



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 22.1.2014
SWD(2014) 18 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument k

predlogu Sklepa Evropskega parlamenta in Sveta

**o vzpostavitvi in delovanju rezerve za stabilnost trga za sistem Unije za trgovanje z
emisijami toplogrednih plinov in o spremembi Direktive 2003/87/ES**

{COM(2014) 20 final}
{SWD(2014) 17 final}

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument k

predlogu Sklepa Evropskega parlamenta in Sveta

o vzpostavitvi in delovanju rezerve za stabilnost trga za sistem Unije za trgovanje z emisijami toplogrednih plinov in o spremembi Direktive 2003/87/ES

1. OPREDELITEV PROBLEMA

Na začetku tretjega obdobja trgovanja (2013–2020) je bilo v sistemu EU za trgovanje z emisijami (v nadaljnjem besedilu: EU ETS) za približno 2 milijardi pravic presežka¹. V prihajajočih letih naj bi ta presežek še naraščal in do leta 2020 znašal več kot 2,6 milijarde pravic, nato pa naj bi postopoma upadal in leta 2028 znašal približno 2,1 milijarde pravic (referenčni scenarij²).

Trenutnemu neravnovesju v sistemu EU ETS je v prvi vrsti botrovala gospodarska kriza in velik priliv mednarodnih dobropisov na koncu faze 2 zaradi omejitev uporabe določenih dobropisov, uvedenih v fazi 3. Med ponudbo pravic do emisije za prodajo na dražbi, ki je zelo strogo določena, in povpraševanjem po pravicah, ki niha in je odvisno od poslovnih ciklov, cen fosilnih goriv in dopolnilnih politik za doseganje zmanjšanja emisij, obstaja razkorak.

Čeprav je pri sistemu trgovanja s pokrovom, kakršen je sistem EU ETS, zajamčena izpolnitev dogovorjenih okoljskih ciljev, izraženih z zgornjo mejo, ki omejuje skupno količino emisij za določeno obdobje, je cilj v zvezi s stroškovno učinkovitostjo, izražen s skupnimi stroški, prav tako ključnega pomena. Velik presežek pravic do emisije je težava, saj bo po pričakovanjih EU zaradi njega obstala na nepremični točki visokega kapitala ogljika in naložb. Zmanjšuje dinamično učinkovitost rezultata, ki temelji na trgu, in s tem znižuje skupne srednje- in dolgoročne stroške, ki so relevantni za izziv podnebnih sprememb.

Komisija je kot kratkoročni ukrep za ublažitev vplivov tega problema v kontekstu dodatnih začasnih neravnovesij, ki jih povzročajo regulativne spremembe, povezane s prehodom na fazo 3, predlagala odložitev dražbe 900 milijonov pravic do emisije na začetku faze 3. Države članice so v Odboru za podnebne spremembe v postopku v zvezi z odložitvijo podale pozitivno mnenje. Čeprav ta ukrep trenutno pregledujeta Evropski parlament in Svet, ta ocena učinka odložitev upošteva kot dejstvo. Odložitev in ukrepi iz te ocene učinka imajo dopolnjujoče se cilje.

Vendar, kot je že bilo poudarjeno v Poročilu o stanju na evropskem trgu ogljika v letu 2012 (v nadaljnjem besedilu: Poročilo o trgu ogljika)³, bo odložitev privedla do ponovnega presežka v

