 271 Mt CO_2 în 2050 (+39 % față de 2005)[5].

Emisiile de GES generate de transportul maritim sunt direct legate de consumul de combustibil, iar acesta poate fi considerat ca reprezentând între 33 și 63 % din costurile operaționale ale unei nave[6]. Așadar, creșterea constantă a prețurilor combustibililor în ultimii ani ar fi trebuit să ducă la adoptarea unor mijloace tehnologice menite a spori eficiența energetică a navelor și, în cele din urmă, a reduce emisiile de GES în comparație cu un scenariu *statu quo*.

Studii recente[7] au identificat însă măsuri de reducere a emisiilor de CO_2 în sectorul transportului maritim care nu sunt implementate. Costul total al multora dintre aceste măsuri este negativ – adică duc la economii de combustibil superioare costurilor investiționale necesare, dar nu sunt implementate în parte din cauza barierelor de pe piață. Principalele bariere identificate sunt (i) lipsa informațiilor, (ii) motivațiile divergente și (iii) accesul la

1 COM (2011) 21, a se vedea: http://ec.europa.eu/resource-efficient-europe.
2 COM(2010) 2020, 3.3.2010.
3 Considerentul (2) din Decizia privind partajarea eforturilor nr. 406/2009/CE și considerentul (3) din Directiva EU ETS 2009/29/CE.
4 EEDI, adoptat de OMI în iulie 2011, stabilește standarde tehnice pentru îmbunătățirea eficienței energetice a anumitor categorii de nave noi.
5 Ricardo-AEA Technology și alții, 2013
6 Ricardo-AEA Technology și alții, 2013
7 Organizația Maritimă Internațională (OMI) 2009, CE Delft 2009, Det Norske Veritas (DNV) 2010.

finanțare. Prin urmare, prețul combustibilului nu poate duce la realizarea deplină a reducerii emisiilor în sectorul transportului maritim, chiar dacă este, în principiu, un factor esențial care ar trebui să încurajeze reducerea emisiilor. În același timp, orice politică ce duce la realizarea de reduceri ale emisiilor de CO_2 duce la economii semnificative de combustibil.

Chiar dacă sunt înlăturate barierele de pe piață, se preconizează că vor crește emisiile de CO_2 generate de transportul maritim legat de UE. Într-adevăr, principalul factor care determină creșterea emisiilor de CO_2 este creșterea comerțului mondial.

2. OBIECTIVE

Se preconizează că transportul maritim internațional va contribui la îndeplinirea obiectivului prezentat în Strategia UE 2020 și în inițiativele sale emblematice. Mai exact, ar trebui să îndeplinească obiectivul specific al Cărții albe a Comisiei privind transporturile, și anume reducerea în UE cu 40 % (50 % dacă este fezabil) până în 2050 a emisiilor de CO_2 generate de combustibilii utilizați de navele maritime, față de nivelurile din 2005.

În plus, Consiliul European[8] a constatat că, în contextul obiectivelor UE pentru 2020, măsurile de combatere a schimbărilor climatice vor genera oportunități pentru creștere economică și pentru ocuparea forței de muncă, prin dobândirea de expertiză în domeniul tehnologiilor ecoeficiente. Așadar, obiectivele de politică promovează dezvoltarea tehnologică, sprijinind inovarea continuă în sectoarele UE legate de sectorul maritim.

Mai mult, dat fiind caracterul global al sectorului maritim, sunt întotdeauna preferabile reglementările la nivel internațional. Prin urmare, un alt obiectiv specific important pentru UE este elaborarea unor politici regionale care să poată sprijini procesul din cadrul Organizației Maritime Internaționale (OMI) sau/și care să poată favoriza măsurile de reducere a emisiilor sectorului maritim în UE și la nivel global.

3. ANALIZA SUBSIDIARITĂȚII

Măsurile la nivelul UE ar putea reduce semnificativ emisiile de CO_2 generate de transportul maritim mondial. Emisiile de CO_2 legate de călătoriile dinspre și înspre porturi din UE au reprezentat 180 Mt CO_2 în 2010, adică aproximativ o cincime din emisiile generate de transportul maritim la nivel mondial[9]. Sunt incluse aici călătoriile din interiorul UE, călătoriile de la porturi din UE până la primul port de escală din afara UE și călătoriile de la ultimul port de escală din afara UE până la primul port din UE.

