EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 31.10.2023
COM(2023) 654 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o delovanju evropskega trga ogljika v letu 2022 v skladu s členom 10(5) in členom 21(2) Direktive (EU) 2003/87/ES

{SWD(2023) 346 final}

Seznam okrajšav

CEF DI	dolžniški instrument Instrumenta za povezovanje Evrope
CEMS	sistemi za neprekinjeno merjenje emisij
CORSIA	shema za poravnavo in zmanjševanje emisij ogljika za mednarodni letalski promet
EGP	Evropski gospodarski prostor
EEX	European Energy Exchange
EFTA	Evropsko združenje za prosto trgovino
EIB	Evropska investicijska banka
ESMA	Evropski organ za vrednostne papirje in trge
EU	Evropska unija
EU ETS	sistem EU za trgovanje z emisijami
EU27	države članice Evropske unije
EUTL	evidenca transakcij Evropske unije
ICAO	Mednarodna organizacija civilnega letalstva
InnovFin EDP	demonstracijski projekti na področju energije InnovFin
IOSCO	Mednarodno združenje nadzornikov trga vrednostnih papirjev
IPCC	Medvladni panel za podnebne spremembe
MSR	rezerva za stabilnost trga
NEPN	nacionalni podnebni in energetski načrti
NER	rezerva za nove udeležence
TNAC	skupno število pravic v obtoku

Kazalo

1. Uvod ... 3
2. Pomembne spremembe zakonodaje ... 4
2.1. Reforma EU ETS v okviru evropskega zelenega dogovora ... 4
2.2. Direktiva o ETS v povezavi z uredbo o REPowerEU ... 5
3. Področje uporabe EU ETS ... 5
3.1. Pomorski promet, vključen na področje uporabe EU ETS od leta 2024 ... 7
4. Zgornja meja emisij ... 8
5. Prodaja pravic na dražbi ... 11
6. Brezplačna dodelitev pravic ... 13
7. Prihodki iz trgovanja z emisijami ... 15
7.1. Posredni stroški ogljika ... 16
7.2. Sklad za inovacije ... 18
7.3. Sklad za modernizacijo ... 20
8. Zmanjšanje emisij v okviru EU ETS ... 22
9. Uravnoteženje ponudbe in povpraševanja na trgu ogljika EU ... 26
10. Letalstvo ... 27
11. Nadzor trga ... 30
12. Okvir za spremljanje emisij in poročanje o njih ... 32
12.1. Spremljanje in poročanje ... 32
12.2. Akreditacija in preverjanje ... 34
12.3. Pristojni organi ... 34
12.4. Skladnost v okviru EU ETS ... 35
13. Povezava med EU ETS in švicarskim ETS ... 37
14. EU ETS v okviru podnebnega in energetskega upravljanja EU ... 38
15. Zaključki in obeti ... 39

1. Uvod

Sistem Evropske unije za trgovanje z emisijami (EU ETS) je temelj podnebne politike EU, namenjen pa je stroškovno učinkovitemu zmanjšanju emisij. V skladu z načelom odgovornosti povzročitelja sta v okviru EU ETS določeni mejna vrednost emisij in cena ogljika za emisije iz sektorja energije, industrijskega sektorja in letalstva v Evropi, ki prispevajo približno 40 % vseh emisij EU. Sistem določa ceno ogljika na podlagi tržnih sil, s tem pa ustvarja spodbudo za zmanjšanje emisij na področjih, kjer je to stroškovno najugodneje. Od cen ogljika so odvisni prihodki, ki jih ustvarja EU ETS za naložbe v podnebne ukrepe in energetski prehod.

EU ETS je od začetka delovanja leta 2005 pomagal zmanjšati emisije iz proizvodnje električne energije in industrijske proizvodnje za 37,3 %[1], ob tem pa ustvaril več kot 152 milijard EUR prihodkov z dražb, ki se razdelijo državam članicam. Države članice so te prihodke večinoma uporabljale za financiranje naložb v energetski prehod in razogljičenje ter socialne ukrepe v podporo zelenemu prehodu. Ne glede na to je za izpolnitev podnebnih ciljev na ravni celotnega gospodarstva, določenih v evropskih podnebnih pravilih[2], potrebno dodatno zmanjšanje emisij, tudi v drugih sektorjih. EU ETS je ključen za stroškovno učinkovito uresničitev tega.

Da bi EU do sredine stoletja dosegla podnebno nevtralnost, se je zavezala, da bo do leta 2030 zmanjšala emisije za vsaj 55 % v primerjavi z ravnmi iz leta 1990. Za dosego tega cilja je Evropska komisija julija 2021 predstavila sveženj reform politike „Pripravljeni na 55“[3], ki vključuje reformo EU ETS. Evropski parlament in države članice v Svetu Evropske unije so to reformo in druge povezane reforme potrdili do junija 2023. Večina sprememb okvira EU ETS bo začela veljati leta 2024.

To poročilo vsebuje pregled delovanja EU ETS v letu 2022 in v prvi polovici leta 2023 – v skladu s pravili pred revizijo. V njem so povzete glavne spremembe zakonodaje, predstavljen je posodobljen vpogled v ključne elemente okvira sistema ter zbrani so vmesni rezultati trendov emisij in prihodkov z dražb. Poročilo je predstavljeno v skladu s členom 10(5) in členom 21(2) direktive 2003/87/ES[4] (direktiva o ETS). Temelji predvsem na podatkih iz registra Unije, evidence transakcij EU (EUTL) in poročil, ki so jih države članice predložile v skladu s členom 21 direktive o ETS. Poročilu je priložen tehničen dokument z dodatnimi informacijami (delovni dokument služb Komisije[5]).

---

[1] Emisije ETS iz naprav v elektroenergetskem in industrijskem sektorju v letu 2021, pri čemer se ne upoštevajo naprave v Združenem kraljestvu z izjemo elektroenergetskega sektorja na Severnem Irskem, v primerjavi s prilagojeno vrednostjo emisij ETS iz leta 2005 ob upoštevanju enakega obsega. Na podlagi podatkov pregledovalnika podatkov ETS Evropske agencije za okolje, pridobljenih 29. avgusta 2023.

[2] Uredba (EU) 2021/1119 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. junija 2021 o vzpostavitvi okvira za doseganje podnebne nevtralnosti in spremembi uredb (ES) št. 401/2009 in (EU) 2018/1999 (UL L 243, 9.7.2021).

[3] Delivering the European Green Deal (Uresničevanje evropskega zelenega dogovora), Generalni direktorat za podnebno politiko, 14. julij 2021.

[4] 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 Uniji in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES (UL L 275, 25.10.2003).

[5] SWD(2023) 346 final.

2. Pomembne spremembe zakonodaje

V prvi polovici leta 2023 so bile v okviru svežnja „Pripravljeni na 55“ in odziva EU na energetsko krizo (REPowerEU) sprejete pomembne spremembe okvira EU ETS, ki so povzete v tem poglavju. Ko bodo začele veljati, bodo podrobneje upoštevane v prihodnjih poročilih o delovanju EU ETS.

2.1. Reforma EU ETS v okviru evropskega zelenega dogovora

Reforme, navedene v nadaljevanju in izvedene v okviru svežnja „Pripravljeni na 55“, se nanašajo na direktivo o ETS ali povezano zakonodajo. Vse so bile sprejete do konca junija 2023.

i. Reforma za povečanje ambicije EU ETS – sprejeta 10. maja 2023[6].

ii. Reforma za okrepitev rezerve za stabilnost trga – sprejeta 19. aprila 2023[7].

iii. Reforma EU ETS v zvezi z letalstvom – sprejeta 18. januarja[8] in 10. maja 2023[9].

iv. Reforma pravil o spremljanju emisij iz pomorskega prometa, poročanju o njih in njihovem preverjanju – sprejeta 16. maja 2023[10].

v. Reforma za vzpostavitev Socialnega sklada za podnebje z namenom dopolnitve novega sistema trgovanja z emisijami za stavbe, cestni promet in industrijo z majhnimi emisijami – sprejeta 10. maja 2023[11].

vi. Reforma za vzpostavitev mehanizma za ogljično prilagoditev na mejah – sprejeta 10. maja 2023[12].

---

[6] Direktiva (EU) 2023/959 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 10. maja 2023 o spremembi Direktive 2003/87/ES o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Uniji ter Sklepa (EU) 2015/1814 o vzpostavitvi in delovanju rezerve za stabilnost trga za sistem Unije za trgovanje z emisijami toplogrednih plinov (UL L 130, 16.5.2023). Glej prečiščeno besedilo.

[7] Sklep (EU) 2023/852 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. aprila 2023 o spremembi Sklepa (EU) 2015/1814 glede števila pravic za vključitev v rezervo za stabilnost trga za sistem Unije za trgovanje z emisijami toplogrednih plinov do leta 2030 (UL L 110, 25.4.2023). Glej prečiščeno besedilo.

[8] Sklep (EU) 2023/136 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. januarja 2023 o spremembi Direktive 2003/87/ES v zvezi z obveščanjem o poravnavi v okviru globalnega tržnega ukrepa za operatorje zrakoplovov s sedežem v Uniji (UL L 19, 20.1.2023).

[9] Direktiva (EU) 2023/958 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 10. maja 2023 o spremembi Direktive 2003/87/ES v zvezi s prispevkom letalstva k cilju Unije glede zmanjšanja emisij v celotnem gospodarstvu in ustreznem izvajanju globalnega tržnega ukrepa (UL L 130, 16.5.2023).

[10] Uredba (EU) 2023/957 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 10. maja 2023 o spremembi Uredbe (EU) 2015/757, da se zagotovi vključitev dejavnosti pomorskega prometa v sistem EU za trgovanje z emisijami ter spremljanje emisij dodatnih toplogrednih plinov in emisij iz dodatnih vrst ladij ter poročanje o njih in njihovo preverjanje (UL L 130, 16.5.2023).

[11] Uredba (EU) 2023/955 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 10. maja 2023 o vzpostavitvi Socialnega sklada za podnebje in spremembi Uredbe (EU) 2021/1060 (UL L 130, 16.5.2023).

[12] Uredba (EU) 2023/956 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 10. maja 2023 o vzpostavitvi mehanizma za ogljično prilagoditev na mejah (UL L 130, 16.5.2023).

S temi reformami se je pospešilo zmanjševanje emisij na podlagi direktive o ETS. Poleg tega se je obseg trgovanja z emisijami v okviru obstoječega sistema razširil na pomorski promet (glej poglavje 3.1), z vzpostavitvijo novega sistema trgovanja z emisijami (ETS 2) pa od leta 2027 tudi na stavbe, cestni promet in industrijo z majhnimi emisijami. Okvir EU ETS je bil dodatno okrepljen, da bi se zagotovilo nemoteno delovanje sistema za doseganje višjih ambicij. Hkrati je bilo še več sredstev iz trgovanja z emisijami namenjenih za podporo pospešenemu in socialno pravičnemu razogljičenju, ki temelji na inovacijah – na podlagi prihodkov z dražb, ki se razdelijo nacionalnim proračunom, skladu za inovacije in skladu za modernizacijo, ki se financirata iz EU ETS, ter socialnemu skladu za podnebje. Socialni sklad za podnebje je bil vzpostavljen skupaj z ETS 2 za ublažitev morebitnih socialnih posledic oblikovanja cen ogljika v novih sektorjih.

Večina sprememb bo začela veljati 1. januarja 2024, nekatere pa se že uporabljajo. Rezultati navedenih reform, vključno s sedanjim temeljnim izvajanjem, so podrobneje predstavljeni v poročilu.

2.2. Direktiva o ETS v povezavi z uredbo o REPowerEU

Komisija je za obravnavanje temeljnih vzrokov in posledic energetske krize, ki jo je povzročila ruska vojna agresija proti Ukrajini, predložila načrt REPowerEU[13]. Načrt vključuje ciljno usmerjene reforme in naložbe za postopno odpravljanje uvoza fosilnih goriv iz Rusije, zagotovitev zanesljivosti oskrbe, spodbujanje energijske učinkovitosti in pospešitev prehoda na čisto energijo. Za izvedbo načrta sta Parlament in Svet februarja 2023 sprejela Uredbo (EU) 2023/435[14] (uredba o REPowerEU).

Uredba o REPowerEU vključuje uporabo sklada za inovacije kot enega od virov financiranja za izvedbo načrta. Poleg tega se z njo spremeni direktiva o ETS, pri čemer se 27 milijonov nedodeljenih pravic iz rezerve za stabilnost trga, ki bi bile sicer razveljavljene, do 31. decembra 2030 uporabi za dopolnitev sklada za inovacije. To je podrobneje pojasnjeno v poglavjih 5 in 8.

3. Področje uporabe EU ETS

Od leta 2021 se EU ETS uporablja v 27 državah članicah EU in državah Evropskega združenja za prosto trgovino (EFTA), tj. na Islandiji, v Lihtenštajnu in na Norveškem (v nadaljnjem besedilu: države, vključene v EU ETS), pa tudi za elektrarne na Severnem Irskem[15]. EU ETS je od januarja 2020 povezan tudi s sistemom Švice za trgovanje z emisijami. Delovanje te povezave je opisano v poglavju 13.

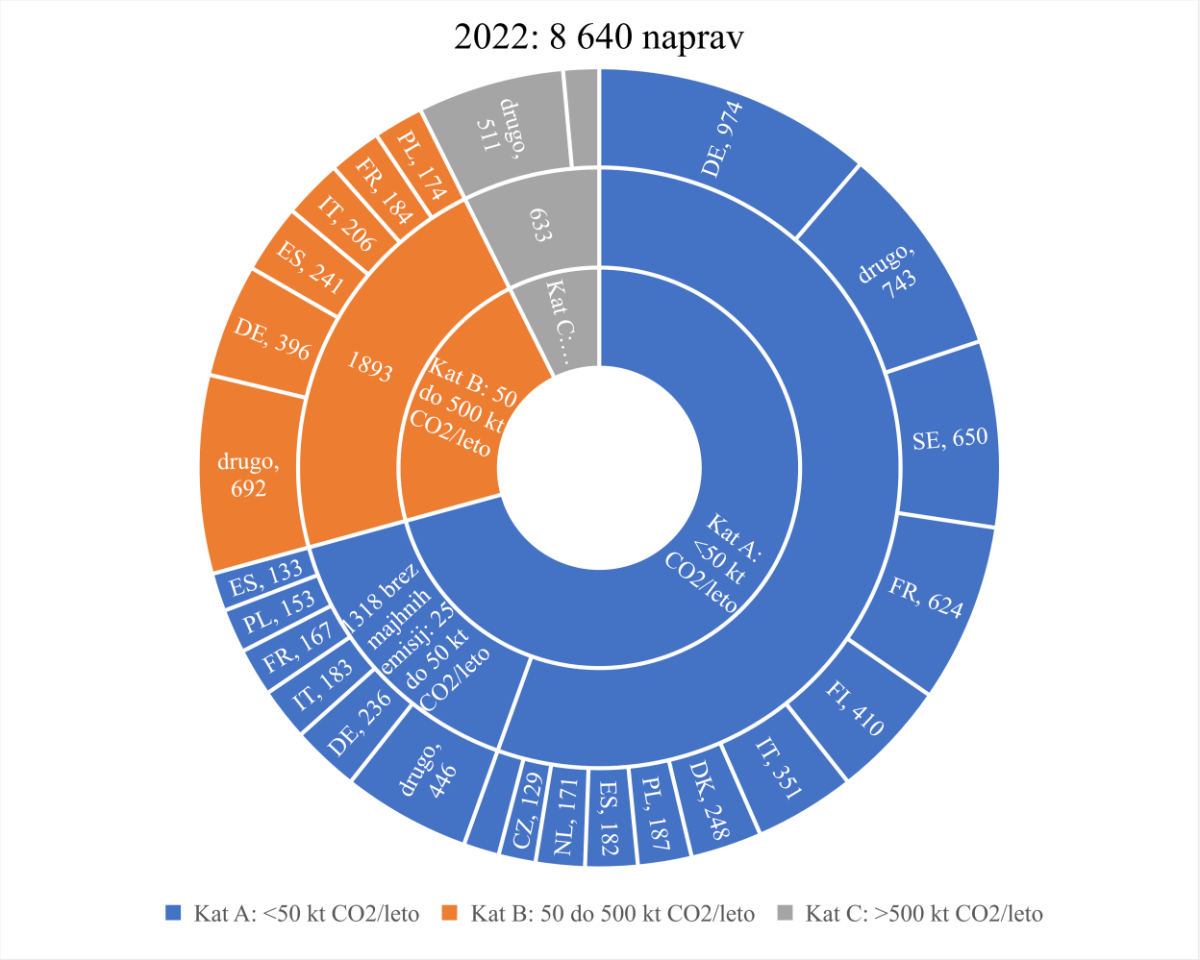
EU ETS zajema emisije iz proizvodnje električne energije in toplote, energetsko intenzivnih panog ter letalstva v Evropi. Leta 2022 so te emisije iz 8 640 elektrarn, obratov za proizvodnjo toplote in proizvodnih naprav ter emisije 390 operatorjev zrakoplovov, ki letijo med letališči Evropskega gospodarskega prostora (EGP) ter iz EGP v Švico in Združeno kraljestvo,

[13] Sporočilo Komisije Načrt REPowerEU (COM(2022) 230 final).