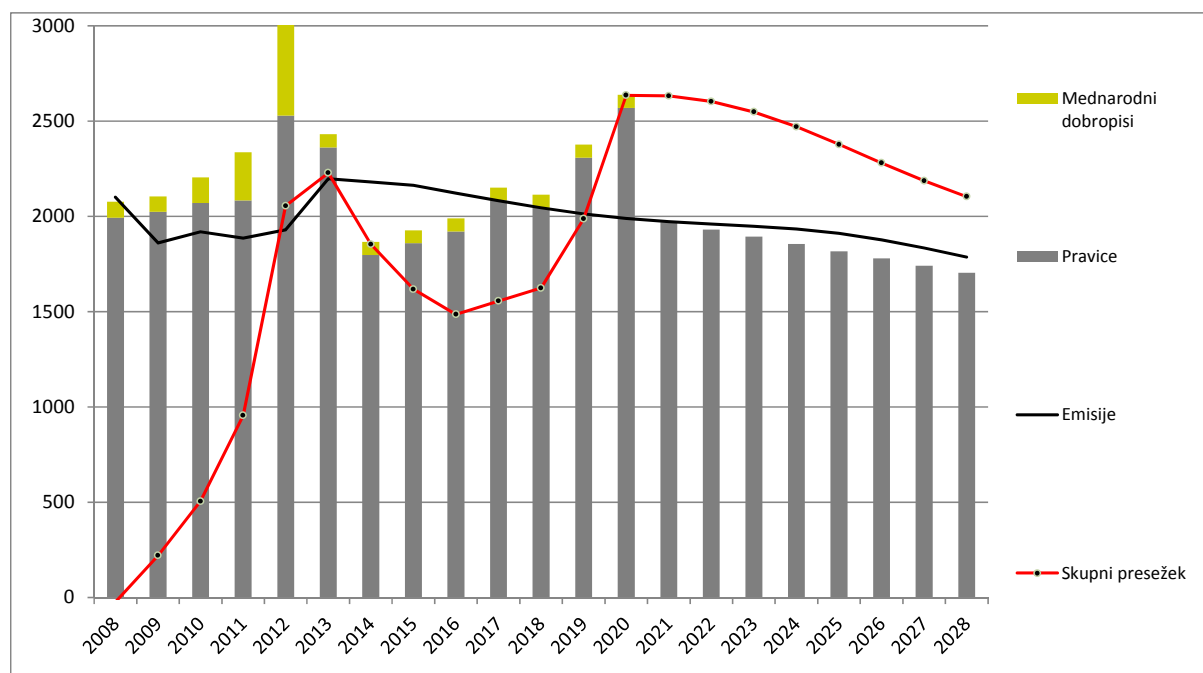
¹ Presežek pomeni razliko med skupno količino pravic, ki so ob koncu zadevnega leta na voljo za doseganje skladnosti, in skupno količino pravic, dejansko uporabljenih za doseganje skladnosti z emisijami do navedenega leta.

² Referenčni scenarij predvideva polno izvajanje obstoječih politik, vključno z doseganjem ciljev v zvezi z uporabo obnovljive energije in zmanjšanjem izpustov toplogrednih plinov za leto 2020 ter izvajanjem Direktive o energetske učinkovitosti. Izhodiščni scenarij predvideva samo tiste politike, ki so že bile izvedene, in ne izpolnjuje vseh ciljev v vseh državah članicah, na primer ciljev v zvezi z uporabo obnovljive energije. Po izhodiščnem scenariju se pričakuje, da bo leta 2020 presežek ostal pri 2 milijardah.

³ COM(2012) 652.

letih 2019 in 2020 in torej ne vpliva na povprečni obseg strukturnega presežka, ki bo v fazi 3 znašal več kot 1,8 milijarde pravic in bo svoj vrhunec doživel leta 2020, ko bo znašal 2,6 milijarde pravic (glej sliko 1). Ta ocena učinka se osredotoča na *strukturni* presežek (in rešitve za njegovo odpravljanje na trajnosten način).

Slika 1: Pretekli in prihodnji pričakovani profil ponudbe in povpraševanja do leta 2028 z odložitvijo



2. CILJ

Operativni cilj je zagotoviti medčasovno učinkovitost⁴ trga ogljika na kratki rok in še naprej v tržnih okoliščinah, ki jih zaznamuje obsežna prodaja pravic na dražbi, ob upoštevanju potrebe po preprostosti in predvidljivosti. Za to je potrebno odpravljanje strukturnega presežka, za katerega se pričakuje, da se bo obdržal navkljub drugim morebitnim ukrepom po letu 2020 v kontekstu okvira za leto 2030 (tj. revizija linearnega faktorja zmanjšanja, uporaba mednarodnih dobropisov, razširitev obsega). Treba bo tudi povečati odpornost sistema EU ETS na velike dogodke, ki bi utegnili porušiti ravnovesje med ponudbo in povpraševanjem.