Măsurile întreprinse la nivelul UE vor fi mai eficiente decât cele luate la nivelul statelor membre, dat fiind caracterul puternic european al transportului maritim: 90 % dintre escalele efectuate în porturile statelor membre UE sunt ale unor nave care se sosesc dinspre sau pleacă înspre un port aflat într-un alt stat membru al UE. Mai mult, printr-o acțiune la nivelul UE s-ar putea evita denaturarea concurenței pe piața internă, asigurându-se constrângeri de mediu egale pentru navele care fac escală în porturile din UE.

În sfârșit, luarea de măsuri la nivelul UE va garanta armonizarea la acest nivel a informațiilor furnizate în legătură cu emisiile de gaze cu efect de seră, contribuind la înlăturarea barierelor de pe piață legate de lipsa informațiilor.

---

8 Concluzia Consiliului European (17 iunie 2010), EUCO 13/10.

9 Pe baza unor cifre din 2007.

4. OPȚIUNI DE POLITICĂ

4.1. Alegerea opțiunilor de politică

Deoarece propunerea UE este menită a fi precursoare a unei reglementări internaționale, este important să se pornească de la opțiunile de politică prezentate în forurile internaționale. Prin urmare, opțiunile de politică evaluate se bazează pe propuneri existente în cadrul OMI.

În lumina evoluțiilor internaționale și deși această analiză se referă la o serie de măsuri care includ măsurile bazate pe piață (MBM), vicepreședintele Kallas și comisarul Hedegaard au anunțat la 1 octombrie 2012 o abordare etapizată pentru implementarea unor măsuri la nivelul UE. Acest prim pas va fi monitorizarea și raportarea emisiilor de CO_2 generate de transportul maritim internațional. În consecință, impactul monitorizării și raportării emisiilor de CO_2 a fost și este considerat urmarea unei măsuri de politică independente, în pofida faptului că un astfel de sistem este o precondiție pentru orice opțiune de politică.

4.2. Descrierea opțiunilor de politică evaluate

4.2.1. Opțiunea 1: Scenariul de referință

Această opțiune nu ia în considerare decât politicile și instrumentele juridice existente. Prin urmare, nu este preconizat ca această opțiune să înlăture vreo barieră de pe piață. Această opțiune nu ține cont de posibilitatea actuală ca statele membre să includă activități sau instalații (mai exact, nave sau porturi) în EU-ETS, în conformitate cu articolul 24 din Directiva 2003/87/CE. Niciunul dintre statele membre nu a utilizat până acum această opțiune.

4.2.2. Opțiunea 2: Monitorizarea, raportarea și verificarea emisiilor pe baza consumului de combustibil

Monitorizarea, raportarea și verificarea (MRV) emisiilor pe baza consumului de combustibil va garanta furnizarea de informații exacte referitoare la performanța unei nave din punctul de vedere al emisiilor de CO_2. Prin urmare, această măsură va aborda problema barierei de piață legate de lipsa informațiilor. Totuși, măsura nu va aborda eșecurile pieței legate de motivațiile divergente și de accesul la finanțare. În cadrul acestei opțiuni, MRV se aplică de către nave, pe baza consumului lor de combustibil. Emisiile de CO_2 sunt puse la dispoziția publicului pentru a se stimula îmbunătățirea eficienței energetice.

4.2.3. Opțiunea 3: Taxa pe emisii

4.2.3.1. Subopțiunea 3a: Taxarea vânzărilor de combustibil pentru nave

Această opțiune se bazează pe măsura existentă de monitorizare, raportare și verificare a emisiilor pe baza vânzărilor de combustibil[10]. Restricția legată de carbon se instituie prin plata unei contribuții la un fond (în EUR/tCO_2). Orice reciclare a veniturilor ar ține de responsabilitatea statelor membre care colectează taxa. Dacă aceasta este situația, aceste venituri ar putea fi utilizate, în teorie, pentru înlăturarea barierei de piață legate de accesul la finanțare.