[14] Uredba (EU) 2023/435 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. februarja 2023 (UL L 63, 28.2.2023).

[15] V skladu s Protokolom o Irski/Severni Irski k Sporazumu o izstopu Združenega kraljestva iz EU.

predstavljale 36 % vseh emisij EU. Emisije večine naprav, vključenih v EU ETS, znašajo manj kot 50 000 ton ekvivalenta ogljikovega dioksida (CO_2e) na leto[16] (70,7 %). Od tega jih je 4 793 opredeljenih kot naprave z nizkimi emisijami[17]. Emisije večine ostalih naprav (21,9 % vseh) znašajo od 50 000 in 500 000 ton CO_2e na leto[18], zgolj majhen delež (7,4 % vseh naprav) pa jih dosega emisije nad 500 000 ton CO_2e na leto[19]. Države, vključene v ETS, so poročale, da se je leta 2022 zaprlo 219 naprav, od tega 133 zaradi zmanjšanja skupne nazivne vhodne toplotne moči na manj kot 20 MW. S tem namreč naprave ne dosegajo praga za vključitev v EU ETS. Na sliki 1 je prikazana razčlenitev naprav, vključenih v EU ETS, po ravneh emisij leta 2022.



Slika 1: Število naprav na kategorijo emisij v letu 2022

Da bi države zmanjšale upravno breme, lahko iz EU ETS izključijo naprave z emisijami, ki znašajo manj kot 25 000 ton CO_2e na leto, če so vzpostavljeni alternativni ukrepi za zmanjšanje emisij[20]. Od leta 2021 je mogoče iz EU ETS izključiti tudi naprave, katerih emisije so manjše

[16] Naprave kategorije A.

[17] Podsklop naprav kategorije A z letnimi emisijami, ki znašajo manj kot 25 000 ton CO_2e.

[18] Naprave kategorije B.

[19] Naprave kategorije C.

[20] V skladu s členom 27 direktive o ETS.

od 2 500 ton CO_2e na leto[21], in rezervne ali pomožne enote, ki ne obratujejo več kot 300 ur na leto[22]. Leta 2022 se je 15 držav odločilo za izključitev naprav iz sistema, pri čemer je skupna vrednost emisij teh naprav znašala 4,2 Mt CO_2e. To je predstavljalo 0,32 % emisij iz naprav, vključenih v EU ETS.

V letalstvu je bila večina od 390 reguliranih operatorjev v letu 2022 komercialnih operatorjev (67 % vseh operatorjev)[23]. Skupno 174 operatorjev (45 %) je bilo opredeljenih kot mali onesnaževalci[24], vključno s 126 od 129 nekomercialnih operatorjev zrakoplovov.

EU ETS poleg emisij ogljikovega dioksida (CO_2) zajema tudi emisije dušikovega oksida (N_2O) iz proizvodnje dušikove, adipinske in glioksilne kisline ter glioksala ter emisije perfluoriranih ogljikovodikov iz proizvodnje primarnega aluminija. Leta 2022 je 22 držav poročalo o dovoljenjih za opravljanje dejavnosti ETS, pri katerih se sproščajo emisije, ki niso emisije CO_2. O dejavnostih zajemanja in shranjevanja ogljika je poročala samo Norveška. Države, ki so poročale o emisijah, ki niso emisije CO_2, pri dejavnostih ETS, so prikazane v preglednici 1 v delovnem dokumentu služb Komisije[25].

3.1. Pomorski promet, vključen na področje uporabe EU ETS od leta 2024

V skladu z revidirano direktivo o ETS bodo od januarja 2024 v EU ETS vključene tudi emisije toplogrednih plinov iz pomorskega prometa. Na začetku bodo vključene samo emisije CO_2, od leta 2026 pa tudi emisije CH_4 (metan) in N_2O. Vključene so emisije z vseh velikih ladij (z bruto tonažo 5 000 ton in več), ki vstopijo v pristanišča EU, ne glede na zastavo, pod katero plujejo, in sicer v naslednjih deležih:

- 50 % emisij pri plovbah, ki se začnejo ali končajo zunaj EU (to tretji državi omogoča, da se odloči o ustreznih ukrepih za preostali delež emisij);
- 100 % emisij, ki nastanejo med dvema pristaniščema EU in ko so ladje v pristaniščih EU.

Pomorski promet je velik povzročitelj emisij CO_2, ki prispeva približno 3–4 % vseh emisij CO_2 EU (več kot 124 milijonov ton CO_2 v letu 2021), če se upoštevajo vse emisije pri plovbah v EU in iz nje[26]. Z njegovo vključitvijo v EU ETS se zagotavlja prispevek sektorja k podnebnim ciljem EU. To bo dodatno spodbujalo energijsko učinkovitost, nizkoogljične rešitve ter zmanjšanja razlike v cenah med alternativnimi gorivi in tradicionalnimi pomorskimi gorivi.

[21] V skladu s členom 27a(1) direktive o ETS. V vsakem od treh let pred predložitvijo uradnega obvestila Komisiji. Emisije iz biomase se ne upoštevajo.

[22] V skladu s členom 27a(3) direktive o ETS.

[23] Komercialni operator zrakoplova je na primer potniški letalski prevoznik, ki opravlja storitve za javnost. Nekomercialni operator zrakoplova je na primer zrakoplov v zasebni lasti.

[24] V skladu s členom 55 Uredbe (EU) 2018/2066 (glej opombo 91).

[25] SWD(2023) 346 final.

[26] Poročilo Komisije Četrto letno poročilo Evropske komisije o emisijah CO_2 iz pomorskega prometa (obdobje 2018–2021) (SWD(2023) 54 final z dne 13. marca 2023).

Sistem temelji na določbah, ki se uporabljajo za druge sektorje, vključene v EU ETS, ter Uredbi (EU) 2015/757[27] o spremljanju emisij iz pomorskega prometa in poročanju o njih. Obveznosti ETS za pomorski sektor bodo uvedene postopoma. V začetnem obdobju postopnega uvajanja bodo morale ladjarske družbe predati pravice le za naslednje deleže svojih emisij:

- leta 2025: za 40 % svojih emisij, sporočenih leta 2024;
- leta 2026: za 70 % svojih emisij, sporočenih leta 2025;
- od leta 2027 naprej: za 100 % svojih emisij, sporočenih leta 2026 in v poznejših letih.

Ta pristop postopnega uvajanja ne ogroža okoljske celovitosti EU ETS, saj bodo države članice v primerih, ko se preda manj pravic v primerjavi s preverjenimi emisijami iz pomorskega prometa v letih 2024 in 2025, ukinile število pravic, ki ustreza tej razliki.

Določena je klavzula o poročanju in pregledu za spremljanje izvajanja pravil, ki se uporabljajo za pomorski sektor, zlasti za zgodnje odkrivanje in obravnavanje izogibanja ter ocenjevanje zadevnega razvoja dogodkov v Mednarodni pomorski organizaciji.

4. Zgornja meja emisij

Zgornja meja v okviru EU ETS je največja dovoljenja absolutna količina emisij reguliranih subjektov v fazi trgovanja. Ustreza številu pravic, izdanih za navedeno obdobje. Zgornja meja se vsako leto zniža, da se zagotovi izpolnjevanje krovnega cilja EU glede zmanjšanja emisij. S tem se tudi zagotovi gotovost za regulirane subjekte glede pričakovanega pomanjkanja pravic.

Za emisije iz naprav in emisije operatorjev zrakoplovov se uporabljata ločena izračuna zgornje meje. Leta 2022 je zgornja meja emisij iz naprav znašala 1 528 579 492 pravic. Na področju letalstva je bilo v letu 2022 izdanih 27 268 379 pravic.

Zgornja meja se je v obdobju 2021–2023 zniževala za 2,2 % na leto. Za izračun zgornje meje za naprave to ustreza 43 003 515 pravicam na leto. V preglednici 1 so prikazani letni podatki o zgornji meji EU ETS od leta 2021.

Preglednica 1: Letni podatki o zgornji meji EU ETS za naprave in operatorje zrakoplovov

Leto	Letna zgornja meja (naprave)	Letna zgornja meja (letalstvo)
2021	1 571 583 007	28 306 545
2022	1 528 579 492	27 268 379

Revidirana direktiva o ETS določa strožjo zgornjo mejo za zmanjšanje emisij v skladu s podnebnim ciljem EU, tj. za 62 % v primerjavi z letom 2005 do leta 2030. V ta namen se faktor zmanjšanja v obdobju 2024–2027 poveča na 4,3 % na leto, od leta 2028 pa na 4,4 % na leto.

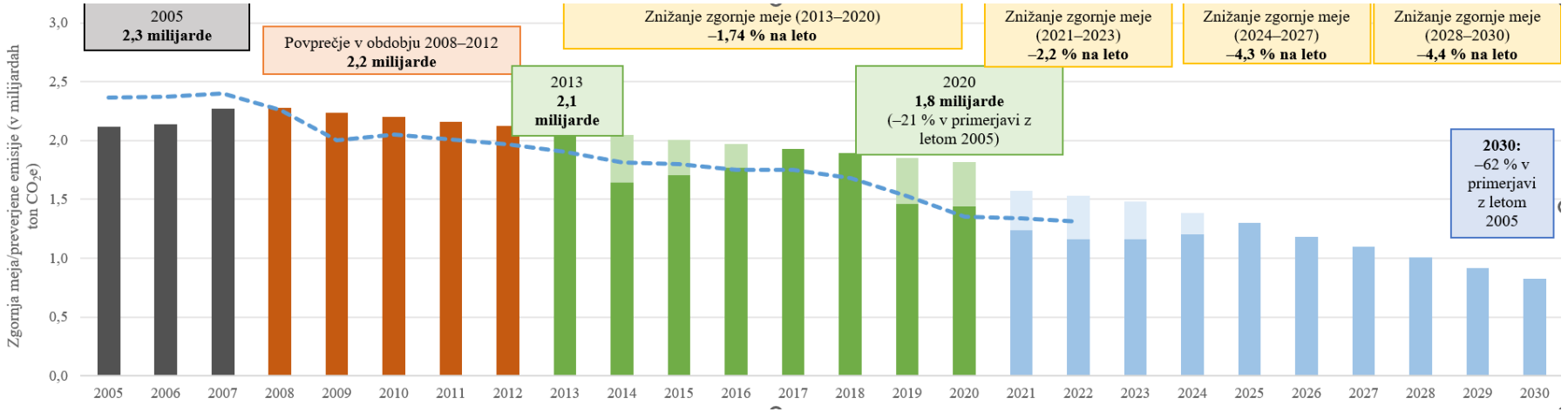
[27] Uredba (EU) 2015/757 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2015 o spremljanju emisij ogljikovega dioksida iz pomorskega prevoza, poročanju o njih in njihovem preverjanju ter spremembi Direktive 2009/16/ES (UL L 123, 19.5.2015).

Poleg tega se zgornja meja dvakrat zniža, in sicer leta 2024 za 90 milijonov pravic, leta 2026 pa za 27 milijonov pravic.

Pri teh prilagoditvah se že upošteva, da bodo od leta 2024 v EU ETS vključene emisije iz pomorskega prometa. Zgornja meja za leto 2024 se zviša za 78,4 milijona pravic na podlagi povprečnih emisij sektorja, sporočenih za leti 2018 in 2019. Da bi Komisija upoštevala prilagoditve zgornje meje, ki začnejo veljati leta 2024, je sprejela Sklep (EU) 2023/1575[28].

Na sliki 2 so prikazane spremembe zgornje meje v vseh fazah EU ETS, vključno s prihodnjimi znižanji.

[28] Sklep Komisije (EU) 2023/1575 z dne 27. julija 2023 o skupni količini pravic za Unijo za leto 2024, ki se izdajo v okviru sistema EU za trgovanje z emisijami (UL L 192, 31.7.2023).



Slika 2: Zgornja meja emisij v okviru EU ETS v primerjavi s preverjenimi emisijami (ob upoštevanju revizije direktive o ETS leta 2023, tj. določitve nove izhodiščne zgornje meje v letih 2024 in 2026, vključitve sektorja pomorskega prometa leta 2024 ter faktorja zmanjšanja v višini 4,3 % v obdobju 2024–2027 in v višini 4,4 % od leta 2028). Letalstvo ni vključeno. Zaradi sprememb področja uporabe podatki za obdobje 2005–2007 niso neposredno primerljivi z najnovejšimi podatki. Od leta 2021 EU ETS ne vključuje več naprav v Združenem kraljestvu, temveč le proizvajalce električne energije na Severnem Irskem. Legenda: stolpci (zgornja meja), stolpci v svetlem odtenku za obdobje 2014–2016 (pravice, prenesene z dražb), stolpci v svetlem odtenku od leta 2019 (pravice, vključene v rezervo za stabilnost trga), črtkana črta (preverjene emisije).

5. Prodaja pravic na dražbi

Prodaja na dražbah je glavna metoda razdeljevanja pravic v EU ETS in predstavlja do 57 % zgornje meje[29]. V uredbi o dražbah[30] so določena pravila za zagotavljanje, da dražbe potekajo na odprt, pregleden, usklajen in nediskriminatoren način. Navedena uredba ureja časovni načrt, upravljanje in druge vidike prodaje pravic do emisije na dražbah.

V letu 2022 so dražbe še naprej potekale prek sistema European Energy Exchange AG (v nadaljnjem besedilu: sistem EEX), ki se uporablja:

- kot skupni dražbeni sistem za 25 držav članic, ki sodelujejo v skupnem postopku za oddajo naročil;
- za Poljsko, ki se je odločila, da ne bo sodelovala v skupnem postopku za oddajo naročil, vendar še ni imenovala svojega dražbenega sistema;
- za Islandijo, Lihtenštajn in Norveško od spremembe Sporazuma EGP iz leta 2019, v skladu s katero so lahko navedene države sodelovale pri sporazumu o skupni oddaji naročil za skupni dražbeni sistem;
- za Združeno kraljestvo, in sicer za prodajo pravic na dražbi za proizvajalce električne energije na Severnem Irskem.

Sistem EEX se je uporabljal tudi za Nemčijo kot samostojni dražbeni sistem.

Preglednica 2 vsebuje pregled letnih količin pravic, ki so bile prodane na dražbah prek sistema EEX od leta 2021.

Preglednica 2: Skupna količina pravic, prodanih na dražbi (od 1. januarja 2021 do 30. junija 2023)

Leto	Splošne pravice	Pravice za letalstvo
2021	582 952 500	3 785 500
2022	482 389 000	3 698 000
2023 (do 30. junija)	247 762 000	2 326 500

V letu 2022 je bilo organiziranih skupno 222 dražb, od tega sta bili dve preklicani. Zaradi tehnične težave je bila 1. februarja preklicana dražba v okviru skupnega dražbenega sistema. V skladu s členom 9 uredbe o dražbah je bila zadevna količina pravic razporejena med naslednje štiri dražbe. Dražba za Poljsko je bila 2. marca preklicana, ker skupna količina ponudb ni dosegla količine pravic, ki so se prodajale na dražbi. Navedena dražba je bila preklicana v skladu s členom 7(5) uredbe o dražbah, zadevna količina pa je bila prav tako

[29] V praksi je točni delež spremenljiv, saj je bila količina pravic, prodanih na dražbi, zmanjšana zaradi prispevka k rezervi za stabilnost trga, medtem ko se količina pravic, rezerviranih za brezplačno dodelitev, ni spremenila.

[30] Uredba Komisije (EU) št. 1031/2010 z dne 12. novembra 2010 o časovnem načrtu, upravljanju in drugih vidikih dražbe pravic do emisije toplogrednih plinov na podlagi Direktive 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti (UL L 302, 18.11.2010).

razporejena med naslednje štiri dražbe. V prvi polovici leta 2023 je bilo organiziranih 109 dražb. V tem obdobju ni bila preklicana nobena dražba.

Od julija 2023 količina pravic za prodajo na dražbi vključuje pravice, dodeljene iz rezerve za stabilnost trga v mehanizem za okrevanje in odpornost v skladu z uredbo o REPowerEU. S prodajo pravic na dražbi na podlagi uredbe o REPowerEU se bodo do 31. avgusta 2026 za mehanizem ustvarili prihodki v višini 20 milijard EUR[31].

