



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 28.6.2013
SWD(2013) 236 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаващ

Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно мониторинга, докладването и проверката на емисиите на въглероден диоксид от морския транспорт и за изменение на Регламент (ЕС) № 525/2013

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

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБООБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаващ

Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно мониторинга, докладването и проверката на емисиите на въглероден диоксид от морския транспорт и за изменение на Регламент (ЕС) № 525/2013

1. ДЕФИНИРАНЕ НА ПРОБЛЕМА

ЕС е твърдо решен да постигне целта в областта на климата за ограничаване на повишаването на средната глобална температура под 2 градуса по Целзий над предииндустриалните равнища. В тази насока една от водещите цели на стратегията „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж¹ е да се намалят емисиите на парников газ (ПГ) най-малко с 20 % в сравнение с нивата от 1990 г. или с 30 %, ако са налице подходящите условия². Съгласно това законодателство на ЕС в областта на климата и на енергетиката³, всички сектори на икономиката следва да допринесат за постигането на тези намаления на емисиите, включително и международното морско корабоплаване. Международното корабоплаване е единственият сектор и вид транспорт, които все още не са обхванати на равнище ЕС от целта за намаляване на емисиите.

Въпреки подобрението на енергийната ефективност на корабите, включително подобрението на енергийната ефективност, въведено с прилагането на проектния индекс за енергийна ефективност (EEDI)⁴, абсолютната стойност на емисиите на ПГ в ЕС от морския транспорт се очаква да продължи да расте. Емисиите на CO₂, свързани с дейностите на европейския морски транспорт (включващи вътрешни маршрути за ЕС, пътувания, пристигащи в ЕС и пътувания, заминаващи от ЕС), се очаква да достигнат 210 Mt CO₂ през 2020 г. (+8 %, в сравнение с 2005 г.), 223 Mt CO₂ през 2030 г. (+15 %, в сравнение с 2005 г.) и 271 Mt CO₂ през 2050 г. (+39 %, в сравнение с 2005 г.)⁵.

Емисиите на ПГ от морския транспорт са пряко свързани с потреблението на гориво, като за разходите за гориво може да се счита, че представляват от 33 % до 63 % от експлоатационните разходи на корабите⁶. Следователно, постоянното нарастване на цените на горивата през последните години би трябвало да е довело до приемането на технически средства за увеличаване на енергийната ефективност на корабите и в крайна сметка до намаляване на емисиите на ПГ в сравнение със сценария за обичайното развитие.

¹ COM(2011) 21 вж.: <http://ec.europa.eu/resource-efficient-europe>

² COM(2010) 2020, 3.3.2010 г.

³ Решение за споделяне на усилията № 406/2009/ЕО, съображение 2 и Директива за СТЕ на ЕС № 2009/29/ЕО, съображение 3

⁴ EEDI, който е приет от ММО през юли 2011 г., определя технически стандарти за подобряването на енергийната ефективност на някои категории нови кораби.

⁵ Ricardo-AEA Technology и други, 2013 г.

⁶ Ricardo-AEA Technology и други, 2013 г.

Въпреки това, наскоро проведено проучване⁷ установи, че има мерки за намаляване на CO₂ в сектора на морския транспорт, които не се изпълняват. Общите разходи по много от тези мерки са отрицателни — т.е. те реализират повече икономии на гориво, отколкото са необходимите инвестиционни разходи. Те не са изпълнени, отчасти поради пазарните пречки. Основните идентифицирани пречки са (i) липсата на информация, (ii) разпределянето на стимулите и (iii) достъпът до финансиране. Следователно, дори ако цената на горивото по принцип е ключова движеща сила за насърчаване на намаленията на емисиите, тя не може да доведе до реализиране на пълния потенциал за намаляване на емисиите в сектора на морския транспорт. В същото време, всяка политика, която води до намаляване на емисиите на CO₂, води до значителни икономии на гориво.

Дори ако пазарните пречки бъдат отстранени, свързаните с ЕС емисии на CO₂ от морския транспорт все още се очаква да растат. Наистина, главната движеща сила за растежа на емисиите на CO₂ е растежът на световната търговия.