4.2.3.2. Subopțiunea 3b: Taxa pe emisiile generate de combustibilul consumat

Această opțiune ar aborda două bariere de pe piață: lipsa informațiilor și motivațiile divergente. În principiu, veniturile generate ajung în bugetul național. Totuși, teoretic, statele membre ar putea, de asemenea, să instituie și alte instrumente/intervenții pentru a înlătura barierele de pe piață în ceea ce privește accesul la finanțare. Doar în acest caz, această opțiune

[10] Vânzările de combustibil pentru nave sunt raportate de furnizorii de combustibil pentru nave în scopuri de impozitare.

ar putea aborda toate barierele de pe piață. În ceea ce privește emisiile, MRV se aplică de către nave, pe baza consumului lor de combustibil (la fel ca în cazul opțiunii 2). Restricția legată de carbon se instituie prin plata unei taxe datorate pentru fiecare tonă de CO_2 emisă, pentru a se stimula reducerea emisiilor.

4.2.3.3. Subopțiunea 3c: Fondul de compensare bazat pe contribuții

Această opțiune ar aborda toate barierele de pe piață. MRV se aplică de către nave, pe baza consumului lor de combustibil (la fel ca în cazul opțiunii 2). Restricția legată de carbon se instituie prin plata unei contribuții fixe voluntare (în EUR/tCO_2), pentru a se stimula reducerea emisiilor. Instituirea unor fonduri destinate rezolvării problemelor de mediu este o practică obișnuită în sectorul maritim. Ar putea fi instituit un fond paneuropean însărcinat cu colectarea contribuțiilor și cu reciclarea veniturilor. O precondiție în acest sens este instituirea unui instrument complementar (de exemplu, limite de viteză etc.) pentru a se asigura participarea la fondul de compensare bazat pe contribuții, acesta fiind considerat astfel cel mai atractiv instrument pentru nave[11].

4.2.4. Opțiunea 4: Sistemul de comercializare a certificatelor de emisii (ETS) în domeniul maritim

Toate subopțiunile luate în calcul în cadrul ETS ar aborda barierele de pe piață legate de disponibilitatea informațiilor și motivațiile divergente. În plus, un ETS cu licitații ar putea aborda și bariera de pe piață referitoare la accesul la finanțare, dacă sunt instituite instrumente/intervenții adecvate pentru înlăturarea acestei bariere de pe piață. În ceea ce privește emisiile, MRV se aplică de către nave, pe baza consumului lor de combustibil (la fel ca în cazul opțiunii 2). Restricția legată de carbon se instituie prin stabilirea unui obiectiv privind reducerea emisiilor de CO_2.

Când certificatele autorizate pentru a fi restituite sunt doar certificate noi create pentru sectorul maritim, sistemul se numește sistem închis. În caz contrar, este considerat un sistem deschis. De asemenea, certificatele pot fi acordate gratuit sau pot fi licitate. În sensul prezentei evaluări a impactului, sunt luate în considerare aceste subopțiuni diferite.

4.2.5. Opțiunea 5: Fondul de compensare bazat pe obiectiv

Această opțiune ar aborda toate barierele de pe piață: În ceea ce privește emisiile, MRV se aplică de către nave, pe baza consumului lor de combustibil (la fel ca în cazul opțiunii 2). Întreaga flotă trebuie să se conformeze unui obiectiv de reducere a emisiilor. În scopul prezentei evaluări a impactului, se presupune că obiectivul este stabilit la același nivel ca un sistem de comercializare a certificatelor de emisii în domeniul maritim (opțiunea 4). Conformitatea este asigurată prin obligația ca un „fond de compensare”, reprezentând întreaga flotă, să restituie unei autorități competente compensări în funcție de emisiile generate de sectorul transportului maritim raportate în anul precedent. Acest „fond de compensare” asumă răspunderea pentru emisiile tuturor navelor care fac escală în porturile UE. Fiecare navă care face escală într-un port al UE trebuie să fie membră a acestui fond.

5. EVALUAREA IMPACTURILOR

Chiar dacă obiectivul este stabilit pentru perioada de până în 2050, evaluarea economică, de mediu și socială a fost efectuată până în 2030, având în vedere incertitudinea legată de economia mondială pe termen lung.

[11] Acest mecanism ar trebui proiectat în așa fel încât fondul de compensare bazat pe contribuții să rămână, în practică, instrumentul principal.

5.1. Impacturi asupra mediului

Toate opțiunile analizate, cu excepția opțiunii de referință, vor duce la reduceri ale emisiilor (tabelul 1 de mai jos).