Slika 3 vsebuje pregled končnih cen na dražbah na trgu ogljika EU v letu 2022 in prvi polovici leta 2023. Leta 2022 je najvišja cena na dražbi znašala 97,51 EUR, dosežena pa je bila 8. februarja. Najnižja cena je znašala 57,91 EUR, dosežena pa je bila 7. marca 2022 v obdobju povečane nestanovitnosti trga zaradi obsežne ruske invazije na Ukrajino. V letu 2022 je povprečna cena znašala 80,18 EUR. Cenovni razpon je bil manjši v prvi polovici 2023, ko so se cene gibale med 75,04 EUR (17. januarja) in 96,33 EUR (28. februarja).

Dražbeni sistem podrobne izide posameznih dražb redno objavlja na svojem spletnem mestu[32]. Dodatne informacije o uspešnosti dražb, vključno z informacijami o udeležbi, deležih pokritosti in cenah, so na voljo v poročilih o dražbah držav, vključenih v ETS. [33]



Slika 3: Končne cene na dražbah splošnih pravic (od 1. januarja 2022 do 30. junija 2023)

[31] Regulativna posodobitev, Revidirani časovni razpored dražb za leto 2023, Generalni direktorat za podnebno politiko, 23. julij 2023.

[32] EEX, dražbe v okviru EU ETS.

[33] Poročila o dražbah, Generalni direktorat za podnebno politiko, 30. junij 2023.

6. Brezplačna dodelitev pravic

Čeprav je prodaja na dražbah glavna metoda za razdeljevanje pravic v EU ETS, se precejšnja količina pravic brezplačno dodeli reguliranim subjektom za obravnavanje tveganja selitve virov CO_2[34]. Brezplačna dodelitev je prehoden ukrep, namenjen predvsem industrijskemu sektorju.

Na posebnem seznamu sektorjev, izpostavljenih tveganju selitve virov CO_2, so opredeljeni sektorji, pri katerih obstaja tveganje selitve virov CO_2 in ki so upravičeni do brezplačne dodelitve v višini 100 % ustreznih referenčnih ravni. Na seznamu za obdobje 2021–2030[35] je opredeljenih 63 sektorjev in delov sektorjev, v katerih nastane približno 94 % industrijskih emisij v okviru EU ETS.

Pravice se posameznim sektorjem brezplačno dodeljujejo na podlagi referenčnih vrednosti v zvezi z uspešnostjo. Te referenčne vrednosti temeljijo na povprečni intenzivnosti emisij na enoto proizvoda 10 % najučinkovitejših naprav v vsakem sektorju. Referenčne vrednosti se postopoma znižujejo, da se poveča spodbuda za razogljičenje in pospeševanje inovacij v sektorju. Komisija je leta 2021 posodobila referenčne vrednosti ETS[36], ki se uporabljajo v prvem obdobju dodeljevanja (2021–2025). Referenčne vrednosti bodo posodobljene za drugo obdobje dodeljevanja (2026–2030). V skladu z revidirano direktivo o ETS se bodo letne stopnje zmanjšanja nato zvišale, da bi se spodbudila dodatna industrijska preobrazba, pri čemer se bo najnižja stopnja zvišala z 0,2 % na 0,3 %, najvišja stopnja pa z 1,6 % na 2,5 %.

Od leta 2021 se količine brezplačno dodeljenih pravic prilagodijo, ko se pojavijo spremembe industrijske proizvodnje[37]. Prilagoditev se izvede, če se obseg proizvodnje poveča ali zmanjša za več kot 15 %. Upravljavci morajo ustreznim nacionalnim organom predložiti letna poročila s podatki o proizvodnji. Na podlagi teh podatkov se lahko količina izdanih brezplačnih pravic prilagodi. Zaradi te dodatne strogosti[38] se je število letnih prilagoditev količine brezplačno dodeljenih pravic povečalo. V letih 2021 in 2022 je bilo v povprečju predloženih približno 3 600 vlog, kar je približno trikrat več od letnega povprečja do leta 2020.

Prvotno je bilo za obdobje 2021–2025 predvidenih 2 791 milijonov brezplačno dodeljenih pravic za 7 430 naprav. Ob ocenjeni ceni ogljika v višini 85 EUR/tono CO_2e bi vrednost te dodelitve v tem obdobju znašala približno 47 milijard EUR na leto. Komisija je do sredine

[34] Do selitve virov CO_2 lahko pride, če se dejavnosti, regulirane v okviru ETS, preselijo v države zunaj EU z manj ambicioznimi podnebnimi politikami, s čimer se skupne emisije toplogrednih plinov povečajo.

[35] Delegirani sklep Komisije (EU) 2019/708 z dne 15. februarja 2019 o dopolnitvi Direktive 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta v zvezi z določitvijo sektorjev in delov sektorjev, ki veljajo za izpostavljene tveganju premestitve emisij CO_2, za obdobje med letoma 2021 in 2030 (UL L 120, 8.5.2019).

[36] Izvedbena uredba Komisije (EU) 2021/447 z dne 12. marca 2021 o določitvi revidiranih referenčnih vrednosti za brezplačno dodelitev pravic do emisije za obdobje 2021–2025 v skladu s členom 10a(2) Direktive 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 87, 15.3.2021).

[37] Izvedbena uredba Komisije (EU) 2019/1842 z dne 31. oktobra 2019 o določitvi pravil za uporabo Direktive 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta v zvezi z nadaljnjimi ureditvami za prilagoditve brezplačne dodelitve pravic do emisije zaradi sprememb ravni dejavnosti (UL L 282, 4.11.2019).

[38] Do leta 2020 je bil prag določen na 50 % za zmanjšanje proizvodnje, povečanje proizvodnje pa se je upoštevalo le, če je bilo povezano s fizičnimi spremembami za povečanje zmogljivosti.

leta 2023 sprejela osem sklepov[39] za prilagoditev količine brezplačno dodeljenih pravic, s čimer se je njihova količina zmanjšala za 90,4 milijona pravic. Hkrati pa je sprejela tri sklepe[40], s katerimi je popravila prvotno količino brezplačno dodeljenih pravic in jo povečala za 3,4 milijona pravic. Popravek je bil potreben zaradi napak, ugotovljenih v podatkih, ki so bili predloženi v zvezi z napravami, in za izvajanje sodnih odločb. Na splošno se je količina brezplačno dodeljenih pravic za obdobje 2021–2025 do zdaj zmanjšala za 87 milijonov pravic v primerjavi s prvotnim sklepom.

Prilagoditve količine brezplačno dodeljenih pravic se izvedejo z uporabo pravic iz rezerve za nove udeležence (NER). Te prilagoditve vključujejo tudi spremembe dodeljenih pravic, povezane z odprtjem ali zaprtjem naprav. Na začetku leta 2021 je rezerva za nove udeležence znašala 331,3 milijona pravic. Te so vključevale nedodeljene pravice in 200 milijonov pravic iz rezerve za stabilnost trga.

V preglednici 3 so povzete letne količine brezplačno dodeljenih pravic v prvem obdobju dodeljevanja (prvotne in prilagojene količine).

Preglednica 3: Količina brezplačno dodeljenih pravic v obdobju 2021–2025 (v milijonih pravic)

Leto	2021	2022	2023	2024	2025	Skupaj
Prvotna količina brezplačno dodeljenih pravic (EU27 + Islandija, Lihtenštajn in Norveška)	559,6	558,9	558,2	557,5	556,8	2 791,1
Dejanska količina brezplačno dodeljenih pravic	545,9	543,0	539,2	538,4	537,7	2 704,1
Prilagojena in popravljena količina brezplačno dodeljenih pravic	–13,7	–15,9	–19,0	–19,1	–19,1	–87,0

Z revizijo direktive o ETS se je brezplačna dodelitev uskladila z okrepljenim EU ETS. Obseg dejavnosti, ki se urejajo v okviru sistema, in referenčnih vrednosti[41] je bil razširjen, da so se odpravili odvračilni dejavniki za uvajanje novih tehnologij, kot je obnovljivi vodik ali jeklo na

[39] Nadzorni organ Efte je sprejel tudi sklepe za Islandijo, Lihtenštajn in Norveško.

[40] Nadzorni organ Efte je sprejel tudi sklepe za Islandijo, Lihtenštajn in Norveško.

[41] Priloga I k direktivi o ETS – dejavnosti, vključene na področju uporabe EU ETS.

osnovi vodika. Hkrati so bili uvedeni pogoji za dostop do brezplačne dodelitve v obliki energetskih pregledov, za nekatere naprave pa tudi načrtov za podnebno nevtralnost. Zdaj se izvaja postopek revizije izvedbenih pravil o brezplačni dodelitvi.

V nekaterih sektorjih, vključenih v ETS (sektorji cementa, aluminija, gnojil, vodika, železa in jekla), se bo brezplačna dodelitev od leta 2026 postopoma nadomestila z mehanizmom za ogljično prilagoditev na mejah (CBAM). Uredba (EU) 2023/956[42] (v nadaljnjem besedilu: uredba o CBAM) je bila sprejeta kot ena od reform v okviru svežnja „Pripravljeni na 55“, da bi se zmanjšalo tveganje selitve virov CO_2, medtem ko EU povečuje svoje podnebne ambicije. Uvozniki proizvodov v sektorjih, zajetih s CBAM, bodo morali za vgrajene emisije plačati znesek, enak znesku, ki ga plačajo proizvajalci EU na podlagi EU ETS. Nova ureditev bo postopoma uvedena v prehodnem obdobju, ki se začne leta 2023[43]. Prihodki iz postopne odprave brezplačnih pravic za sektorje, zajete s CBAM, se bodo uporabili za povečanje proračuna sklada za inovacije.

7. Prihodki iz trgovanja z emisijami

EU ETS ustvarja znatne prihodke, ki se uporabljajo za spodbujanje podnebnih ukrepov. To vključuje financiranje naložb v energetski prehod, razogljičenje industrije in tehnološke inovacije ter socialne ukrepe v podporo zelenemu prehodu. Tako se lahko sčasoma tudi zmanjša izpostavljenost sektorjev, vključenih v ETS, ceni ogljika. Višja cena ogljika pomeni večje prihodke.

Prihodki od prodaje pravic na dražbah v EU ETS se stekajo predvsem v proračune držav članic. Poleg tega se delež pravic proda na dražbi za financiranje sklada za inovacije in sklada za modernizacijo. Sklad za inovacije je nasledil program NER300, ki se je do leta 2020 financiral iz EU ETS. Preglednici 2 in 3 v delovnem dokumentu služb Komisije[44] vključujeta razčlenitev prihodkov ETS za leto 2022 po državah, vključenih v EU ETS, v preglednici 4 pa so prikazani prihodki, ustvarjeni v letu 2022 za sklad za inovacije in sklad za modernizacijo. Delovni dokument služb Komisije[45] vsebuje tudi povzetek izvajanja programa NER300 in projektov, financiranih s sredstvi programa (preglednica 5).

EU ETS je leta 2022 ustvaril skupno 38,8 milijarde EUR prihodkov z dražb, kar je 7,7 milijarde EUR več kot leta 2021. Od tega je bilo 29,7 milijarde EUR neposredno razdeljenih državam članicam[46]. Te so poročale, da so v povprečju 76 % teh prihodkov porabile za projekte, povezane s podnebjem in energijo – enako kot leta 2021 in v skladu s povprečjem v obdobju 2013–2020, ki je znašalo 75 %. Približno 25 % prihodkov držav članic je namenjenih za posebne okoljske in energetske ukrepe, 27 % je razporejenih v namenske okoljske sklade, 48 % pa v nacionalne proračune. Poleg tega so države članice prihodke še

[42] Glej opombo 11.

[43] Komisija je sprejela podrobna pravila o poročanju za prehodno fazo mehanizma za ogljično prilagoditev na mejah, Generalni direktorat za obdavčenje in carinsko unijo, 17. avgust 2023.

[44] SWD(2023) 346 final.

[45] SWD(2023) 346 final.

[46] Preostali znesek so prihodki, zbrani v okviru sklada za inovacije in sklada za modernizacijo, ter prihodki, razdeljeni Islandiji, Lihtenštajnu in Norveški ter Združenemu kraljestvu v zvezi s Severno Irsko.

naprej uporabljale za obravnavanje socialnih posledic energetske krize. Podrobnejši pregled poročil držav članic o uporabi njihovih prihodkov iz ETS v letu 2022 je na voljo v poročilu o napredku na področju podnebnih ukrepov za leto 2023[47].

Pred najnovejšo revizijo so morale države članice v skladu z direktivo o ETS vsaj 50 % prihodkov z dražb[48] in vse prihodke od pravic za letalstvo uporabiti za namene, povezane s podnebjem in energijo. V skladu z revidirano direktivo o ETS morajo porabiti vse prihodke iz EU ETS[49] (ali enakovreden znesek) za zeleni prehod, vključno s socialnimi ukrepi. V okviru razširjenega področja uporabe so države članice spodbujene tudi k podpiranju razogljičenja pomorskega prometa in varstva morske biotske raznovrstnosti. Revidirana pravila o porabi so začela veljati že 5. junija 2023; to bo zajeto v poročilu za naslednje leto.

7.1. Posredni stroški ogljika

Države članice lahko nekaterim panogam z veliko porabo električne energije dodelijo državno pomoč za kritje stroškov ogljika, ki nastajajo zaradi posrednih emisij, zlasti visokih cen električne energije, ki so posledica tega, da energetska podjetja stroške nakupa pravic prenesejo na potrošnike. Komisija je sprejela smernice za državno pomoč v okviru EU ETS, da bi uskladila izvajanje te pomoči v državah članicah in čim bolj zmanjšala izkrivljanje konkurence na enotnem trgu. Te smernice so se najprej uporabljale za posredne stroške, nastale v obdobju 2013–2020[50]. Leta 2020 so bile revidirane, da bi zajele obdobje 2021–2030[51].

Države članice so leta 2022 prvič plačevale za posredne stroške na podlagi revidiranih smernic za državno pomoč. V praksi to pomeni, da so Komisijo uradno obvestile o shemah za novo obdobje za oceno državne pomoči, sheme pa so nato bile odobrene kot združljive z notranjim trgom.

V nasprotju z letom 2021 je Litva leta 2022 prenehala izplačevati nadomestilo za posredne stroške. Slovenija in Avstrija sta uvedli nove sheme, vendar se bodo zneski začeli izplačevati šele leta 2023. To pomeni, da je leta 2022 13 držav članic industriji plačalo za posredne stroške ogljika, ki so jih imele naprave v letu 2021. Na ta seznam se lahko doda Portugalska, ki pa je shemo sprejela šele na koncu leta 2022, torej so bila plačila izvedena pozneje in podatki še niso na voljo[52].

Države članice, ki vzpostavijo shemo nadomestil za posredne stroške, morajo v treh mesecih po koncu vsakega leta objaviti skupne izplačane zneske nadomestil, vključno z razčlenitvijo po prejemnih sektorjih in delih sektorjev. Preglednica 4 vsebuje povzetek podatkov, ki so jih

[47] Še ni sprejeto; COM(2023) 653 final.

[48] Vključno s pravicami, porazdeljenimi za solidarnost in rast.

[49] Ista obveznost se bo uporabljala za prihodke, ustvarjene v okviru novega ETS 2 za stavbe, cestni promet in panoge z majhnimi emisijami, ko bo začel delovati.

[50] Smernice za nekatere ukrepe državne pomoči v okviru sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov po letu 2012 (UL C 158, 5.6.2012).

[51] Smernice za nekatere ukrepe državne pomoči v okviru sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov po letu 2021, (UL C 317, 25.9.2020).

[52] Glej zadevo v zvezi z državno pomočjo SA.100103. Proračun portugalske sheme znaša 25 milijonov EUR.

države članice objavile o nadomestilih, izplačanih v letu 2022. Vključuje tudi primerjavo teh zneskov nadomestil s prihodki z dražb iz leta 2021[53].