3. MOŽNOSTI

Komisija je novembra 2012 sestavila neizčrpen seznam šestih možnosti za strukturne ukrepe v Poročilu o trgu ogljika. Ocena učinka okvira podnebne in energetske politike za leto 2030 vključuje splošno oceno učinkov tistih možnosti, ki realno gledano ne morejo ponovno vzpostaviti ravnovesja med ponudbo in povpraševanjem na kratki rok, temveč bi imele učinek samo v kontekstu okvira za leto 2030 (zgodnja revizija linearnega faktorja zmanjšanja, razširitev obsega sistema EU ETS na druge sektorje in uporaba dostopa do mednarodnih dobropisov). Možnost povečanja cilja je na podlagi povratnih informacij deležnikov izključena iz točk, na katere se osredotoča ocena učinka za leto 2030. Med javnim posvetovanjem o strukturnih ukrepih je pri razpravi prišla na dan dodatna možnost, in sicer vzpostavitev rezervnega mehanizma, s katerim bi ponudba na dražbah pravic do emisije postala bolj fleksibilna.

⁴ To se v kontekstu trgov ogljika nanaša na optimalno ravnovesje med signalom cene ogljika in nizkoogljičnimi naložbami, ki so potrebne zdaj, in tistimi, ki bodo potrebne v prihodnosti.

Preglednica 1: Primerjava možnosti iz Poročila o trgu ogljika

	Mnenja deležnikov*	Potencialna učinkovitost pri izboljšanju delovanja evropskega trga ogljika v fazi 3
a) Povečanje cilja EU glede zmanjšanja emisij na 30 % v letu 2020	zelo omejena podpora	Ni predmet ocene. Spremljalo bi ga zmanjšanje ponudbe na dražbah v fazi 3 za približno 1,4 milijarde pravic. To bi morda lahko izboljšalo delovanje trga na kratki rok. Projekcije referenčnih emisij za leto 2020 so v bistvu že zelo blizu ravnem, povezanim s ciljem 30-odstotnega zmanjšanja emisij. To pomeni, da čeprav EU morda ni pripravljena zvišati svojega cilja na 30 %, lahko popolna izpolnitev drugih dogovorjenih ciljev zmanjša emisije v EU na raven, ki je skladna s tem, kar bi se zahtevalo za doseg povišanja cilja na 30 %.
b) Umik številnih pravic v fazi 3	srednja podpora	Zgodnji umik številnih pravic lahko privede do omejene količine pravic in izboljša delovanje trga na kratki rok.
c) Predčasen pregled letnega linearnega faktorja zmanjšanja	srednja podpora	Omejen potencial za kratkoročno izboljšanje delovanja trga. Vendar srednje- in dolgoročno obeta pozitiven učinek.
d) Razširitev področja uporabe EU ETS na druge sektorje	omejena podpora (za fazo 3)	Omejen potencial za kratkoročno izboljšanje delovanja trga. Oceno upravnih izzivov in potenciala za izboljšanje delovanja trga od faze 4 naprej je treba nadalje proučiti. Vendar so možne druge koristi, npr. v smislu tehnološko nevtrálnih pobud v vseh sektorjih.
e) Uporaba dostopa do mednarodnih dobropisov	omejena podpora (za fazo 3)	Zelo omejen potencial za zadostno kratkoročno izboljšanje delovanja trga. Skupna predaja mednarodnih dobropisov je že porabila več kot dve tretjini količine, dovoljene za obdobje do leta 2020.
f) Diskrecijski mehanizmi uravnavanja cen	zelo omejena podpora za mehanizem, ki se osredotoča na cene	Ni predmet ocene. Sistem EU ETS je instrument, ki temelji na količini, ne pa na ceni.
Dodatna možnost	srednje velika podpora za mehanizem, ki se osredotoča na ponudbo (na dražbah) za odpravljanje neravnovesja na trgu	Potencial za kratkoročno izboljšanje delovanja trga Po pričakovanjih bi bil najuporabnejši in najenostavnejši mehanizem rezerva pravic.

V skladu s tem se ta ocena osredotoča na tiste tri možnosti, in številne podmožnosti, ki bi realno gledano lahko bile izvedene in bi že na kratki rok ponovno vzpostavile ustrezno delovanje sistema EU ETS:

- možnost 1: umik številnih pravic v fazi 3;
- možnost 2: bolj prilagodljiva ponudba na dražbah v obliki rezerve za stabilnost trga (dodatna možnost, ki nadgrajuje različico možnosti diskrecijskih mehanizmov uravnavanja cen iz Poročila o trgu ogljika);
- možnost 3: kombinacija rezerve za stabilnost trga in umika številnih pravic v fazi 3.

3.1. Podmožnosti za trajni umik

Za namene te ocene in ob upoštevanju trenutnega presežka ter njegovega pričakovanega povečanja, se za število ukinjenih pravic določi višja zgornja meja, in sicer 1 400 milijonov pravic.