2. ЦЕЛИ

Международният морски транспорт се очаква да допринесе за постигането на целта, определена в стратегията „Европа 2020“ и нейните водещи инициативи. По-точно, той трябва да постигне специфичната цел от Бялата книга на Комисията за транспорта за намаляването в ЕС на емисиите на въглероден диоксид от корабни бункерни горива с 40 % (ако е възможно с 50 %) до 2050 г. в сравнение с нивата от 2005 г.

Освен това, в съответствие с целите на стратегията „Европа 2020“, Европейският съвет⁸ определи, че действията срещу изменението на климата ще осигурят възможности за растеж и заетост посредством натрупването на експертен опит в екологично ефективни технологии. Целите на политиката по този начин насърчават технологичното развитие и подкрепят непрекъснатите иновации в отраслите в ЕС, свързани с морския транспорт

Освен това, поради глобалния характер на сектора на морския транспорт, регламентирането на международно равнище винаги е за предпочитане. Поради това, друга важна специфична цел за ЕС е да се разработят регионални политики, които могат да подпомогнат процеса на Международната морска организация (ММО) и/или които могат да предприемат действия за намаляване на емисиите от морския транспорт, както в рамките на ЕС, така и в световен мащаб.

3. АНАЛИЗ НА СУБСИДИАРНОСТТА

Действие на равнище ЕС може значително да намали емисиите на CO₂ от световния морски транспорт. Емисиите на CO₂, свързани с пътувания от и до пристанища на ЕС, представляват 1/5 от емисиите от световния морски транспорт⁹. Това обхваща вътрешни пътувания за ЕС, пътувания от пристанища на ЕС до първото пристанище извън ЕС и пътувания от последното пристанище извън ЕС до първото пристанище на ЕС.

Действието на равнище ЕС ще бъде по-ефективно от действие на равнище държава членка, поради силното европейско измерение на корабоплаването, като 90 % от

⁷ Международната морска организация (ММО) 2009 г., CE Delft 2009 г., Det Norske Veritas (DNV) 2010 г.

⁸ Заклучения на Европейския съвет (17 юни 2010 г.), EUCO 13/10.

⁹ Въз основа на данни от 2007 г.

влизанията в пристанища на държави членки на ЕС са от кораби, които идват или пътуват за пристанище, разположено в друга държава членка на ЕС. Освен това, действие на равнище ЕС може да предотврати нарушенията на конкуренцията на вътрешния пазар, като осигури еднакви екологични ограничения за корабите, влизащи в пристанища на ЕС.

Накрая, действие на равнище ЕС ще осигури, че информацията, предоставяна за емисиите на парников газ, е хармонизирана на равнище ЕС, допринасяйки за премахването на пазарната пречка, свързана с липсата на информация.

4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

4.1. Избор на вариант на политика

Тъй като предложенията на ЕС имат за цел да са предвестник на международни нормативни актове, важно е да се гради върху варианти на политиката, които са представени на международни форуми. Поради това, разгледаните варианти на политика, са изградени върху съществуващо предложение в ММО.

В светлината на международните развития и въпреки че този анализ разглежда редица мерки, включително мерки, основани на пазара (МОП), заместник-председателят Калас и комисар Хедегор обявиха на 1 октомври 2012 г. прилагането на поетапен подход при изпълнението на мерки на ЕС. Такъв първи етап ще бъде мониторинга и докладването на емисиите на CO₂ от международния морски транспорт. Съответно, въздействието от мониторинга и докладването на емисиите на CO₂ е разгледано като самостоятелна мярка на политиката, независимо от факта, че такава схема е задължително условие за всеки вариант на политиката.

4.2. Описание на оценените варианти на политиката

4.2.1. Вариант 1: Базов сценарий

Този вариант разглежда само съществуващи политики и правни инструменти. Вследствие на това, този вариант не се очаква да премахне нито една от пазарните пречки. Този вариант не отчита съществуващата сега възможност държавите членки да включват дейности или инсталации (т.е. кораби или пристанища) в СТЕ на ЕС, в съответствие с член 24 от Директива 2003/87/ЕО. Нито една от държавите членки до този момент не е използвала тази възможност.