Preglednica 4: Nadomestila, izplačana v letu 2022, za posredne stroške, nastale v letu 2021

Država članica	**Znesek, izplačan za posredne stroške, nastale v letu 2021 (v milijonih EUR)**	**Število prejemnikov (naprav)**	**Prihodki z dražb v letu 2021[54] (v milijonih EUR)**	**Delež prihodkov z dražb, porabljenih za posredne stroške**
Belgija (FL)	75,2	37	527,3	17,0 %
Belgija (WL)	14,2	15		
Češka	30,3	27	601,9	5,0 %
Nemčija	806	676	5 270,9	15,3 %
Grčija[55]	111,6	52	1 003,9	11,1 %
Španija	244	211	2 452,4	10,0 %
Finska	63,3	50	404,6	15,6 %
Francija	300,2	275	1 445,9	20,7 %
Italija	146,8	229	2 495,8	5,9 %
Luksemburg	12	4	7,3	176,7 %
Nizozemska	59,8	59	894	6,7 %
Poljska	167,6	92	4 966,4	3,4 %
Romunija	126	29	480,1	26,2 %
Slovaška	1	7	275,8	0,0 %

Plačila za posredne stroške, ki jih je teh 13 držav članic izvedlo v letu 2022, so skupaj znašala približno 2,16 milijarde EUR. To je manj kot leta 2021, ko je bilo izplačanih 2,38 milijarde EUR. V skladu z revidiranimi smernicami za ETS se je zmanjšalo število sektorjev, upravičenih do nadomestila. Zmanjšalo se je tudi število naprav, za katere je bila zagotovljena pomoč, in to z več kot 2 000 leta 2021 na približno 1 750 leta 2022. Poleg tega so bili z revidiranimi smernicami za ETS posodobljeni faktorji emisije, ki jih države članice uporabljajo za izračun najvišjega zneska pomoči, zaradi česar so se zmanjšala plačila na megavatno uro referenčne porabe. Vključitev rafinerijskega sektorja in uvedba možnosti omejitve največjega lastnega prispevka k posrednim stroškom za panoge z zelo veliko porabo

[53] Brez prihodkov, ustvarjenih s prodajo pravic za letalstvo na dražbah.

[54] Brez prihodkov, ustvarjenih s prodajo pravic za letalstvo na dražbah.

[55] Podatki Grčije so začasni. Grška shema nadomestil je bila odobrena šele maja 2023, zato postopek izplačil v času poročanja še ni bil končan.

električne energije (tj. na 1,5 % bruto dodane vrednosti upravičenca) pa imata nasprotni učinek, saj se je skupni znesek pomoči zaradi njiju zvišal.

V skladu z novimi shemami, ki so jih uvedle države članice, bi morali upravičenci del pomoči znova vložiti v projekte, pri katerih se zmanjša njihov neposredni ali posredni ogljični odtis, s tem pa tudi njihova izpostavljenost tveganju selitve virov CO_2.

Cena ogljika, uporabljena za oceno posrednih stroškov, nastalih v letu 2021 (izračunana kot povprečna terminska cena za navedeno leto, registrirana leta 2020), je znašala 25,09 EUR, tj. skoraj toliko kot cena, uporabljena za izračun posrednih stroškov, nastalih leta 2020, ki je znašala 25,20 EUR. Proračun shem nadomestil se praviloma izračuna za celotno obdobje uporabe (za večino držav članic je to obdobje 2021–2030).

Plačila za posredne stroške so se zmanjšala tudi v relativnem smislu. Skupna plačila za posredne stroške v letu 2022 so znašala 10,4 % prihodkov z dražb iz leta 2021, ki jih je zbralo zadevnih 13 držav članic. V letu 2021 so te države članice v povprečju porabile 19,2 % svojih prihodkov z dražb za posredne stroške ogljika. V zvezi s tem so glavni dejavnik večji prihodki z dražb leta 2021 v primerjavi z letom 2020 in ne manjša nadomestila.

Države članice, ki v katerem koli letu za posredne stroške porabijo več kot 25 % svojih prihodkov z dražb, morajo objaviti tudi poročilo s pojasnilom, zakaj so ta prag presegle. Leta 2022 je večina držav članic ostala precej pod tem pragom. Tudi v zvezi s tem je glavni dejavnik povečanje prihodkov z dražb. Vseeno sta dve državi članici porabili več kot 25 % svojih prihodkov z dražb za plačila za posredne stroške: in sicer Luksemburg in Romunija.

Odhodki Luksemburga so bili veliko večji od skupnih prihodkov z dražb. Razlog za to je bilo predvsem zmanjšanje količine pravic države za prodajo na dražbi, ki je bilo zlasti posledica dejstva, da je Luksemburg uporabil pravice v okviru ETS za izravnavo emisij v sektorjih, zajetih z uredbo o porazdelitvi prizadevanj (v nadaljnjem besedilu: prilagodljivost na podlagi uredbe o porazdelitvi prizadevanj). Neto učinek je, da je Luksemburg v letu 2021 prejel manj kot polovico prihodkov v primerjavi z letom 2020. V absolutnem smislu so se nadomestila Luksemburga v letu 2022 dejansko zmanjšala v primerjavi z letom 2021. Nasprotno pa je Romunija zgolj rahlo presegla prag, pri čemer je pojasnila, da je to deloma posledica okrevanja gospodarstva, zaradi katerega sta se povečali industrijska proizvodnja in poraba električne energije.

7.2. Sklad za inovacije

Sklad za inovacije, ki se v celoti financira iz EU ETS, je eden največjih programov financiranja na svetu za uvajanje nizkoogljičnih in brezogljičnih inovativnih rešitev in tehnologij na področju energetike, industrije in neto ničelne mobilnosti. Sklad zagotavlja nepovratna sredstva za projekte, namenjene komercialnemu uvajanju inovativnih nizkoogljičnih tehnologij ter uvajanju industrijskih rešitev za razogljičenje Evrope in podporo prehodu na podnebno nevtralnost na trg.

Komisija o izvajanju sklada za inovacije podrobneje poroča ločeno. Drugo poročilo o napredku pri izvajanju sklada za inovacije bo predvidoma objavljeno v četrtem četrtletju 2023[56].

Kar zadeva dosedanje konkretne rezultate, so bili po drugem krogu razpisov za zbiranje predlogov, ki so se zaključili leta 2022, sporazumi o dodelitvi nepovratnih sredstev sklenjeni za 16 obsežnih in 16 manjših projektov. Več kot 1,8 milijarde EUR bo namenjenih za financiranje inovacij, med drugim v sektorjih cementa, vodika, kemikalij in proizvodnje, ter za pospešitev razogljičenja v osmih državah, vključenih v ETS[57]. Približno 60 milijonov EUR bo namenjenih za financiranje malih inovacij v več sektorjih, v katerih je zmanjšanje emisij težavno, vključno s sektorji stekla, cementa, shranjevanja energije in obnovljivih virov energije[58].

Z dodelitvijo podpore projektom na Češkem, v Sloveniji, Litvi in na Cipru se je izboljšala geografska uravnoteženost sklada za inovacije. Celotni portfelj sklada za inovacije je do junija 2023 vključeval 69 projektov, ki se izvajajo, pri čemer je prispevek ETS znašal 3,1 milijarde EUR[59]. Po ocenah bodo ti projekti v prvih desetih letih delovanja zagotovili prihranek emisij, ki bo znašal približno 215 Mt CO_2e.

Cena ogljika v okviru EU ETS zagotavlja veliko večjo spodbudo za te projekte kot znesek sredstev iz sklada za inovacije. Na primer, korist cene ogljika za gospodarsko upravičenost podjetij na podlagi projektov, ki jih podpira sklad za inovacije, do zdaj znaša približno 17,3 milijarde EUR (preprečeni stroški ogljika zaradi manjših emisij). Ta spodbuda očitno presega podporo sklada za inovacije za te projekte, ki znaša 3,1 milijarde EUR. To odraža logiko EU ETS, po kateri je cena ogljika glavna dolgoročna spodbuda, sklad za inovacije pa to spodbudo dopolnjuje, da bi se pospešile spremembe[60].

Hkrati je bilo 18 projektov, ki v drugem krogu razpisov (za obsežne in manjše projekte) niso bili uspešni, izbranih za pomoč pri razvoju projektov v okviru sklada za inovacije. Ta podpora znaša 6,87 milijona EUR, zagotavlja pa jo Evropska investicijska banka (EIB). Od začetka izvajanja programa je bila pomoč pri razvoju projektov dodeljena za 43 projektov, s čimer se je oblikoval dober nabor prihodnjih kakovostnih prijav.

Tretji razpis za obsežne projekte je bil izrecno osredotočen na področja, povezana z načrtom REPowerEU. Julija 2023 je bilo predhodno izbranih 41 projektov[61] za pripravo sporazumov o dodelitvi nepovratnih sredstev za doslej največji prispevek sklada za inovacije v višini 3,6 milijarde EUR. Sporazumi bodo predvidoma podpisani do konca leta 2023. Tretji razpis za

[56] Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o izvajanju sklada za inovacije (COM(2022) 416 final).

[57] Projekti bodo prispevali k prizadevanjem za razogljičenje šestih držav članic (Bolgarije, Francije, Nemčije, Nizozemske, Poljske in Švedske) ter Islandije in Norveške.

[58] Nepovratna sredstva iz sklada za inovacije EU so bila dodeljena16 projektom z vse Evrope, Generalni direktorat za podnebno politiko, 6. junij 2023.

[59] Posodobljeni portfelj projektov, za katere je bil podpisan sporazum v okviru sklada za inovacije.

[60] Uvodna izjava 20 Direktive 2009/29/ES, znova potrjeno v uvodni izjavi 14 Direktive (EU) 2018/410.

[61] EU bo za projekte na področju inovativnih čistih tehnologij zagotovila za 3,6 milijarde evrov naložb, financiranih s prihodki iz trgovanja z emisijami, Generalni direktorat za podnebno politiko, 13. julij 2023.

manjše projekte, katerega proračun je znašal 100 milijonov EUR, se je zaključil 19. septembra 2023, prejetih pa je bilo 72 predlogov.

Revizija direktive o ETS prinaša pomembne spremembe sklada za inovacije. Količina pravic sklada se poveča s 450 milijonov na približno 530 milijonov pravic, z njihovo prodajo pa naj bi se zbralo približno 40 milijard EUR prihodkov, ki bodo na voljo do leta 2030[62]. Na področje uporabe sklada se vključijo dodatni sektorji – pomorski promet, stavbe in cestni promet. Poleg tega se z novimi dodanimi elementi razširi področje, ki ga sklad pokriva, da se bolje uskladi s potrebami trga, vključno s kategorijo srednjih projektov in mehanizmi financiranja, kot so konkurenčni postopki za zbiranje ponudb (dražbe). Čeprav je sklad še naprej osredotočen na prelomne inovacije, se njegovo področje uporabe razširi na povečanje obsega inovativnih tehnologij, dražbe pa bi morale pri tem pomagati. Zaradi revizije je bila spremenjena uredba o skladu za inovacije (Uredba (EU) 2019/856)[63]. Predvidoma bo začela veljati na začetku novembra 2023.

Četrti razpis za zbiranje predlogov, ki bo zajemal manjše, srednje in obsežne projekte ter katerega okvirni proračun znaša 4 milijarde EUR, in prva dražba za obnovljivi vodik s proračunom v višini 800 milijonov EUR bosta izvedena pred koncem leta 2023 v skladu z revidiranimi pravili. Pilotna in naslednja dražba sta odprti državam članicam, ki jima lahko dodelijo sredstva iz nacionalnih proračunov za podporo dodatnim projektom – to je koncept „dražbe kot storitve“, predstavljen v sporočilu o evropski vodikovi banki[64].

7.3. Sklad za modernizacijo

Sklad za modernizacijo je solidarnostni program, financiran iz EU ETS. S podporo uvajanju projektov, namenjenih modernizaciji energetskih sistemov in izboljšanju energijske učinkovitosti, podpira deset držav članic z nižjim dohodkom[65] pri doseganju podnebnih in energetskih ciljev do leta 2030, od leta 2024 pa bo podpiral 13 držav članic z nižjim dohodkom. Proračun sklada se zagotavlja s prodajo deleža količine pravic, določene z zgornjo mejo EU ETS, na dražbi in se porazdeli med države članice upravičenke v skladu z določenim ključem[66].

Države članice predloge naložb, ki jih izberejo, predložijo za oceno, ki jo opravi Evropska investicijska banka. Vendar morajo večino svojih sredstev iz sklada uporabiti za prednostne naložbe, ki pripomorejo k pospešitvi energetskega prehoda. Komisija sprejme sklep o izplačilu, ko EIB posamezno naložbo potrdi kot prednostno ali ko odbor za naložbe sklada priporoči financiranje neprednostne naložbe. Sklepi o izplačilu se izdajo vsako leto v dveh krogih in zajemajo naložbe v vseh državah članicah upravičenkah.

---

[62] Ob ocenjeni ceni ogljika v višini 75 EUR/tono CO_2.

[63] Delegirana uredba Komisije (EU) 2019/856 z dne 26. februarja 2019 o dopolnitvi Direktive 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta v zvezi z delovanjem sklada za inovacije (UL L 140, 28.5.2019).

[64] Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o evropski vodikovi banki (COM(2023) 156 final z dne 16. marca 2023).

[65] Prve države članice upravičenke so bile Bolgarija, Hrvaška, Češka, Estonija, Madžarska, Latvija, Litva, Poljska, Romunija in Slovaška. Z revizijo direktive o ETS leta 2023 so bile dodane Grčija, Portugalska in Slovenija.

[66] Priloga IIb k direktivi o ETS – ključ za porazdelitev sredstev iz sklada za modernizacijo.

Izplačila iz sklada za modernizacijo od januarja 2021 znašajo skupno približno 7,5 milijarde EUR za vse upravičene države članice. V preglednici 5 so predstavljeni zneski, izplačani posameznim državam članicam. Komisija je junija 2023 sprejela peti sklep o izplačilu[67] v okviru sklada za modernizacijo. Na podlagi tega je EIB sedmim državam članicam upravičenkam[68] izplačala zneske v skupni vrednosti 2,4 milijarde EUR za financiranje 31 predlogov naložb. V drugem krogu zbiranja predlogov v okviru sklada za modernizacijo je bil rok za predložitev predlogov 15. avgust 2023 za neprednostne projekte oziroma 12. september 2023 za prednostne projekte.

Preglednica 5: Skupna izplačila iz sklada za modernizacijo (od 1. januarja 2021 do 30. junija 2023)

Država članica upravičenka	**Zneski, izplačani od leta 2021 (v milijonih EUR)**
Bolgarija	196,6
Češka	2 677,2
Estonija	87,0
Hrvaška	210,0
Madžarska	108,6
Litva	114,0
Latvija	5,0
Poljska	1 036,2
Romunija	2 558,2
Slovaška	519,5
SKUPAJ	**7 512,2**

Revizija direktive o EU ETS prinaša pomembne spremembe velikosti in upravljanja sklada za modernizacijo. Velikost sklada se poveča, pri čemer se prvotni količini pravic (640 milijonov) doda 110 milijonov pravic. Ta dodatek se razdeli med 13 držav članic upravičenk, tj. deset prvotnih upravičenk ter Grčijo, Portugalsko in Slovenijo. Za prednostne vire se dodelijo dodatna sredstva iz EU ETS na podlagi sklada, seznam prednostnih nalog pa se razširi. Zaradi revizije se izvaja postopek spremembe uredbe o skladu za modernizacijo (Uredba

[67] Sklep Komisije z dne 30. maja 2023 o izplačilu prihodkov iz sklada za modernizacijo v skladu z Direktivo 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta – prvi polletni cikel izplačil v letu 2023 (C(2023) 3643 final).

[68] S petim sklepom o izplačilu na podlagi sklada za modernizacijo so bila odobrena plačila Romuniji (1,1 milijarde EUR), Češki (1 milijarda EUR), Bolgariji (197 milijonov EUR), Poljski (47 milijonov EUR), Hrvaški (88 milijonov EUR), Latviji (5 milijonov EUR) in Litvi (1 milijon EUR).

(EU) 2020/1001)[69]. Sprememba bo predvidoma sprejeta v četrtem četrtletju 2023. Spremenjena uredba naj bi začela veljati 1. januarja 2024, da se bodo nova pravila uporabljala že v prvem ciklu izplačil navedenega leta.

8. Zmanjšanje emisij v okviru EU ETS

Leta 2022 so skupne emisije v okviru EU ETS znašale 1 362,1 milijona ton CO_2e (manj kot leta 2021, ko so znašale 1 364,9 milijona ton CO_2e). Emisije iz naprav so znašale 1 313 milijonov ton CO_2e oziroma 1,8 % manj kot leta 2021. Glavni dejavnik zmanjševanja emisij so bile industrijske naprave (–6,5 % leta 2022). Emisije iz proizvodnje električne energije in toplote so se drugo leto zapored povečale (+2,4 % leta 2022). Razlog za to sta bili predvsem energetska kriza v Evropi in posledična večja uporaba fosilnih goriv pri proizvodnji električne energije.