Seveda je mogoče določiti tudi druge količine ukinjenih pravic. Za analizo občutljivosti se oceni dodatna podmožnost z nižjo količino, in sicer 500 milijonov pravic (možnost 1b).

3.2. Podmožnosti za rezervo za stabilnost trga

Rezerva za stabilnost trga bi načeloma delovala z:

- dodajanjem pravic v rezervo tako, da se jih odšteje od pravic, ki bodo v prihodnje prodane na dražbi, z namenom ublažitve nestabilnosti trga, ki je posledica velikega začasnega presežka v sistemu EU ETS;
- sproščanjem pravic iz rezerve in dodajanjem teh pravic tistim, ki bodo v prihodnje šle na dražbo, z namenom ublažitve nestabilnosti trga, ki je posledica velikega začasnega presežka v sistemu EU ETS.

Rezerva za stabilnost trga bi kot mehanizem, ki temelji na pravilih, zgolj spremenila časovni načrt za prodajo pravic na dražbi. Ne bi pa vplivala na raven ali časovni načrt brezplačnih dodelitev pravic. Poleg tega bi bila nevtralna v smislu zgornje meje in ne bi povzročala sprememb v ravni okoljskih prizadevanj.

Na podlagi predhodne ocene različnih vidikov zasnove možnosti se več podmožnosti, povezanih z odločilnimi dejavniki za dodajanje pravic v rezervo ali njihovo sproščanje iz rezerve (sprožilci) in z obsegom prilagoditve, oceni v smislu njihovega učinka na neravnovesje na trgu. Možne bi bile tudi druge kombinacije elementov.

Preglednica 2: Podmožnosti za rezervo za stabilnost trga

Opis	Možnost	Sprožilec	Količina prilagoditve
Relativen ozek razpon & neomejena	2a	skupni presežek izven razpona 40–50 % od zgornje meje	razlika od razpona/neomejena
Relativen ozek razpon & omejena	2b	skupni presežek izven razpona 40–50 % od zgornje meje	meja 100 milijonov pravic
Absoluten širok razpon & neomejena	2c	skupni presežek izven razpona 400–1 000 milijonov pravic	razlika od razpona/neomejena

Absoluten širok razpon & omejena	2d	skupni presežek izven razpona 400–1 000 milijonov pravic	10 % skupnega presežka/obrok po 100 milijonov pravic
Letna sprememba & neomejena	2e	letna sprememba presežka >100 milijonov pravic	neomejena/ sprememba presežka nad 100 milijonov pravic
Letna sprememba & omejena	2f	letna sprememba presežka >100 milijonov pravic	50% spremembe presežka nad 100 milijonov pravic
BDP	2g	predvidena rast BDP izven razpona 2–3 %	obroki po 200 milijonov pravic

Večina podmožnosti se osredotoča na sprožilce, ki temeljijo na presežku. Njihova pomembna korist je v tem, da lahko upoštevajo vpliv dopolnilnih politik, kot so ukrepi v zvezi z uporabo obnovljive energije in ukrepi za energijsko učinkovitost. Zaradi upoštevanja mnenj deležnikov, da je pomembno ohraniti sistem EU ETS kot instrument, ki temelji na količini in pri katerem signala cene ogljika ne določijo oblikovalci politik, temveč ga narekuje trg, se ta ocena ne osredotoča na sprožilce, ki temeljijo na ceni.

Prvi niz podmožnosti se osredotoča na sprožilce, ki temeljijo na presežku (možnosti 2a–2f), bodisi v povezavi s skupnim presežkom bodisi s spremembo presežka. Namen mehanizma bi bil ohraniti presežek znotraj predhodno določenega ciljnega obsega (razpona). Ker o optimalnih vrednostih za sprožilce še ni konsenza, so za razpon presežka izbrane različne ravni, tako da je možno opraviti analizo občutljivosti v smislu vplivov različnih ravni in obsegov razpona. Na splošno se ocenjujeta dve varianti, od katerih pri eni obstaja neke vrste varovalka za preprečevanje velikih sprememb v ponudbi na dražbah (bodisi v obliki omejevanja obsega prilagoditve bodisi v obliki prilagoditve, izražene kot delež skupnega presežka), pri drugi pa so prilagoditve neomejene.