Tabelul 1: Reduceri ale emisiilor până în 2030

	Emisii până în 2030 (Mt CO_2)	Față de referință	Reduceri cumulative ale emisiilor până în 2030 (Mt CO_2)
Opțiunea 1- scenariul de bază	223,0	-	-
Opțiunea 2 – Monitorizare bazată pe combustibilul consumat	218,5	-2 %	55,9
Opțiunea 3 – Taxa pe emisii			
3a - Taxarea vânzărilor de combustibil pentru nave	217,0	-3 %	40,1
3b - Taxa pe emisiile generate de combustibilul consumat	186,8	-16 %	335,4
3c - Fondul de compensare bazat pe contribuții	186,8	-16 %	335,4
Opțiunea 4 – ETS în domeniul maritim			
ETS închis	175,7	-21 %	377,1
ETS deschis cu alocare gratuită	186,7	-16 %	333,8
ETS deschis cu licitare integrală	186,8	-16 %	336,3
Opțiunea 5 – Fondul de compensare bazat pe obiectiv	186,8	-16 %	336,3

Sursă: AEA Technology și alții, 2012

Reducerea emisiilor realizată printr-un ETS închis (opțiunea 4a) este conformă cu obiectivul stabilit în Cartea albă a Comisiei privind transporturile. Reducerile de emisii realizate cu ajutorul opțiunilor cu un ETS deschis (4b și 4c) și al fondului de compensare bazat pe obiectiv (opțiunea 5) ar putea fi, de asemenea, conforme cu obiectivul stabilit în Cartea albă a Comisiei privind transporturile, dacă proprietarii de nave și operatorii de nave cumpără reduceri de emisii din afara sectorului furnizate de un sistem de comercializare a certificatelor de emisii în care emisiile sunt plafonate. Nicio altă opțiune nu oferă reduceri ale emisiilor conforme cu obiectivul stabilit în Cartea albă a Comisiei privind transporturile.

5.2. Impacturi economice

Toate opțiunile de politică analizate, cu excepția celei de referință, vor duce la economii importante de combustibil. Cu excepția monitorizării bazate pe combustibilul consumat, opțiunile de politică ar avea drept rezultat costuri de capital și operaționale suplimentare mici.

Cu excepția taxei pe vânzările de combustibil pentru nave, aceste costuri suplimentare sunt compensate de costurile reduse ale combustibilului, rezultatul fiind economii totale nete semnificative pentru sector, de până la 52 miliarde EUR până în 2030[12].

Tabelul 2: Costuri suplimentare ale opțiunilor de politică, în comparație cu opțiunea de referință, până în 2030, rată de reducere privată (10 %); cifrele negative exprimă reduceri de costuri

Costuri suplimentare față de referință până în 2030		Costuri de capital	Costuri operaționale (excluzând costurile cu combustibilul)	Costuri cu combustibilul	Costurile aferente carbonului	Costuri totale
Monitorizare bazată pe combustibilul consumat	Valoare (miliarde EUR)	-	+0,6	-9,4	-	-8,8
	Procentaj	-	*+0,3 %*	*-2,0 %*	-	*-0,6 %*
Taxarea vânzărilor de combustibil pentru nave	Valoare (miliarde EUR)	+2,5	+1,6	-4,8	+66,7	+66,0
	Procentaj	+0,4 %	+0,5 %	-0,8 %	-	+4,5 %
Taxa pe emisii	Valoare (miliarde EUR)	+2,9	+0,03	-55,9	+26,1	-26,9
	Procentaj	*+0,5 %*	*+0,01 %*	*-9,6 %*	-	*-1,8 %*
Fondul de compensare bazat pe contribuții	Valoare (miliarde EUR)	+2,9	+0,03	-55,9	+26,1	-26,9
	Procentaj	*+0,5 %*	*+0,01 %*	*-9,6 %*	-	*-1,8 %*
ETS închis	Valoare (miliarde EUR)	+8,4	+0,07	-55,8	-	-47,3
	Procentaj	*+1,4 %*	*+0,02 %*	*-9,6 %*	-	*-3,3 %*
ETS deschis cu alocări gratuite	Valoare (miliarde EUR)	+2,8	+0,12	-55,6	+0,7	-52,0
	Procentaj	*+0,4 %*	*+0,04 %*	*-9,5 %*	-	*-3,6 %*

[12] Ricardo-AEA și alții, 2013

ETS deschis cu licitare integrală	Valoare (miliarde EUR)	+3,0	+0,01	-56,0	+30,4	-22,6
	Procentaj	*+0,5 %*	*+0,003 %*	*-9,6 %*	-	*-1,5 %*
Fondul de compensare bazat pe obiectiv	Valoare (miliarde EUR)	+3,0	+0,01	-56,0	+30,4	-22,6
	Procentaj	*+0,5 %*	*+0,003 %*	*-9,6 %*	-	*-1,5 %*

Sursă: AEA Technology și alții, 2012

Sarcina administrativă pentru operatorii de nave și proprietarii de nave este foarte mică (sub 1 % din costurile operaționale anuale), indiferent de opțiunea analizată.