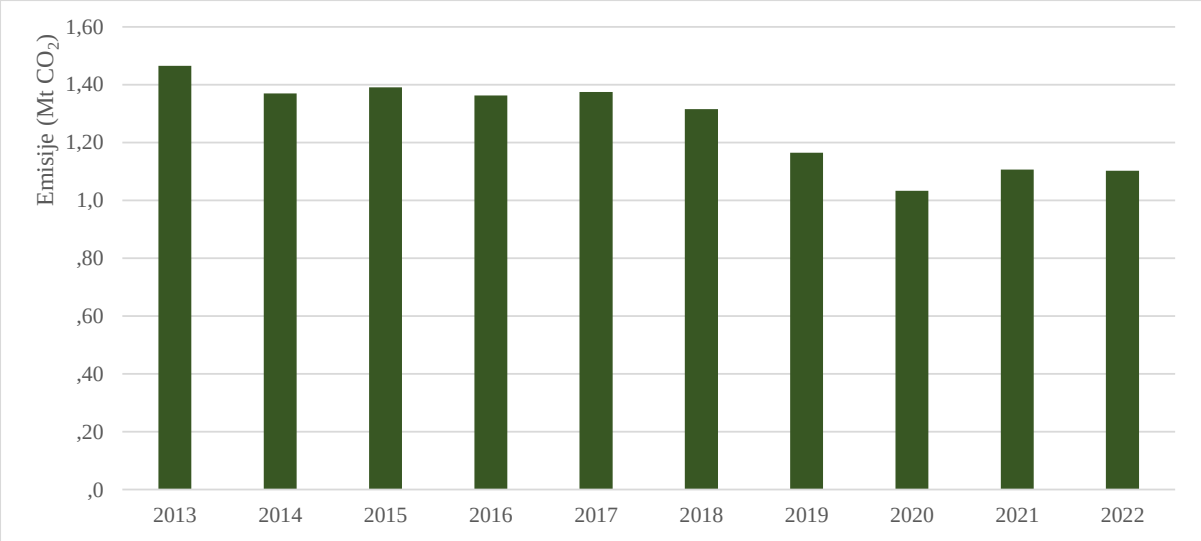
Emisije iz industrijskih naprav so se leta 2022 zmanjšale za 6,5 % v primerjavi z letom 2021. Znatna zmanjšanja je bilo mogoče ugotoviti v proizvodnji cementnega klinkerja, surovega železa ali jekla, kemikalij v rinfuzi in apna, žganju dolomita/magnezita in proizvodnji amoniaka. V sektorju rafiniranja mineralnega olja je bilo mogoče ugotoviti povečanje emisij. V preglednici 6 je prikazan trend emisij ETS iz naprav v zadnjih letih.

[69] Izvedbena uredba Komisije (EU) 2020/1001 z dne 9. julija 2020 o določitvi podrobnih pravil za uporabo Direktive 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta v zvezi z delovanjem sklada za modernizacijo, namenjenega podpori naložbam za modernizacijo energetskih sistemov ter izboljšanje energijske učinkovitosti nekaterih držav članic (UL L 221, 10.7.2020).

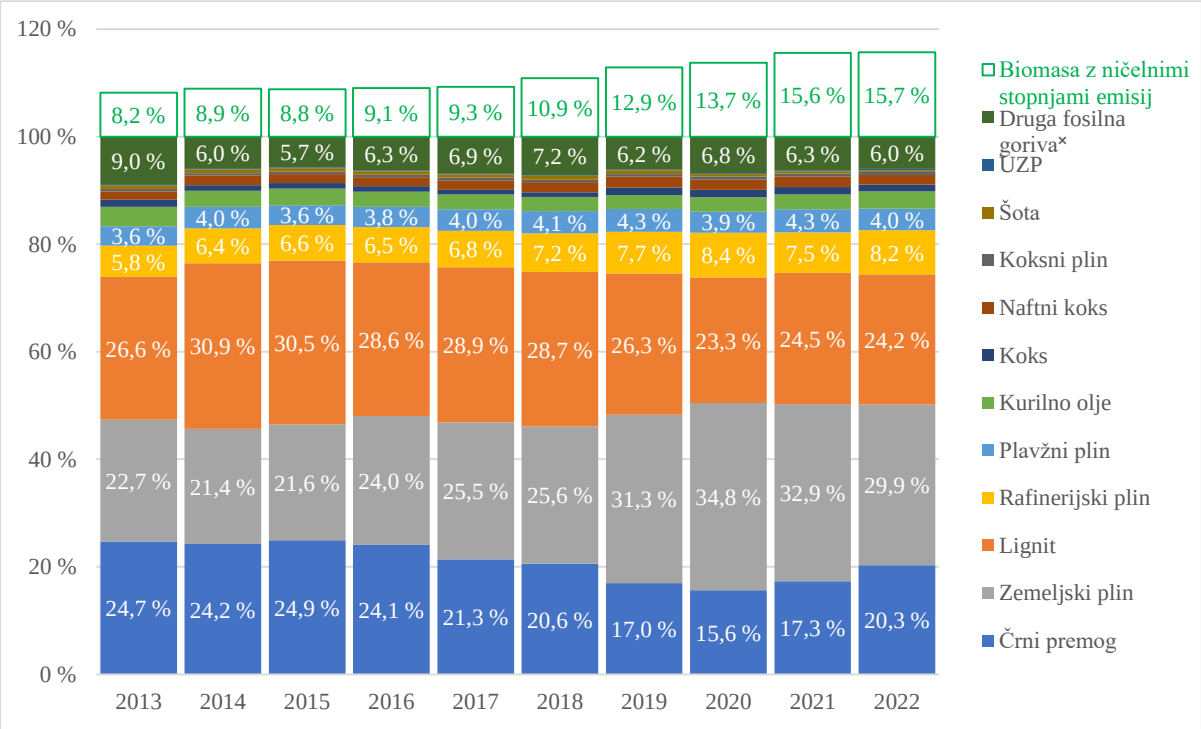
Preglednica 6: Preverjene emisije iz naprav v okviru EU ETS [v milijonih ton]

Leto	2019	2020	2021	2022
Preverjene emisije iz nepremičnih naprav	1 530	1 356 (1 253 brez Združenega kraljestva)	1 337	1 313
Sprememba na medletni ravni	–9,1 %	–11,4 %	–1,4 % (6,6 % brez Združenega kraljestva)	–1,8 %
Preverjene emisije iz proizvodnje električne energije in toplote	822	696 (653 brez Združenega kraljestva)	708	725
Sprememba na medletni ravni	–14,7 %	–15,3 %	1,6 % (8,4 % brez Združenega kraljestva)	2,4 %
Preverjene emisije iz industrijske proizvodnje	708	660 (601 brez Združenega kraljestva)	629	588
Sprememba na medletni ravni	–1,6 %	–6,9 %	–4,7 % (4,6 % brez Združenega kraljestva)	–6,5 %

Na slikah 4 in 5 je prikazan trend emisij iz zgorevanja fosilnih goriv v napravah, vključenih v EU ETS – skupaj oziroma po vrsti goriva. Na splošno se emisije zmanjšujejo. Vendar se je dolgoročni trend nadomeščanja črnega premoga z zemeljskim plinom leta 2022 obrnil, kar je povezano z visoko rastjo cen zemeljskega plina. Emisije iz biomase niso vključene v EU ETS, zato niso upoštevane pri vrednostih emisij v drugih oddelkih tega poročila. Slika kaže tudi trend povečevanja uporabe biomase v napravah, vključenih v ETS, pri čemer stopnja emisij znaša 16,7 % poleg emisij iz naprav, vključenih v ETS, v letu 2022. Do leta 2022 je bila stopnja emisij iz zgorevanja biomase praviloma ničelna.



Slika 4: Trend skupnih emisij iz zgorevanja fosilnih goriv v okviru EU ETS



Slika 5: Trend v zvezi z deležem emisij za vsako vrsto goriva (% skupnih emisij iz goriv v napravah, vključenih v ETS; oznaka ni prikazana, če gorivo nikoli ne dosega več kot 3-odstotnega deleža vseh emisij)

[*] Goriva, ki ne spadajo med druge navedene vrste goriv.

Od 1. januarja 2023[70] se za emisije iz biomase z ničelnimi stopnjami emisij v okviru EU ETS uporabljajo nova trajnostna merila in merila glede prihrankov emisij iz direktive o energiji iz

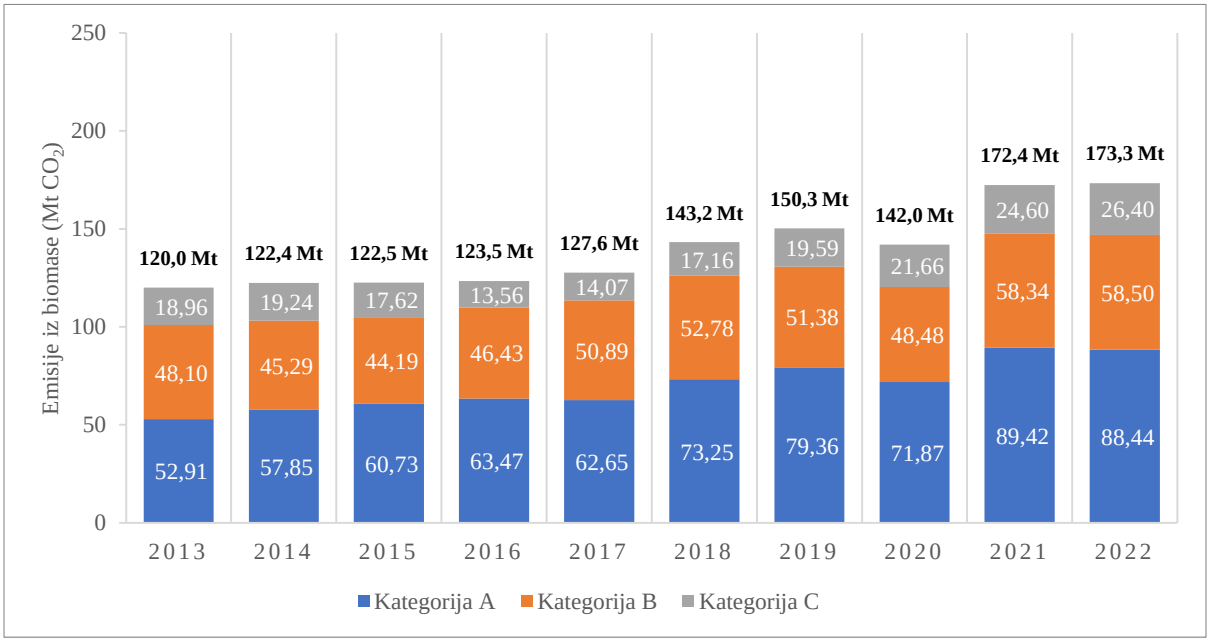
[70] Člen 38(6) uredbe o spremljanju in poročanju. Kot zgoraj; Uredba (EU) 2018/2066, ki je bila leta 2020 spremenjena z Uredbo (EU) 2020/2085, leta 2022 pa z Uredbo (EU) 2022/388. Glej prečiščeno besedilo.

obnovljivih virov[71]. Ta vključujejo strožja merila za biogoriva in tekoča biogoriva ter nova merila za trdno in plinasto biomaso.

Biomasna goriva, ki izpolnjujejo veljavna trajnostna merila in merila za prihranek emisij toplogrednih plinov ali za katera se ta merila ne uporabljajo, se lahko štejejo za biomasna goriva z ničelnimi stopnjami emisij. To pomeni, da se njihove emisije CO_2 ne štejejo kot fosilni CO_2. Upravljavcem v zvezi s temi emisijami z ničelno stopnjo ni treba predati pravic ETS. Zato so na sliki 5 emisije iz biomase z ničelno stopnjo prikazane poleg emisij iz fosilnih goriv.

Na sliki 6 so prikazani deleži emisij iz biomase z ničelno stopnjo po napravah kategorij A, B in C, vključenih v EU ES. Deleži ne vključujejo absorpcijske faze in neto vrednosti emisij. Podobno kot prejšnje leto so emisije iz biomase z ničelno stopnjo leta 2022 znašale 173 Mt CO_2e.

Emisije iz biomase, ki ni biomasa z ničelnimi stopnjami emisij, so bile še naprej minimalne in so znašale približno 1,3 Mt CO_2e, kar predstavlja nekaj manj kot 0,1 % vseh emisij ETS iz nepremičnih naprav. Ta delež je skoraj enak kot leta 2021, vendar se bo predvidoma povečal zaradi strožjih zahtev glede biomase z ničelnimi stopnjami emisij, zlasti po letu 2023. Do 1. januarja 2023 lahko nacionalni organi upravljavcem naprav dovolijo, da emisije iz biomase obravnavajo kot ničelne, pri čemer jim ni treba dokazati skladnosti s trajnostnimi merili in merili glede prihrankov emisij iz prenovljene direktive o energiji iz obnovljivih virov.



Slika 6: Letne emisije naprav, vključenih v ETS, ki izvirajo iz biomase z ničelnimi stopnjami emisij, v obdobju 2013–2020 (v milijonih ton CO_2e)

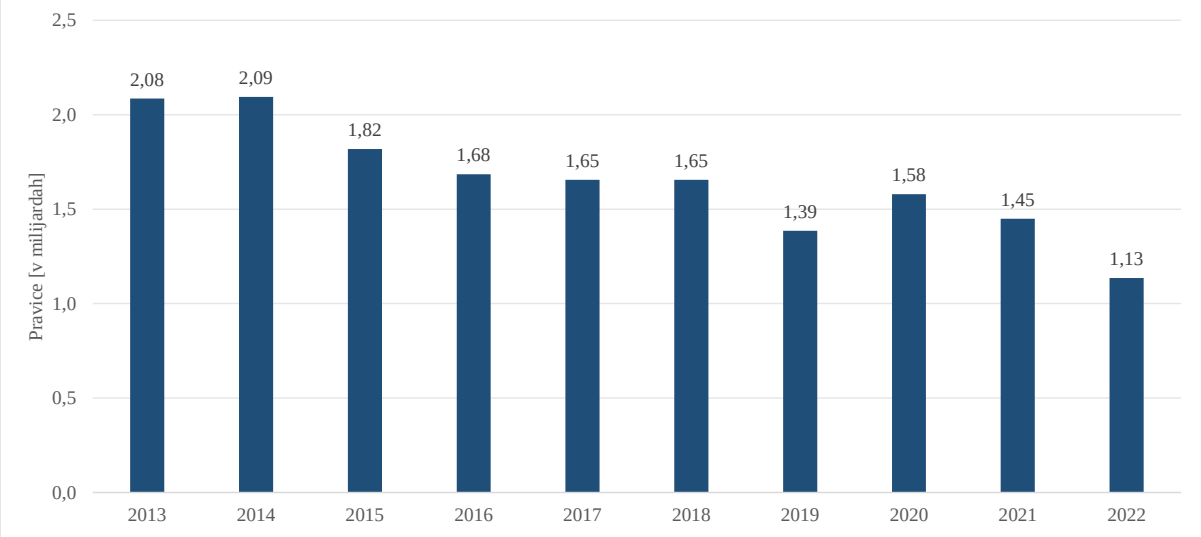
[71] Direktiva (EU) 2018/2001 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov (prenovitev) (UL L 328, 21.12.2018). Glej prečiščeno besedilo.

9. Uravnoteženje ponudbe in povpraševanja na trgu ogljika EU

Rezerva za stabilnost trga je bila vzpostavljena kot dolgoročna, na pravilih temelječa rešitev za strukturno neravnotežje med ponudbo pravic v EU ETS in povpraševanjem po njih na začetku tretje faze. Leta 2013 je presežek pravic na trgu ogljika EU znašal 2,1 milijarde pravic (po določitvi uporabe 1,6 milijarde mednarodnih dobropisov za skladnost v okviru EU ETS).

Rezerva za stabilnost trga zagotavlja, da se ponudba pravic v EU ETS prilagodi v skladu s predhodno določenimi pragovi za skupno število pravic v obtoku. Na podlagi ravni skupnega števila pravic v obtoku se pravice bodisi umaknejo[72] iz dražb in vključijo v rezervo bodisi sprostijo iz rezerve in prodajo na dražbi. Rezerva za stabilnost trga tako spodbuja ravnovesje in odpornost proti prihodnjim pretresom v zvezi s ponudbo in povpraševanjem ter zagotavlja nemoteno delovanje trga ogljika EU. Rezerva je začela delovati leta 2019, od takrat pa so bile pravice umaknjene iz obtoka.