V eni izmed možnosti se rezerva obravnava s sprožilcem, ki temelji na zunanjem kazalniku, oziroma natančneje na napovedih rasti BDP, objavljenih v jesenskih izdajah Evropske gospodarske napovedi. Ker razpon ni neposredno izražen v pravicah do emisije, je zaradi sprožilcev, ki temeljijo na zunanjem kazalniku, v vsakem primeru potrebna dodatna določitev količine pravic, ki se dodajo v rezervo ali iz nje sprostijo. Ker je povezavo med enoto rasti BDP in številom pravic do emisije težko natančno izraziti, se sprožilec, ki temelji na zunanjem kazalniku, ocenjuje samo v kombinaciji s predhodno določenimi količinami prilagoditve, ki znašajo 200 milijonov pravic.

3.3. Podmožnosti za kombinacijo rezerve za stabilnost trga in trajnega umika

Zaradi lažje primerjave se za trajni umik uporabi enaka količina kot pri možnosti 1b, tj. 500 milijonov pravic. Zasnova rezerve za stabilnost trga pa pri tej podmožnosti temelji na osrednjih možnostih, ki sledijo iz predhodne ocene različnih podmožnosti rezerve za stabilnost trga, tj. takih, ki nimajo širokega absolutnega razpona in letne prilagoditve za dodajanje pravic v rezervo, opredeljene kot delež skupnega presežka.

4. ANALIZA UČINKOV

4.1. Ravnovesje na trgu

Ocenjuje se, ali možnosti trajnega umika in rezerve za stabilnost trga obravnavata obstoječi problem velikega neravnovesja na trgu. Pri možnosti rezerve za stabilnost trga se z uporabo podatkov iz faze 2 (2008–2012) ocenjuje tudi, ali bi uporaba različnih možnosti že v fazi 2 ta problem preprečila.

Trajni umik:

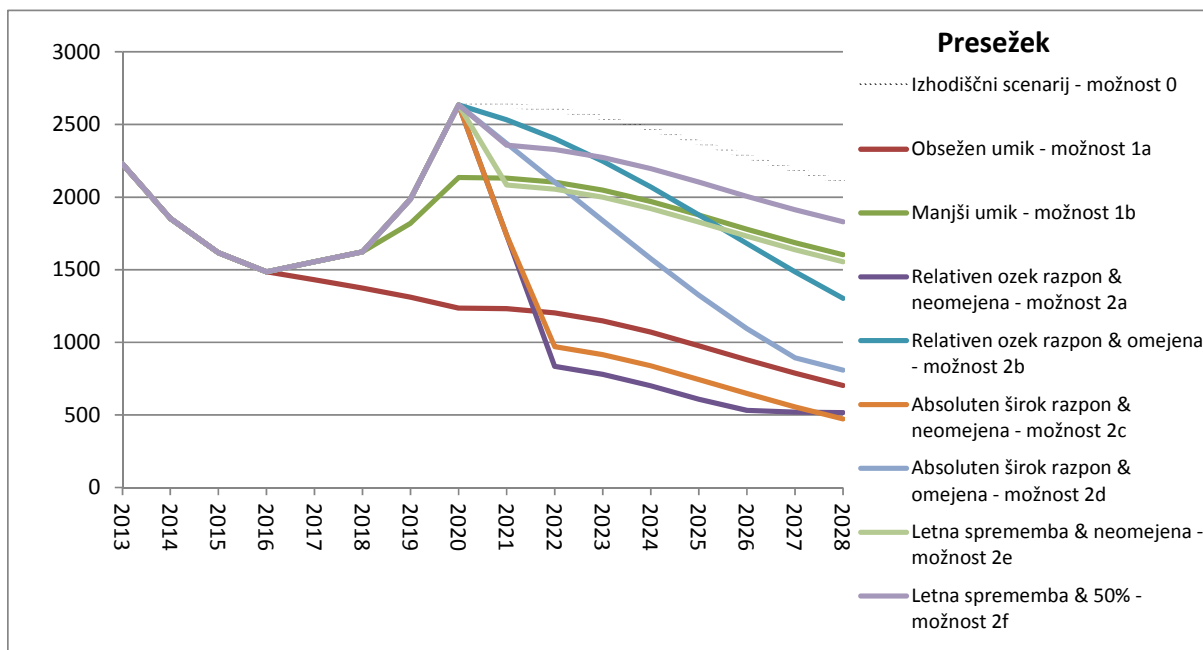
- Obsežen trajni umik (možnost 1a) naj bi po pričakovanjih že v zgodnji fazi zmanjšal neravnovesje na trgu, brez da bi se presežek pozneje ponovno pojavil v fazi 3. To se zdi bolj skladno s ciljem medčasovne učinkovitosti kot izhodiščna možnost 0.
- Zmanjšanje količine trajnega umika na 500 milijonov pravic (možnost 1b) bi ustrezno zmanjšalo učinek stabilizacije tega ukrepa, saj bi se presežek pozneje ponovil v fazi 3, izboljšanje medčasovne učinkovitosti pa bi bilo bolj omejeno kot pri možnosti obsežnega umika.