Este improbabil ca libera circulație a mărfurilor să fie afectată. Modelarea arată că nicio opțiune de politică nu ar duce la scăderea volumului mărfurilor comercializate în interiorul și în afara UE. Creșterea tarifelor la transportul de marfă este improbabilă, dar se poate înregistra pe anumite rute. Totuși, evaluarea efectuată în cazul a unsprezece mărfuri foarte reprezentative (care au reprezentat, ca valoare, 58 % din importurile UE în 2010) arată că prețurile lor nu sunt afectate de posibila creștere a tarifelor la transportul de marfă. Așadar, nu sunt preconizate impacturi semnificative asupra economiei UE.

Se prevăd costuri administrative destul de scăzute pentru autoritățile publice (sub 8 milioane EUR pe an pentru cele 27 de state membre). Aceste costuri ar putea fi reduse dacă este responsabilă o autoritate competentă centrală a UE și dacă regulamentul vizează doar navele de peste 5 000 GT.

5.3. Impacturi sociale

Se preconizează că monitorizarea bazată pe combustibilul consumat (opțiunea 2) nu va genera impacturi sociale suplimentare în raport cu scenariul de referință, însă taxa pe vânzările de combustibil pentru nave (opțiunea 3a) ar putea duce la încetarea activității unora dintre furnizorii de combustibil pentru nave din UE, deoarece vânzările ar putea să scadă cu până la 90 %. Nicio altă opțiune nu va duce la pierderea de locuri de muncă, ci la o ușoară creștere sau descreștere a ocupării forței de muncă în raport cu opțiunea de referință.

Deoarece toate opțiunile duc la reducerea consumului de combustibil pentru nave și, prin urmare, la reduceri de NO_X, SO_X și PM, pot fi preconizate impacturi pozitive semnificative asupra sănătății.

6. COMPARAREA OPțIUNILOR

Având în vedere orientările privind evaluarea impactului și cele 9 principii OMI pentru proiectarea măsurilor bazate pe piață, au fost elaborate următoarele criterii de comparare a opțiunilor: capacitatea de a înlătura barierele de pe piață, eficacitatea din punctul de vedere al mediului, vulnerabilitatea (expunerea la/riscul de evaziune), aplicabilitatea, competitivitatea transportului maritim, competitivitatea UE, stimularea altora la acțiune, inclusiv OMI, și coerența cu politicile conexe ale UE.

În concluzie, în conformitate cu abordarea etapizată propusă de vicepreședintele Kallas și de comisarul Hedegaard, monitorizarea combustibilului consumat (opțiunea 2) ar trebui considerată opțiunea care ar constitui primul pas necesar spre alte opțiuni de politică ce ar

putea crea beneficii mai substanțiale din punctul de vedere al impacturilor economice, de mediu și sociale.

În ceea ce privește etapele care urmează implementării sistemului de monitorizare și raportare, este clar că o taxă pe vânzările de combustibil pentru nave (opțiunea 3a) nu este potrivită ca măsură regională, având în vedere costurile semnificative aferente, impactul social și riscul de evaziune. Celelalte opțiuni de politică abordează cauzele problemelor[13] și îndeplinesc obiectivul de mediu, deși în altă măsură. Orice eventuală decizie referitoare la măsurile bazate pe piață ar trebui aliniată la opțiunea care reiese din deliberările pe această temă din cadrul OMI.

7. MONITORIZARE ȘI EVALUARE

Indicatorii esențiali pentru monitorizarea și evaluarea progreselor realizate în ceea ce privește reducerea emisiilor de GES generate de transportul maritim se referă la emisiile de CO_2 produse în acest sector. Vor fi luați în calcul, de asemenea, și alți indicatori, pentru evaluarea impactului general al legislației UE.

[13] În ceea ce privește taxa pe emisii (opțiunea 2), barierele de pe piață ar fi înlăturate doar dacă statele membre ar crea instrumente prin care să înlăture bariera de pe piață legată de accesul la finanțare.