Komisija letno objavlja skupno število pravic v obtoku. Izračuna se za predhodno leto, prilagoditve ponudbe pa se izvedejo po objavi, v 12-mesečnem obdobju in v skladu s posebnim ključem. Komisija je 15. maja 2023 objavila sporočilo o skupnem številu pravic v obtoku v letu 2022[73]. Znašalo je skupno 1,13 milijarde pravic, kar je manj kot leta 2021, vendar še vedno nad pragom za uporabo rezerve. Zato bo od septembra 2023 do avgusta 2024 iz dražb umaknjenih 272 milijonov pravic (24 % skupnega števila pravic v obtoku). Na sliki 7 je prikazan trend presežka pravic v EU ETS od leta 2013. Prispevki držav, vključenih v ETS, v rezervo za stabilnost trga od leta 2019 so prikazani v preglednici 6 v delovnem dokumentu služb Komisije[74].



Slika 7: Presežki pravic v EU ETS (2013–2022)

[72] Na podlagi rezerve za stabilnost trga se umakne 24 % skupnega števila pravic v obtoku, ko to presega 833 milijonov.

[73] Sporočilo Komisije Objava skupnega števila pravic v obtoku v letu 2022 za namene rezerve za stabilnost trga v okviru sistema EU za trgovanje z emisijami, vzpostavljenega z Direktivo 2003/87/ES (UL C 172, 15.5.2023).

[74] SWD(2023) 346 final.

Od leta 2023 se pravice, ki se hranijo v rezervi za stabilnost trga in presegajo določen prag, razveljavijo[75]. Komisija je o tem poročala v svojem sporočilu o skupnem številu pravic v obtoku v letu 2022. Veljavni prag je bila količina pravic za prodajo na dražbi leta 2022 (486 milijonov pravic). V rezervi za stabilnost je bilo 31. decembra 2022 več kot 3 milijarde pravic. Zato je bilo 1. januarja 2023 razveljavljenih 2,5 milijarde pravic. Preostale pravice ustrezajo količini, ki je bila vključena v rezervo od leta 2019. Od te preostale količine je bilo 27 milijonov pravic namenjenih za prodajo na dražbi za polnjenje sklada za inovacije na podlagi uredbe o REPowerEU. To se bo upoštevalo pri izračunu skupnega števila pravic v obtoku v letu 2023.

V okviru svežnja „Pripravljeni na 55“ so bile z revizijo direktive o ETS in sklepa o rezervi za stabilnost trga uvedene pomembne spremembe za okrepitev rezerve. Veljati bodo začele leta 2024. Zlasti se ohrani 24-odstotna stopnja vključevanja v rezervo za stabilnost trga, prag za razveljavitev pa je določen na 400 milijonov pravic. Prilagojen je bil tudi mehanizem za stopnjo vključevanja, da bi se zmanjšali učinki praga. Kadar skupno število pravic v obtoku znaša med 833 milijonov in 1 096 milijonov pravic, se mehanizem za stopnjo vključevanja ne uporabi; namesto tega se manjši delež pravic odšteje od količin pravic za prodajo na dražbi in vključi v rezervo. Poleg tega bo od leta 2024 v izračun skupnega števila pravic v obtoku vključeno neto povpraševanje v letalstvu. Te spremembe se bodo upoštevale v sporočilu o skupnem številu pravic v obtoku v letu 2023. Sporočilo naj bi bilo objavljeno do 1. junija 2024.

10. Letalstvo

EU ETS ureja emisije iz letalskega sektorja od leta 2012. S pravnega vidika sistem zajema vse odhodne lete iz EGP in vse dohodne lete v EGP. Leta 2013 pa je EU obveznosti v zvezi z ETS začasno omejila na lete znotraj EGP, da bi podprla razvoj globalnega tržnega ukrepa za zmanjšanje emisij iz letalstva, ki ga je pripravila Mednarodna organizacija civilnega letalstva (ICAO)[76]. Od takrat je bilo področje uporabe direktive o ETS razširjeno trikrat, kot je pojasnjeno v nadaljevanju.

Prvič, EU ETS od 1. januarja 2020 zajema emisije odhodnih letov v Švico[77]. Švicarski ETS se uporablja za lete do letališč v EGP. To zagotavlja enake konkurenčne pogoje v obeh smereh poti. Drugič, EU ETS se od 1. januarja 2021 uporablja za odhodne lete v Združeno kraljestvo. ETS Združenega kraljestva se uporablja za lete do letališč v EGP, s čimer se zagotavlja, da se oblikovanje cen ogljika kljub izstopu Združenega kraljestva iz EU uporablja tudi za emisije iz letalstva.

Področje uporabe se bo tretjič razširilo 1. januarja 2024, ko bodo v EU ETS vključene emisije iz večine letov[78] v devet najbolj oddaljenih regij EU in iz njih ter odhodnih letov iz najbolj

[75] V skladu s členom 1(5a) sklepa o rezervi za stabilnost trga.

[76] Sklep št. 377/2013/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. aprila 2013 o začasnem odstopanju od Direktive 2003/87/ES o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti (UL L 113, 25.4.2013).

[77] Prilagojeni vrednosti preverjenih emisij brez dohodnih letov iz Združenega kraljestva: 21,5 Mt v letu 2020 in 55,8 Mt v letu 2019.

[78] Za emisije iz letov med letališčem v najbolj oddaljeni regiji v državi članici in letališčem v isti državi članici se do leta 2030 uporablja začasno odstopanje od EU ETS.

oddaljenih regij v Švico in Združeno kraljestvo. Tako se bo področje uporabe oblikovanja cen ogljika v okviru ETS razširilo za skupno 7 %. Švica načrtuje, da bo na isti datum v svoj ETS vključila emisije iz letov v najbolj oddaljene regije.

Leta 2022 je bilo v skladu s posodobljenim področjem uporabe EU ETS izdanih 27 milijonov pravic za letalstvo. Število brezplačno dodeljenih pravic je znašalo 23,1 milijona. Operatorji zrakoplovov, ki jih upravljajo nacionalni administratorji v EGP, so v okviru švicarskega ETS brezplačno prejeli nekaj manj kot 0,4 milijona švicarskih pravic za letalstvo. Leta 2022 je bilo na dražbah prodanih približno 3,7 milijona pravic za letalstvo.

Emisije operatorjev zrakoplovov so se leta 2022 precej povečale v primerjavi z letom 2021. Tako so leta 2022 znašale 49,1 milijona ton (vključno z 0,5 milijona ton v okviru švicarskega ETS), medtem ko so leta 2021 znašale 27,9 milijona ton. To pa je vseeno bilo skoraj 30 % manj kot leta 2019, ko so znašale 68,2 milijona ton. Vendar EU ETS od leta 2021 ne zajema več dohodnih letov iz Združenega kraljestva. Brez njih so emisije iz letalstva, vključene v EU ETS, bliže ravnem iz leta 2019, kar potrjuje vrnitev na ravni emisij pred pandemijo COVID-19[79].

V preglednici 7 so predstavljene preverjene emisije operatorjev zrakoplovov skupaj s količinami brezplačno dodeljenih pravic in pravic, prodanih na dražbi, v letalskem sektorju od leta 2019.

[79] Pregled evropskega letalstva, 24.–30. maj, Eurocontrol, 1. junij 2023.

Preglednica 7: Letalstvo v okviru EU ETS – preverjene emisije, količine brezplačno dodeljenih pravic in pravic, prodanih na dražbi

Leto	2019	2020	2021	2022
Preverjene emisije (v milijonih ton CO_2e)	68,2	25,2	27,9	49,1
Sprememba na medletni ravni[80, 81]	1 %	–63 %	30 %	75 %
Brezplačno dodeljene pravice (EU27 + Islandija, Lihtenštajn in Norveška + Združeno kraljestvo + Švica)[82]	31,3[83]	32,5	24,0	23,1
Brezplačno dodeljene pravice iz posebne rezerve za nove udeležence in hitro rastoče operatorje	1,0	0,8	0,3	0,25
Količine pravic, prodanih na dražbi	5,5	9,2	3,8	3,7

Skupščina ICAO je oktobra 2016 sprejela resolucijo o shemi za poravnavo in zmanjševanje emisij ogljika za mednarodno letalstvo (CORSIA). Resolucija je bila znova potrjena v revizijah v letih 2019 in 2022. Njen glavni cilj je izravnati emisije CO_2 iz mednarodnega letalstva, ki presegajo določeno izhodiščno vrednost. Shema se je začela izvajati leta 2021, do leta 2026 pa je prostovoljna za vse države. Od leta 2027 ne bi smela biti več prostovoljna za glavne letalske države. Ni še jasno, ali bodo shemo pozneje uporabljale vse obvezane države – nekatere so v zvezi z njo izrazile zadržke (npr. Kitajska)[84]. Sodelujoče države bi morale od svojih letalskih prevoznikov s sedežem v navedenih državah zahtevati, da svoje emisije nad izhodiščno vrednostjo, ki je bila določena na 85 % ravni iz leta 2019, izravnajo z nakupom in preklicem

[80] Ob upoštevanju posodobljenega obsega letalstva v okviru EU ETS (brez dohodnih letov iz Združenega kraljestva).

[81] Švica je vključena samo v podatke za leta 2020, 2021 in 2022.

[82] V teh številkah niso upoštevani niti vsa zaprtja operatorjev zrakoplovov in brezplačne pravice iz posebne rezerve za nove udeležence in hitro rastoče operatorje niti donosi v letu 2012 zaradi spremembe področja uporabe. Vira: EUTL, Generalni direktorat za podnebno politiko.

[83] Če bi se upoštevalo število pravic, ki niso bile dodeljene zaradi zaprtij operatorjev zrakoplovov, bi bilo dejansko število pravic, dodeljenih za leto 2019, za 4 milijone manjše od navedenega (glej sprotno opombo 8 v Obvestilu C(2020) 8643, UL C 428I, 11.12.2020). Dodeljevanje pravic Združenemu kraljestvu (4,31 milijona pravic od skupne količine za leto 2019) je bilo leta 2019 začasno prekinjeno zaradi zaščitnih ukrepov, ki jih je Komisija sprejela za varstvo okoljske celovitosti EU ETS v primerih, ko se pravo EU preneha uporabljati za državo članico, ki izstopi iz EU. Dodeljevanje se je ponovno začelo leta 2020.

[84] Poročilo o oceni učinka, spremni dokument k predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2003/87/ES v zvezi s prispevkom letalstva k cilju Unije glede zmanjšanja emisij v celotnem gospodarstvu in ustreznem izvajanju globalnega tržnega ukrepa (SWD(2021) 603 final, 14.7.2021).

mednarodnih dobropisov. Za lažji napredek v ICAO je bila omejitev področja uporabe EU ETS na letalstvo v Evropi podaljšana do konca leta 2026, saj bi morale tretje države od leta 2027 uporabljati shemo CORSIA. Poleg tega je bilo z revizijo EU ETS določeno, da se bo sistem uporabljal za lete, ki vključujejo države, ki od leta 2027 ne uporabljajo sheme CORSIA.

Revidirana direktiva o ETS spodbuja izvajanje načela odgovornosti povzročitelja v letalskem sektorju. Brezplačne dodelitve za operatorje zrakoplovov bodo postopoma odpravljene do konca leta 2025. Hkrati je 20 milijonov pravic (katerih sedanja tržna vrednost po ocenah znaša približno 1,6 milijarde EUR) rezerviranih za dodatno podporo uvajanju upravičenih alternativnih goriv. S tem bi se povečala obstoječa spodbuda EU ETS za uporabo alternativnih goriv namesto fosilnih, pri čemer ničelna stopnja zagotavlja finančno spodbudo v višini približno 300 EUR na tono goriva. Z revizijo direktive o obdavčitvi energije, ki se zdaj izvaja, se bo ta spodbuda predvidoma še povečala.

Ob priznanju, da učinkov letalstva, ki niso povezani s CO_2, ni več mogoče spregledati[85], je bil vzpostavljen namenski okvir za spremljanje, poročanje in preverjanje, ki se bo začel uporabljati 1. januarja 2025. Sklad za inovacije je bil razširjen, tako da podpira zmanjševanje splošnega vpliva letalstva na podnebje. Komisija bo na podlagi rezultatov spremljanja učinkov letalstva, ki niso povezani s CO_2, poročanja o njih in njihovega preverjanja predložila poročilo do konca leta 2027. Nato bo po potrebi pripravila osnutek zakonodajnega predloga s priloženo oceno učinka, pri čemer bo določila način, kako zmanjšati navedene učinke z njihovo vključitvijo na področje uporabe EU ETS za letalstvo.

Komisija bo leta 2026 ocenila, ali je bila shema CORSIA okrepljena in ali jo izvajajo večje države zunaj Evrope. Na podlagi rezultata ocene bi morala predložiti zakonodajni predlog za (i) omejitev področja uporabe EU ETS na lete z vzletom z letališč v EGP, pri čemer se odštejejo morebitni stroški zaradi poravnave v okviru sheme CORSIA na teh poteh, ter izvzetje dohodnih letov ali (ii) uporabo oblikovanja cen ogljika v okviru ETS izključno za lete znotraj Evrope in poti, ki vključujejo države, ki od leta 2027 ne uporabljajo sheme CORSIA.

11. Nadzor trga

Za trg ogljika EU se uporabljajo stroga pravila o nadzoru trga, določena za finančne trge EU. Tako promptni kot izvedeni finančni instrumenti v zvezi s pravicami do emisije se v skladu z Direktivo 2014/65/EU[86] uvrščajo med finančne instrumente. Tako so razvrščeni tudi v sekundarni zakonodaji, vključno z uredbo o dražbah, ki ureja nadzor primarnega trga (dražbe pravic).

[85] Splošni vpliv svetovnega letalstva na podnebje močno presega emisije CO_2, ki jih trenutno ureja EU ETS. Splošni vpliv letalstva je po ocenah dva- do štirikrat večji od vplivov emisij CO_2, če se upoštevajo tudi učinki, ki niso povezani s CO_2. Obravnava teh emisij je pomembna, saj je Medvladni panel za podnebne spremembe (IPCC) v svojem šestem ocenjevalnem poročilu o blaženju podnebnih sprememb mednarodno letalstvo (in ladijski promet) izpostavil kot sektorja, katerih podnebni cilji niso zadostni za ustavitev višanja globalne temperature v skladu s Pariškim sporazumom.

[86] Direktiva 2014/65/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o trgih finančnih instrumentov ter spremembi Direktive 2002/92/ES in Direktive 2011/61/EU (UL L 173, 12.6.2014).

Nadzor trga ogljika EU izvajajo finančni organi vseh držav članic[87], usklajuje pa ga evropski regulator, in sicer Evropski organ za vrednostne papirje in trge (ESMA). Vedenje udeležencev na trgu spremljajo na podlagi obsežnih zahtev glede poročanja in preglednosti. Poleg tega morajo udeleženci na trgu v skladu z Uredbo (EU) št. 596/2014[88] o zlorabi trga takoj sporočiti sumljiva naročila in transakcije. Pri tem so nacionalni organi pooblaščeni za naložitev popravnih ukrepov ali kazni, če ugotovijo zlorabo trga.

Zaradi energetske krize in naraščanja cen v okviru ETS je organ ESMA 22. marca 2022 objavil podrobno raziskavo o delovanju trga ogljika EU[89]. Poročilo vsebuje podrobno analizo trga, v njem pa je ugotovljeno, da trg ustrezno deluje in da so gibanja cen v skladu s temeljnimi tržnimi načeli. Poleg tega je organ ESMA predlagal več priporočil za dodatno izboljšanje preglednosti in celovitosti trga ogljika EU.

Poleg tega je Komisija opravila raziskavo trga v zvezi z udeležbo upravljavcev na dražbah in sekundarnih trgih v prvi polovici leta 2022. Raziskava, v kateri so bili zbrani odgovori več kot 900 upravljavcev, je potrdila pomembno vlogo finančnih subjektov pri pravilnem delovanju trga ogljika EU. Na splošno so bili upravljavci pozitivni glede sedanje ureditve za pridobivanje pravice do emisije na podlagi dražb in trgovanja na sekundarnem trgu. Večina jih za pridobivanje pravic do emisije in izpolnjevanje obveznosti uporablja finančne posrednike. Glavni razlogi za njihovo uporabo so po navedbah upravljavcev omejena potreba po pravicah, stroškovna učinkovitost in omejeno poznavanje finančnih trgov.

Na podlagi tega revidirana direktiva o ETS vključuje več sprememb za dodatno izboljšanje preglednosti trga ogljika EU. Organ ESMA je bil pozvan, naj redno ocenjuje delovanje trga ogljika EU ter vključi ocene v redno poročilo o trendih, tveganjih in ranljivostih na finančnih trgih. V svojem drugem poročilu o trendih, tveganjih in ranljivostih z dne 31. avgusta 2023 je navedel, da je bil trg ogljika EU v letu 2023 še naprej stabilen in je še naprej deloval v skladu s temeljnimi tržnimi načeli.