Rezerva za stabilnost trga:

- Obstaja razlika med tem, kako bi različne podmožnosti pripomogle k preprečevanju nastanka velikega presežka in njegovi odpravi, ko bi se ta enkrat pojavil (glej sliko 2). Nekatere podmožnosti bi ta problem preprečile v večji meri kot druge. Kljub temu se za vse podmožnosti pričakuje, da bodo problem odpravile, čeprav bi bilo za to potrebno različno veliko časa.
- Sprožilci, ki temeljijo na presežku, so učinkovitejši kot tisti, ki temeljijo na BDP, kar zadeva zajemanje sprememb v povpraševanju, ki niso posledica samo makroekonomskih sprememb, temveč tudi drugih dejavnikov, ki bi lahko vplivali na ponudbo, kot na primer učinek dopolnilnih politik. Prav tako bolje zajemajo dejavnike na strani ponudbe, kot so na primer spremembe v prilivu mednarodnih dobropisov.
- Sodeč po primerjavi različnih sprožilcev, ki temeljijo na presežku, naj bi sprožilci, ki temeljijo na skupnem presežku, delovali bolje kot tisti, ki temeljijo na letnih spremembah presežka v situaciji, kjer je ravnovesje na trgu že bilo izboljšano z odložitvijo. Čeprav so sprožilci, ki temeljijo na spremembah v ravnovesju, učinkovitejši pri preprečevanju neravnovesja na trgu, pa ne vodijo do nadaljnjih zmanjšanj presežka, ko je trg že v neravnovesju.
- Sprožilci, ki temeljijo na presežku in imajo absoluten razpon, so se izkazali za enostavnejše. Poleg tega lahko relativni razpon, ki se zmanjšuje skladno z zniževanjem zgornje meje, deluje slabo, če se je trend potreb po zavarovanju povečal.
- Širši razpon bi po pričakovanjih privedel do manjšega obsega in manjše pogostnosti prilagoditev ter nižje variabilnosti količine pravic za prodajo na dražbi. Po drugi strani pa bi ožji razpon verjetno privedel do večjega števila posegov na obeh straneh, tj. do številnih prilagoditev, s katerimi bi se pravice dodajale v rezervo za stabilnost trga, nato pa bi se te iste pravice kmalu za tem iz rezerve sprostile.
- Prilagoditve, ki so bodisi omejene z eksplicitno mejo količine prilagoditev bodisi opredeljene z določenim deležem skupnega presežka, so bile v smislu predvidljivosti ocenjene bolje. Prav tako prinašajo boljšo kontinuiteto v smislu dražb in postopne spremembe tako presežka kot tudi rezerve za stabilnost trga. Vendar so bile

neomejene prilagoditve bolje ocenjene v smislu fleksibilnosti pri obravnavanju velikih in naglih nihanj v ravnovesju na trgu ter lahko na splošno hitreje ponovno vzpostavijo ravnovesje na trgu. Po drugi strani pa lahko v primeru velikega presežka, ki se na trgu pričakuje ob koncu faze 3, privedejo do tega, da na trgu več let ne bo nikakršne nove ponudbe pravic za prodajo na dražbi.

Slika 2: Razvoj presežka pri različnih podmožnostih za trajni umik in rezervo za stabilnost trga, če se izvedejo v fazi 4



Zaradi lažje primerjave so nekatere možnosti za rezervo za stabilnost trga izvzete iz nadaljnje analize. Upoštevajoč kombinacijo meril se predlaga, da se možnost 2d (s sprožilci glede na obseg, širokim absolutnim razponom presežka med 400 in 1 000 milijoni pravic ter letno prilagoditvijo, ki dodaja pravice v rezervo, določeno kot 10 % skupnega presežka) vzame kot osrednja možnost za rezervo za stabilnost trga, ki se bo nadalje ocenjevala v smislu učinkov, ki ne vplivajo na ravnovesje na trgu, in primerjala z možnostmi trajnega umika. Pomembna prednost te možnosti je enostavnost. Neravnovesja na trgu sicer ne obravnava v celoti v fazi 3, ga pa začne v celoti obravnavati na začetku faze 4.

Ta podmožnost se pojavi tudi v tistem delu možnosti **kombinacije rezerve za stabilnost trga in trajnega umika**, ki se nanaša na rezervo za stabilnost trga:

- Čeprav ta možnost prinaša ponovno povečanje presežka na koncu faze 3, pa ga v primerjavi z izhodiščno možnostjo 0 zmanjša. Prav tako postopoma zmanjšuje presežek v fazi 4. Zdi se bolj skladna s ciljem medčasovne učinkovitosti kot izhodiščna možnost 0.

4.2. Možni vpliv na oblikovanje cen ogljika

Brez odložitve in kakršnih koli strukturnih ukrepov se pričakuje, da bo cena ogljika po referenčnem scenariju, uporabljenem za oceno učinka okvira podnebne in energetske politike za leto 2030, znašala 5 EUR v letu 2015 in 10 EUR v letu 2020, medtem ko se za presežek pravic pričakuje nadaljnji porast na več kot 2,5 milijarde pravic v letu 2020, potem pa naj bi le postopoma začel upadati. Z odložitvijo 900 milijonov pravic (izhodiščna možnost 0) v fazi 3 se cene načeloma ne bi smele zvišati znatno bolj od teh napovedi, če bo preostali presežek v zadevnem obdobju dovolj velik.

V smislu velikega umika pravic (možnost 1a) bi bil učinek na ceno ogljika najmanj podoben učinku odložitve v prvih letih faze 3, vendar brez ponovnega povišanja cen od leta 2019 naprej. Če bi trajni umik napovedani presežek zmanjšal le do določene mere, namreč za 500 milijonov pravic (možnost 1b), se pričakuje, da bodo tudi učinki na cene temu ustrezno omejeni.

Cene se lahko zvišajo, ko se rezerva za stabilnost trga razvije. Ko bo vzpostavljena in bo trg bolj uravnovešen, bi padajoče srednje- in dolgoročne zgornje meje morale močnejše vplivati na cene. Ko se pravice sprostijo iz rezerve, lahko cene začnejo relativno padati. Vsaka rezerva, ki zmanjšuje presežek na raven, ki podpira ustrezno delovanje trga ogljika, bi torej bolj podpirala postopen prehod na nižje emisije, tudi v primeru višjih ciljev sistema EU ETS v kontekstu okvira za leto 2030. To naj bi zmanjšalo tveganje, da bi bilo premalo nizkoogljicnih naložb na kratek rok, kar viša stroške na srednji in dolgi rok. Vendar podrobna ocena letnega obsega vpliva rezerve za stabilnost trga na cene iz več razlogov ni možna⁵.

Pričakuje se, da bodo cene proti koncu faze 3 relativno narasle zaradi kombiniranega učinka rezerve za stabilnost trga in trajnega umika 500 milijonov pravic. To bo torej po pričakovanjih prineslo več podpore kot bi je prinesel samo trajni umik enake količine pravic (možnost 1b). Prav tako bo verjetno imelo večji učinek, kot bi ga imela zgolj podobna rezerva za stabilnost trga (npr. možnost 2d). Kljub temu bi ta možnost še vedno privedla do določenega ponovnega presežka na koncu faze 3 in bi torej imela manjši učinek na ceno kot obsežen trajni umik (možnost 1a).

4.3. Učinki na konkurenčnost

Če se sistem EU ETS ne bo kratkoročno okrepil, bo to na daljši rok vplivalo na konkurenčnost EU. Nereprezentativno šibek signal cene ogljika, ki ga je sistem EU ETS dajal zadnje čase in katerega precej nizka raven se lahko še dodobra zavleče v fazo 4, bi škodljivo vplival na naložbe in inovacije na področju nizkoogljicnih tehnologij. Prav tako bi privedel do razgraditve energetske in podnebne politike EU ter večje razdrobljenosti notranjega trga. Močnejši ko bo signal cene ogljika na kratki rok, manjše bi morale biti te negativne posledice.