Komisija je v okviru reforme EU ETS zavezana tudi uvedbi več sprememb v izvedbeni zakonodaji o EU ETS za dodatno izboljšanje preglednosti trga ogljika. Te spremembe za spremembo uredbe o dražbi in uredbe o registru so v skladu s priporočili iz poročila organa ESMA. Za lažje spremljanje trga bodo pristojni nacionalni organi in organ ESMA prejeli podrobne podatke o vsaki dražbi in imeli reden dostop do podatkov iz registra Unije. Uvedene bodo tudi spremembe za olajšanje opredelitve izključno dvostranskih transakcij v registru Unije. Delo za spremembo uredb o dražbi in registru za izvedbo teh sprememb se izvaja.

Mednarodno združenje nadzornikov trga vrednostnih papirjev (IOSCO) je 5. julija 2023 objavilo poročilo o trgih ogljikov za skladnost[90]. Združenje IOSCO je mednarodni organ, ki

[87] Seznam pristojnih nacionalnih organov, odgovornih na podlagi uredbe o zlorabi trga, je na voljo na spletni strani organa ESMA.

[88] Uredba (EU) št. 596/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o zlorabi trga (uredba o zlorabi trga) ter razveljavitvi Direktive 2003/6/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter direktiv Komisije 2003/124/ES, 2003/125/ES in 2004/72/ES (UL L 173, 12.6.2014).

[89] ESMA70-445-38 – končno poročilo organa EMSA o pravicah do emisije, 28. marec 2022.

[90] FR09/23 – Trgi ogljika za skladnost, IOSCO, končno poročilo, 5. julij 2023.

združuje regulatorje za vrednostne papirje in je priznan kot določevalec globalnih standardov za sektor vrednostnih papirjev. V poročilu, ki temelji na spoznanjih, pridobljenih z obstoječimi trgi ogljika za skladnost in dobrimi praksami na trgih izvedenih finančnih instrumentov na blago, je ocenjeno promptno trgovanje in trgovanje z izvedenimi finančnimi instrumenti na primarnih in sekundarnih trgih v vseh jurisdikcijah.

V poročilu združenja IOSCO so navedene dobre prakse, ki se uporabljajo na trgu ogljika EU. Med njimi so rezerva za stabilnost trga za omejitev tveganja prevelike ponudbe pravic, uvrstitev pravic do emisije in izvedenih finančnih instrumentov med finančne instrumente, uporaba celovitega okvira za nadzor trga v zvezi s trgi primarnih proizvodov, vključno s pravili o preglednosti in poročanju o transakcijah, zlorabi trga, preprečevanju pranja denarja in učinkovitemu nadzoru, ki ga izvajajo pristojni organi. Poročilo vsebuje 12 priporočil za pomoč jurisdikcijam pri vzpostavljanju trgov ogljika za skladnost, ki so na splošno v skladu s sedanjim regulativnim okvirom, s katerim se ureja trg ogljika EU.

12. Okvir za spremljanje emisij in poročanje o njih

Okoljsko verodostojen EU ETS, ki nemoteno deluje, se zagotavlja z zanesljivim okvirom zahtev za spremljanje, poročanje, preverjanje in akreditacijo. Te zahteve so usklajene v Uredbi (EU) 2018/2066 (uredba o spremljanju in poročanju)[91] in Uredbi (EU) 2018/2067 (uredba o akreditaciji in preverjanju)[92]. Države vsako leto poročajo o izvajanju teh uredb in direktive o ETS.

12.1. Spremljanje in poročanje

Sistem za spremljanje emisij v okviru EU ETS temelji na pristopu gradnikov. To upravljavcem omogoča visoko stopnjo prožnosti, s čimer se zagotavljata stroškovna učinkovitost in zanesljivost podatkov o emisijah. Upravljavci lahko uporabljajo več metod spremljanja (na podlagi izračuna ali na podlagi meritev in izjemoma nadomestni pristop), pa tudi kombinacijo metod za posamezne dele naprave. Operatorji zrakoplovov lahko uporabljajo le pristop na podlagi izračuna, pri čemer je poraba goriva osrednji parameter leta. V skladu z uredbo o spremljanju in poročanju morajo imeti upravljavci naprav in operatorji zrakoplovov načrt za spremljanje, ki ga odobri pristojni nacionalni organ. To preprečuje samovoljno izbiro metod spremljanja in časovne spremembe. V letu 2022 so lahko naprave v petih državah, vključenih v ETS[93], še naprej uporabljale poenostavljene načrte za spremljanje v primerih z majhnim

[91] Kot zgoraj, Uredba (EU) 2018/2066, ki je bila leta 2020 spremenjena z Uredbo (EU) 2020/2085, leta 2022 pa z Uredbo (EU) 2022/388. Glej prečiščeno besedilo.

[92] Izvedbena uredba Komisije (EU) 2018/2067 z dne 19. decembra 2018 o preverjanju podatkov in o akreditaciji preveriteljev v skladu z Direktivo 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 334, 31.12.2018). Uredba je bila leta 2020 spremenjena z Uredbo Komisije (EU) 2020/2084. Glej prečiščeno besedilo.

[93] Te države članice so Danska, Finska, Madžarska, Litva in Nizozemska. Hrvaška ne uporablja več poenostavljenega poročanja.

tveganjem[94]. Na področju letalstva je o uporabi te določbe za operatorje z nizkimi emisijami poročala le Belgija.

Pravne zahteve za spremljanje emisij dejansko izpolnjuje večina naprav. Večina upravljavcev naprav je za izračun emisij uporabila metodologijo na podlagi izračuna[95]. V skladu s poročili so se sistemi za neprekinjeno merjenje emisij uporabljali le pri 145 napravah (1,7 %) v 22 državah, tj. pri devetih napravah manj kot leta 2021. Od tega so se navedeni sistemi pri 91 napravah uporabljali za merjenje emisij CO_2, pri 45 za N_2O in pri devetih za oba plina. Sistemi za neprekinjeno merjenje emisij se najpogosteje uporabljajo v Nemčiji in na Češkem. Izmerjene emisije 34 naprav so vsebovale tudi biogeni CO_2. Od naprav, pri katerih se uporabljajo sistemi za neprekinjeno merjenje emisij, se je pri 69 ta metodologija uporablja za merjenje več kot 95 % emisij, pri drugih 76 pa se je uporabljala kombinacija sistemov za neprekinjeno merjenje emisij in metodologije na podlagi izračuna.

Samo 11 držav je poročalo o uporabi nadomestnega pristopa; ta je bil uporabljen pri 27 napravah (štirih manj kot leta 2021), katerih emisije znašajo približno 2,6 milijona ton CO_2e (0,16 milijona ton CO_2e več kot leta 2021). Ena naprava na Nizozemskem je zaradi svoje zapletene strukture odgovorna za 60 % vseh sporočenih emisij, določenih z uporabo nadomestne metodologije.

Večina naprav je leta 2022 uporabila privzete najnižje stopnje[96], ki se zahtevajo v skladu z uredbo o spremljanju in poročanju. V skladu s poročili je le 96 naprav kategorije C (leta 2021 jih je bilo 89) pri vsaj enem parametru odstopalo od zahteve glede uporabe najvišjih stopenj za glavne tokove vira. Nahajale so se v 17 različnih državah (leta 2021 v 18) in predstavljale 15,1 % naprav kategorije C. Ta odstopanja so dovoljena le, če upravljavec dokaže, da doseganje najvišje stopnje tehnično ni izvedljivo ali da mu povzroča nerazumno visoke stroške. Ko ti pogoji niso več prisotni, mora upravljavec sistem za spremljanje ustrezno izboljšati.

Uredba o spremljanju in poročanju je bila spremenjena, da bi se upoštevala revidirana direktiva o ETS[97]. Posodobljena pravila se bodo uporabljala od 1. januarja 2024, ko se začne naslednji cikel spremljanja. Med drugim upoštevajo eno novo spremembo na podlagi revidirane direktive o ETS, tj. da se bodo leta 2024 začele v okviru EU ETS spremljati in sporočati emisije za naprave za sežiganje komunalnih odpadkov. Druga revizija uredbe z dodatnimi spremembami se bo začela proti koncu leta 2023.

---

[94] V skladu s členom 13 uredbe o spremljanju in poročanju (Izvedbena uredba Komisije (EU) 2018/2066 z dne 19. decembra 2018 o spremljanju emisij toplogrednih plinov in poročanju o njih v skladu z Direktivo 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter spremembi Uredbe Komisije (EU) št. 601/2012 (UL L 334, 31.12.2018). Uredba je bila leta 2020 spremenjena z Uredbo Komisije (EU) 2020/2085, leta 2022 pa z Uredbo Komisije (EU) 2022/388. Glej prečiščeno besedilo.

[95] Glavni razlog za to je, da metodologija na podlagi meritev zahteva znatne vire ter znanje in izkušnje, ki jih veliko manjših upravljavcev nima.

[96] V skladu z uredbo o spremljanju in poročanju morajo vsi upravljavci uporabljati določene najnižje stopnje. Večji viri emisij morajo uporabljati višje stopnje (ki vključujejo zanesljivejšo kakovost podatkov), za manjše vire pa so zahteve zaradi stroškovne učinkovitosti manj stroge.

[97] Izvedbena uredba Komisije (EU) 2023/2122 z dne 17. oktobra 2023 o spremembi Izvedbene uredbe (EU) 2018/2066 glede posodobitve spremljanja emisij toplogrednih plinov in poročanja o njih v skladu z Direktivo 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta (UL L, 2023/2122, 18.10.2023).

12.2. Akreditacija in preverjanje

Preveritelje v zvezi s spremljanjem emisij v okviru EU ETS mora za ocenjevanje v skladu z uredbo o preverjanju in akreditaciji akreditirati nacionalni akreditacijski organ. Preveritelji lahko delujejo z medsebojnim priznavanjem v vseh državah, vključenih v EU ETS, pri čemer lahko v celoti izkoristijo notranji trg in zagotovijo zadostno razpoložljivost storitev. V preglednici 8 delovnega dokumenta služb Komisije[98] je prikazan podroben pregled vidikov akreditacije in preverjanja v letu 2022.

Leta 2022 je bilo 110 preveriteljev akreditiranih za naprave, 23 pa za operatorje zrakoplovov. Poleg tega je 28 držav poročalo, da je na njihovem ozemlju leta 2022 deloval vsaj en tuji preveritelj, šest držav pa je navedlo, da so imele samo tuje preveritelje. To kaže, da je medsebojno priznavanje preveriteljev med državami še vedno uspešno.

Ugotovljeno je bilo, da je raven skladnosti preveriteljev z uredbo o preverjanju in akreditaciji visoka. Le Norveška in Francija sta za leto 2022 poročali o začasnih odvzemih akreditacije preveritelja (dva primera na Norveškem in en v Franciji), le Romunija pa je poročala o (enem) preklicu akreditacije. Za primerjavo, v letu 2021 sta bila dva primera začasnega odvzema in en primer preklica.

Vzporedno z revizijo uredbe o spremljanju in poročanju poteka revizija uredbe o akreditaciji in preverjanju, sprejetje pa je predvideno za prvo četrtletje 2024, tj. pred rokom za predložitev preverjenih poročil o izhodiščnih podatkih, ki je 30. maja 2024.

12.3. Pristojni organi

Organizacija pristojnih nacionalnih organov za izvajanje EU ETS se med državami članicami razlikuje. V nekaterih državah vključuje več lokalnih organov, v drugih pa je izvajanje bolj centralizirano. Države te pristope izbirajo na podlagi stroškovne in časovne učinkovitosti. V preglednicah 9 in 10 delovnega dokumenta služb Komisije je predstavljen pregled usklajevanja v zvezi z EU ETS[99].

Vse države, vključene v ETS, so poročale o vsaj enem osrednjem pristojnem organu, ki je v letu 2022 sodeloval pri izvajanju EU ETS. V 15 državah pri tem sodelujejo samo osrednji pristojni organi. Države so poročale o uporabi različnih orodij za usklajevanje dela med organi, kot je osrednji pristojni organ, ki je odgovoren za spremljanje, poročanje, akreditacijo in preverjanje (12 držav) ali ima usklajevalno vlogo[100] (devet držav), zavezujoča navodila in smernice, ki jih osrednji pristojni organ zagotovi lokalnim organom (pet držav), skupno usposabljanje pristojnih organov (sedem držav) in redne delovne skupine ali srečanja organov (12 držav). V letu 2022 14 držav ni uporabljalo nobenega od teh orodij; te države imajo bolj centralizirano organizacijo, zato potrebujejo manj orodij za usklajevanje.

[98] SWD(2023) 346 final.
[99] SWD(2023) 346 final.
[100] Če so za spremljanje, poročanje in preverjanje odgovorni regionalni/lokalni organi, ustrezne dokumente (kot so načrti za spremljanje) pregleda tudi osrednji pristojni organ z namenom nadzora kakovosti postopkov spremljanja, poročanja in preverjanja.

V letu 2022 16 držav upravljavcem naprav ni zaračunavalo upravnih pristojbin za izdajo dovoljenj in odobritev načrtov za spremljanje (v letu 2021 je bilo takih držav 15). Sedemnajst držav pristojbin ni zaračunavalo niti operatorjem zrakoplovov (v letu 2021 je bilo takih držav 18). Pristojbine so se zelo razlikovale glede na državo in vrsto storitve ter so znašale od približno 18 EUR do 8 442 EUR za izdajo dovoljenja in odobritev načrta za spremljanje v zvezi z napravami ter od 2 EUR do 4 100 EUR za operatorje zrakoplovov. Petnajst držav je poročalo o zaračunavanju različno visokih upravnih pristojbin za odobritev načrtov metodologije spremljanja ali večjih sprememb.

12.4. Skladnost v okviru EU ETS

Skladnost z zahtevami EU ETS se preverja letno. Upravljavci morajo za vsako leto delovanja do 31. marca naslednjega leta predložiti letno poročilo o emisijah. Ko se poročilo pregleda, morajo upravljavci do 30. aprila istega leta predati dogovorjeno število pravic. V skladu z direktivo o EU ETS se za vsako tono izpuščenega CO_2, za katero pravica ni bila predana pravočasno, naloži kazen v višini 100 EUR[101]. Ta znesek se prišteje ustreznim stroškom predaje pravic. Za kršitve pri izvajanju EU ETS se lahko na podlagi nacionalnih predpisov uporabijo tudi druge kazni. V preglednicah 11 do 13 delovnega dokumenta služb Komisije[102] je predstavljen podroben pregled skladnosti v okviru EU ETS. Revizija direktive o ETS vključuje prilagoditve časovnega razporeda za skladnost. Od leta 2024 se rok za predajo pravic prestavi s 30. aprila na 30. september.

V ciklu skladnosti za leto 2022 je bila raven skladnosti z zahtevami EU ETS še vedno zelo visoka. Upravljavci, odgovorni za več kot 99 % emisij iz naprav in letalstva, so v večini let pravočasno izpolnili svoje pravne obveznosti. Učinkovitost sistema zagotavljanja skladnosti se je izboljšala s povečanjem uporabe elektronskega poročanja. V letu 2022 je 12 držav uporabljalo avtomatizirane informacijske sisteme in elektronske predloge za načrte za spremljanje, poročila o emisijah, poročila o preverjanju in/ali poročila o izboljšavah. Osem držav avtomatizirane informacijske sisteme uporablja tudi za upravljanje delovnih postopkov v zvezi z načrti metodologije spremljanja, letnimi poročili o ravni dejavnosti in drugimi izmenjavami informacij o dodelitvah.

Zaradi pandemije COVID-19 in omejitev fizičnih stikov je šest držav (18 leta 2021) preveriteljem omogočilo izvedbo virtualnih obiskov na lokaciji[103]. Ustrezni pristojni organ je odobril virtualne obiske na lokaciji v zvezi z 31 napravami in 25 operatorji zrakoplovov.

Pristojni organi izvajajo različne preglede skladnosti v zvezi z letnimi poročili o emisijah naprav. V letu 2022 so vsi pristojni organi preverili popolnost poročil upravljavcev naprav, večina pa jih je preverila tudi popolnost poročil operatorjev zrakoplovov. Izjema so pristojni organi na Madžarskem in v Latviji (z enim oziroma dvema operatorjema zrakoplovov) ter v

[101] Kazen se indeksira v skladu z inflacijo.

[102] SWD(2023) 346 final.

[103] V skladu s členom 34a uredbe o akreditaciji in preverjanju lahko preveritelj opravi virtualni obisk na lokaciji, če lokacije ne more obiskati zaradi višje sile. Virtualni obisk lahko opravi le, če to odobri pristojni organ in če so izpolnjeni določeni pogoji.

Lihtenštajnu in na Severnem Irskem, kjer pristojni organi ne upravljajo nobenih operatorjev zrakoplovov.

Pristojni organi 12 držav so izvedli konservativne ocene v zvezi z 61 napravami (približno 0,7 % vseh naprav), kar je manj kot leta 2020, ko so bile konservativne ocene izvedene v zvezi z 55 napravami. Te ocene se izvedejo, če se letna poročila o emisijah ne predložijo pravočasno, če se izda negativno mnenje pri preverjanju ali če poročilo o emisijah ni v skladu z uredbo[104]. Konservativna ocena vseh emisij je bila opravljena za 30 naprav. Pri 11 napravah je konservativna ocena zajemala le del emisij, za 20 naprav pa je bilo ocenjeno, da niso ustvarile emisij.

Skupaj je bilo od 2,4 Mt emisij, o katerih so poročali upravljavci 61 naprav (leta 2021 so te emisije znašale 4,9 Mt), konservativno ocenjenih 1,0 Mt emisij (leta 2021 so te emisije znašale 0,8 Mt). Običajno so bile konservativne ocene izvedene, ker poročila o emisijah niso bila povsem skladna z zahtevami iz uredbe o spremljanju in poročanju ali ker so bila predložena po roku. Konservativne ocene za letalstvo je sporočilo pet držav (ena manj kot leta 2021) v zvezi s 33 operatorji zrakoplovov (kar je pet več kot leta 2021) in 0,14 Mt emisij (enako kot leta 2021). Danska je navedla, da je bilo 85 % konservativnih ocen za letalstvo izvedenih za enega letalskega prevoznika, ki ga upravlja Danska, ker je prevoznik predložil poročilo o emisijah po roku.

Pregledi pristojnih organov so še naprej pomembni za dopolnjevanje dela preveriteljev. Osemnajst držav članic je poročalo, da so poleg preverjanja poročil o emisijah izvajali tudi preglede na lokaciji naprav. Tri države[105] so poročale o pregledih na lokaciji v zvezi z letalstvom (nobena leta 2021). Med pandemijo COVID-19 so se te številke zmanjšale, vendar se pričakuje, da se bodo znova povečale.

V letu 2022 so bile 40 upravljavcem naprav v 10 državah naložene globe, ker niso predali zadostnega števila pravic do emisije za kritje svojih sporočenih emisij (presežne emisije). Na področju letalstva je o kaznih za presežne emisije poročalo šest držav v zvezi z devetimi operatorji zrakoplovov. Poleg primerov presežnih emisij je 13 držav[106] poročalo o 66 kršitvah, zaradi katerih so naložile kazni ali izdale uradna opozorila ali opomine. Sporočenih je bilo skupno 21 glob (ki so bile ali bodo naložene, npr. zaradi sodnih postopkov, ki še potekajo) v skupnem znesku 65,6 milijona EUR. To vključuje tudi področje letalstva, na katerem je bilo v petih državah ugotovljenih osem kršitev, za katere so bile naložene tri globe v skupnem znesku 325 000 EUR.

Kršitve, sporočene za leto 2022, so se najpogosteje nanašale na nepravočasno predložitev poročila o emisijah (16 primerov) ali poročila o ravni dejavnosti (štirje primeri), opustitev obveščanja o spremembah načrta za spremljanje ali njegove posodobitve (devet primerov) in delovanje brez dovoljenja za emisije (šest primerov).

[104] V skladu s členom 70 uredbe o spremljanju in poročanju.

[105] Dodatni dve državi (Lihtenštajn in Severna Irska) ne upravljata nobenih operatorjev zrakoplovov.

[106] Te države so Češka, Danska, Španija, Finska, Francija, Madžarska, Irska, Nizozemska, Norveška, Poljska, Švedska in Romunija.

13. Povezava med EU ETS in švicarskim ETS

EU ETS in švicarski ETS sta od leta 2020 povezana na podlagi mednarodnega sporazuma med EU in Švicarsko konfederacijo. To pomeni, da se lahko pravice, izdane v okviru enega sistema, predajo v zvezi z emisijami, nastalimi v katerem koli od obeh sistemov. Z dostopom do večjega trga lahko upravljavci povečajo stroškovno učinkovitost in imajo več možnosti za zmanjšanje emisij. V sporazumu o povezavi[107] so določeni pogoji in zahteve, v skladu s katerimi sta oba sistema povezana. V njem je predvidena tudi vzpostavitev mehanizma za zagotavljanje spoštovanja pogojev glede povezave iz člena 25 direktive o ETS.

Vključitev letalstva v sporazum o povezavi je bila za EU ključna zahteva. Na podlagi člena 6 navedenega sporazuma Švica uporablja enak pristop k pravilom o področju uporabe, zgornji meji in dodeljevanju pravic kot EU ETS. V skladu s členom 7 sporazuma o povezavi se bo to nadaljevalo na podlagi revidirane direktive o ETS. Švicarski ETS zajema švicarske notranje lete in odhodne lete do letališč EGP, medtem ko leti v Švico spadajo v EU ETS. S to ureditvijo se ščiti okoljska celovitost obeh sistemov. V okviru EU ETS in švicarskega ETS se od brexita uporablja enak pristop k letom, ki vključujejo Združeno kraljestvo, pri čemer oba zajemata le odhodne lete v Združeno kraljestvo.

V preglednicah 16 in 17 delovnega dokumenta služb Komisije[108] so predstavljeni ključni podatki za oba sistema za leto 2022 – količine pravic, prodanih na dražbah, količine brezplačno dodeljenih pravic ter preverjene emisije v zvezi z napravami in operatorji zrakoplovov. Njihova primerjava kaže, da pri združljivosti obeh sistemov ne gre za vprašanje velikosti, temveč kvalitativnih zahtev, enakih konkurenčnih pogojev in ukrepov za zaščito celovitosti trga.

Za izvajanje sporazuma o povezavi in spodbujanju večje učinkovitosti je bila vzpostavljena neposredna tehnična povezava med registroma obeh sistemov. Tako lahko regulirani subjekti prenesejo pravice z računa v enem sistemu na račun v drugem sistemu. Prenosi so načrtovani in se običajno izvedejo dvakrat mesečno. Od leta 2023 bo povezava med registroma obeh sistemov za trgovanje z emisijami postopoma postala stalna značilnost. S tem se bosta izboljšala likvidnost trga in izvajanje transakcij med povezanima sistemoma, kot da bi tvorila enotni trg. Udeleženci na trgu bodo lahko ravnali enako kot na enotnem trgu, pri čemer bodo morali upoštevati le posamezne regulativne predpise EU in Švice. Trajno povezavo bi bilo treba vzpostaviti najpozneje leta 2024.

V preglednici 18 delovnega dokumenta služb Komisije[109] so predstavljeni učinki povezave med EU ETS in švicarskim ETS v letu 2022. Preglednica kaže, v kolikšni meri so regulirani subjekti v okviru obeh sistemov uporabljali pravice, izdane v okviru drugega sistema, za zagotavljanje skladnosti.

Regulirani subjekti, vključeni v EU ETS (naprave in operatorji zrakoplovov), so za zagotavljanje skladnosti v letu 2022 uporabili skupno 971 170 pravic, izdanih v okviru

[107] Sporazum med Evropsko unijo in Švicarsko konfederacijo o povezavi njunih sistemov trgovanja z emisijami toplogrednih plinov (UL L 322, 7.12.2017).

[108] SWD(2023) 346 final.

[109] SWD(2023) 346 final.

švicarskega ETS. To je skoraj 83 200 pravic več kot leta 2021 in skoraj 378 000 pravic več kot leta 2020, kar kaže, da se uporaba prožnosti, ki jo zagotavlja povezava med EU ETS in švicarskim ETS, povečuje. To je bilo doseženo kljub temu, da so operatorji zrakoplovov EU v relativnem smislu uporabili manj pravic za letalstvo, izdanih v okviru švicarskega ETS (0,7 % leta 2022 v primerjavi z 1,5 % leta 2021). To se je deloma izravnalo z večjo uporabo švicarskih splošnih pravic (0,1 % leta 2022, medtem ko je bil ta delež leta 2021 enak skoraj nič).

Število švicarskih splošnih pravic, uporabljenih za zagotavljanje skladnosti v zvezi z napravami v EU, je ostalo nespremenjeno in znašalo 394 722. Število pravic za letalstvo v okviru švicarskega ETS, uporabljenih za zagotavljanje skladnosti v zvezi z napravami, vključenimi v EU ETS, pa se je v istem obdobju skoraj potrojilo, pri čemer se je med letoma 2021 in 2022 povečalo s 63 410 na 173 650. Večja uporaba pravic za letalstvo za zagotavljanje skladnosti kaže, da se povečujeta ozaveščenost o povezavi med EU ETS in švicarskim ETS ter njeno sprejemanje. V relativnem smislu so splošne pravice, izdane v okviru švicarskega ETS, predstavljale manj kot 0,03 % vseh predanih pravic v okviru EU ETS v letu 2022. Vendar so te pravice predstavljale večji, skoraj 9,7-odstotni delež vseh švicarskih splošnih pravic, ki so bile v zadevnem letu brezplačno dodeljene in prodane na dražbah.

V okviru švicarskega ETS je bil v zvezi z napravami v letu 2022 za zagotavljanje skladnosti uporabljen manjši delež splošnih pravic EU ETS kot v letu 2021 (6,2 % v primerjavi z 8,2 %). V nobenem letu se v zvezi z napravami v okviru švicarskega ETS za zagotavljanje skladnosti niso uporabile pravice za letalstvo v okviru EU ETS.

V preglednici 18 delovnega dokumenta služb Komisije[110] so prikazane skupne količine pravic (splošnih pravic in pravic za letalstvo), ki so bile od leta 2020 v imenu udeležencev na trgu prenesene med EU ETS in švicarskim ETS. Do zdaj je bilo največje skupno število prenosov leta 2022. Pregled preteklega stanja zdaj kaže, da je bilo iz EU ETS v švicarski ETS prenesenih 502 106 pravic. Pri tem pa je treba opozoriti, da lahko številke vključujejo ponovne prenose istih pravic.

14. EU ETS v okviru podnebnega in energetskega upravljanja EU

EU ETS deluje v širšem okviru podnebnega in energetskega upravljanja EU, vključno z Direktivo (EU) 2023/1791 (direktiva o energijski učinkovitosti)[111]. V okviru svežnja „Pripravljeni na 55“ je bila revidirana tudi navedena direktiva. Njen cilj je doseči prihranke energije z določitvijo ciljev in obveznosti za države članice in podjetja. Signal glede cene ogljika, ki ga zagotavlja EU ETS, vpliva na ukrepe politike in dejavnosti, ki se izvajajo v ta namen.

Revidirana direktiva o energijski učinkovitosti uvaja nova pravila za zmanjšanje porabe končne energije na ravni EU za 11,7 % do leta 2030. Vse države članice bodo prispevale k doseganju tega cilja. V svojih celovitih nacionalnih energetskih in podnebnih načrtih (NEPN) na podlagi

[110] SWD(2023) 346 final.

[111] Direktiva (EU) 2023/1791 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. septembra 2023 o energetski učinkovitosti in spremembi Uredbe (EU) 2023/955 (prenovitev) (UL L 231, 20.9.2023).

Uredbe (EU) 2018/1999[112] (uredba o upravljanju) bodo določile okvirne nacionalne prispevke in poti za doseganje cilja.

Signal glede cene ogljika, ki ga zagotavlja EU ETS, prispeva k ocenjevanju naložb in ukrepov, povezanih z energijsko učinkovitostjo, v vključenih sektorjih. Države članice za financiranje izboljšanja energijske učinkovitosti uporabljajo tudi prihodke z dražb v okviru EU ETS. V letu 2022 so sporočile, da so za financiranje projektov, povezanih z energijsko učinkovitostjo, porabile 4,8 milijarde EUR. To je poleg naložb v toplotno posodobitev stavb, svetovanje na področju energijske učinkovitosti ter raziskave in razvoj, namenjenim zmanjšanju porabe energije, vključevalo tudi socialne podporne ukrepe zaradi energetske krize.

Države članice v NEPN določijo, kako nameravajo poleg energijske učinkovitosti obravnavati tudi uvajanje obnovljivih virov energije, zmanjševanje emisij, diverzifikacijo industrije, medsebojne povezave ter raziskave in inovacije v povezavi s podnebnimi in energetskimi cilji EU. To lahko vključuje ukrepe za spodbujanje razogljičenja sektorjev, vključenih v EU ETS, načine uporabe prihodkov v okviru ETS za zeleni in pravični prehod ter načrte za ukinitev pravic ETS zaradi načrtovanega postopnega odpravljanja fosilnih goriv za proizvodnjo električne energije.

V skladu s členom 14 uredbe o upravljanju so morale države članice Komisiji predložiti osnutke posodobljenih NEPN do konca junija 2023. V njih bi morale upoštevati ambicioznejše podnebne cilje EU na podlagi podnebnih pravil ter spremembe ključnih zakonodajnih aktov EU na področju energije in podnebja, ki so bile uvedene s svežnjem „Pripravljeni na 55“. Komisija bo do decembra 2023 pripravila usklajeno oceno posodobljenih NEPN na ravni EU in izdala priporočila za posamezne države. Države članice jih bodo morale obravnavati v končnih posodobljenih načrtih, ki jih bodo morale predložiti do konca junija 2024.

15. Zaključki in obeti

V sektorjih, vključenih v ETS, so leto 2022 zaznamovale posledice energetske krize v Evropi. Emisije iz proizvodnje električne energije in toplote so se povečale zaradi večje uporabe premoga, ki so jo spodbudile višje cene zemeljskega plina. Glavno gonilo splošnega zmanjšanja emisij iz naprav, vključenih v ETS, je bila predelovalna industrija, ki so jo prizadele višje cene goriv in energije.

Kljub motnjam, ki jih je v sektorjih, vključenih v ETS, povzročila energetska kriza, je EU ETS še naprej nemoteno deloval. Trend zmanjševanja emisij iz naprav v primerjavi z ravnjo pred pandemijo leta 2019 se je nadaljeval. Prodaja pravic na dražbah se je nadaljevala v skladu z načrti. Signal glede cene ogljika je bil še naprej močan kljub kratkotrajnemu padcu, ki je sovpadal z začetkom obsežne ruske invazije na Ukrajino.

Z rezervo za stabilnost trga se je še naprej zmanjševal presežek pravic v okviru EU ETS, s čimer se je spodbujal uravnotežen in odporen trg ogljika. Poleg tega je bilo na podlagi rezerve

[112] Uredba (EU) 2018/1999 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o upravljanju energetske unije in podnebnih ukrepov, spremembi uredb (ES) št. 663/2009 in (ES) št. 715/2009 Evropskega parlamenta in Sveta, direktiv 94/22/ES, 98/70/ES, 2009/31/ES, 2009/73/ES, 2010/31/EU, 2012/27/EU in 2013/30/EU Evropskega parlamenta in Sveta, direktiv Sveta 2009/119/ES in (EU) 2015/652 ter razveljavitvi Uredbe (EU) št. 525/2013 Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 328, 21.12.2018).

razveljavljenih več kot 2,5 milijarde pravic v okviru preteklega presežka. To je več kot vsi mednarodni dobropisi, ki so bili do zdaj uporabljeni za zagotavljanje skladnosti v okviru EU ETS.

Zaradi močnega signala glede cene ogljika v letu 2022 so bili prihodki z dražb v okviru EU ETS večji in so znašali skoraj 39 milijard EUR. Večina jih je bila razdeljena državam članicam, ki so jih uporabile predvsem za podporo podnebnim in energetskim ukrepom, vključno z ukrepi za obravnavanje posledic energetske krize ter pomoč ljudem in podjetjem. Poleg tega so izplačila iz sklada za modernizacijo pripomogla k pospešitvi modernizacije energetskega sektorja v vseh državah članicah upravičenkah, sklad za inovacije pa je namenil znatna sredstva za energetski prehod in industrijsko preobrazbo.

EU ETS je še naprej ključni instrument za zeleni prehod. Poleg oblikovanja cen ogljika bo kratkoročno pomagal financirati ukrepe na podlagi načrta REPowerEU za povečanje prihrankov energije, diverzifikacijo oskrbe z energijo in pospešitev uvajanja energije iz obnovljivih virov. Z revizijo direktive o ETS se je sistem okrepil, da bi ustvaril spodbude za daljnosežno, dolgoročno razogljičenje in odvračal od vezanosti na ogljik. Z razširitvijo področja uporabe EU ETS na pomorski sektor od leta 2024 in začetkom delovanja ETS 2 za stavbe, cestni promet in industrijo z majhnimi emisijami leta 2027 bo oblikovanje cen ogljika zajemalo tri četrtine gospodarstva EU. Poleg tega sistem zagotavlja več sredstev za podporo ljudem in podjetjem pri zelenem prehodu.