V zvezi z morebitnimi kratkoročnimi neposrednimi stroški za energetske intenzivne sektorje, ki bi naj bili izpostavljeni tveganju selitve virov CO₂, je treba poudariti, da preverjeni podatki o emisijah za fazo 2 skupno kažejo na presežek brezplačno dodeljenih pravic v zvezi z emisijami, sporočenimi v industrijskih sektorjih (brez sektorja električne energije), ki znaša več kot 34 % oziroma približno 895 milijonov pravic⁶. To je približek za celotno industrijo, pri čemer so seveda možne variacije med posameznimi sektorji in napravami. Če bi bile emisije v fazi 3 podobne tistim iz katerega koli leta faze 2, razen leta 2008, se še vedno pričakuje, da bo nadaljevanje brezplačnega dodeljevanja privedlo do presežka v fazi 3, ob upoštevanju obstoječega presežka iz faze 2.

Če bi bile emisije podobne tistim iz leta 2005 ali 2008, nadaljevanje brezplačnega dodeljevanja poleg obstoječega presežka ne bi zadostovalo za pokritje vseh potreb industrije, ki bi jih bilo delno treba pokriti s kupovanjem dodatnih pravic na trgu. V tem primeru bi se za industrijo zaradi strukturnega ukrepa lahko povečali stroški v fazi 3 za kupovanje pravic.

⁵ Za več informacij glej poglavje 4.1. ocene učinka o odložitvi: http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/cap/auctioning/docs/swd_2012_xx2_en.pdf.

⁶ Del tega presežka je industrija morda že prodala, kar bi pomenilo, da vrednost teh pravic za industrijo ne bi bila izgubljena, temveč bi zdaj bila izražena v denarju. Podatki vključujejo vse nepremične naprave, prijavljene v evidenci transakcij Evropske unije (EUTL), katerih koda dejavnosti ni „sežiganje“.

V zvezi z morebitno kratkoročno podražitvijo električne energije zaradi sistema EU ETS (posredni stroški) lahko vsak 1 EUR zvišanja cene ogljika v povprečju pomeni 0,8-odstotno zvišanje v primerjavi z zdajšnjo ceno za industrijo⁷. V teh številkah ni upoštevano pričakovano pretočno znižanje stroškov v državah članicah z uporabo odstopanja, ki omogoča prehodno brezplačno dodeljevanje za modernizacijo proizvodnje električne energije, niti vse manjši pomen, ki ga imajo naprave na fosilna goriva pri določanju cene električne energije zaradi trdne cene ogljika.

4.4. Socialni učinki

Povišanje cene ogljika za 1 EUR bi lahko v povprečju pomenilo 0,5-odstotno podražitev v primerjavi s sedanjimi cenami za gospodinjstva⁸. Politike dekarbonizacije prav tako zmanjšujejo emisije PM_{2,5}, SO₂ in NO_x. S stabilnejšim signalom cene ogljika bi lahko trg ogljika imel pozitivne učinke na zdravje na kratek rok z izboljšanjem kakovosti zraka prek spodbujanja prehoda s premoga na plin, na srednji in dolgi rok pa prek odvrčanja od financiranja novih premogovnih obratov. Prihodki od dražb se lahko povečajo in uporabijo za blažitev škodljivih socialnih učinkov. Ocena učinka okvira za leto 2030 kaže, da kadar se prihodki od dražb ponovno uporabijo in če bi se cene ogljika razširile na vse sektorje, lahko politike dekarbonizacije privedejo do povečanja zaposlenosti za 0,2 %, oziroma 430 000 ustvarjenih novih neto delovnih mest do leta 2030. Pričakuje se, da bodo ti učinki tem večji, čim večji bo učinek na signal cene ogljika.

4.5. Okoljski učinki

Okoljski učinek sistema EU ETS v smislu emisij v sektorjih, zajetih v določenem obdobju, je določen z zgornjo mejo. Ker bi možnosti, ki zajemajo trajni umik (1a, 1b, 3a in 3b), privedle do spremembe zgornje meje za fazo 3, imajo bolj pozitivne učinke v smislu zmanjšanja emisij kot možnosti, ki zajemajo rezervo za stabilnost trga.

⁷ Na ravni držav članic med 0,4 % in 1,7 %. Na podlagi preprostega povprečja zvišanj za države članice EU, torej ne tehtanega povprečja.

⁸ Na ravni držav članic med 0,2 % in 1,3 %. Na podlagi preprostega povprečja zvišanj za države članice EU, torej ne tehtanega povprečja.