4.2.2. Вариант 2: Мониторинг, докладване и проверка на емисиите въз основа на потреблението на гориво

Мониторингът, докладването и проверката (МДП) на емисиите въз основа на потреблението на гориво ще осигурят точна информация за показателите на даден кораб по отношение на емисиите на CO₂. Поради това тази мярка ще отговори пазарната пречка, свързана с липсата на информация. Въпреки това, тя няма да отговори провалите на пазара, свързани с разпределянето на стимулите и достъпа до финансиране. При този вариант, МДП се прави от корабите въз основа на тяхното потребление на гориво. Осигурява се публичен достъп до данните за емисиите на CO₂, за да се стимулира подобряването на енергийната ефективност.

4.2.3. *Вариант 3: Налог върху емисиите*

4.2.3.1. Подвариант 3а: Налог върху продажбите на бункерно гориво

Този вариант се основава на съществуващите мониторинг, докладване и проверка на емисиите въз основа на продажбите на гориво¹⁰. Ограничаването по отношение на въглерода е наложено посредством плащането на вноса към фонд (в EUR/t CO₂). Всяко използване на приходите ще бъде под отговорността на държавите членки, събиращи налога. В такъв случай, тези приходи на теория могат да се използват за отстраняване на пазарна пречка, свързана с достъпа до финансиране.

4.2.3.2. Подвариант 3б: Данък върху емисиите от потребеното гориво

Този вариант ще отговори на две пазарни пречки: липсата на информация и разпределянето на стимулите. По принцип, генерираните приходи постъпват в националния бюджет. Въпреки това, на теория държавите членки могат също така да създадат други инструменти/интервенции с цел премахване на пазарните пречки, когато става въпрос за достъпа до финансиране. Само в този случай, този вариант може да отговори на всички пазарни пречки. МДП на емисиите се извършва от корабите въз основа на тяхното потребление на гориво (като при вариант 2). Ограничаването по отношение на въглерода е наложено посредством плащането на данък, дължим за всеки тон емисии на CO₂, с цел стимулиране на намаленията на емисиите.

4.2.3.3. Подвариант 3в: Компенсационен фонд на базата на вноски

Този вариант ще отговори на всички пазарни пречки. МДП се извършва от корабите, въз основа на тяхното потребление на гориво (като при вариант 2). Ограничаването по отношение на въглерода е наложено посредством плащането на фиксирана доброволна такса (в EUR/tCO₂), с цел стимулиране на намаленията на емисиите. В сектора на морския транспорт, създаването на фондове за борба с проблеми на околната среда, е често срещана практика. Би могло да се създаде фонд за целия ЕС, който да отговаря за събирането на таксата и за използването на приходите. Задължително условие е създаването на допълнителен инструмент (напр. ограничения на скоростта и др.), за да се осигури участието в компенсационния фонд на базата на вноски като по-привлекателен инструмент за корабите¹¹.

4.2.4. *Вариант 4: Морска схема за търговия с емисии (СТЕ)*

Всички подварианти, разгледани в рамките на СТЕ, ще отговорят на пазарните пречки, свързани с наличността на информация и разпределянето на стимулите. В допълнение, една СТЕ с предлагане на търг може да отговори също така и на пазарната пречка, свързана с достъпа до финансиране, ако са създадени подходящи инструменти/интервенции с цел отстраняване на тези пазарни пречки. МДП на емисиите ще се извършва от корабите въз основа на тяхното потребление на гориво (като при вариант 2). Ограничаването по отношение на въглерода е наложено посредством цел за намаляване на емисиите на CO₂.

Когато квотите, чието предаване е разрешено, са само нови квоти, създадени за сектора на морския транспорт, системата се нарича затворена система. В противен случай, тя се счита за отворена система. Квоти могат да бъдат отпускани безплатно или да се

¹⁰ Продажбите на бункерни горива се докладват от доставчиците на бункерни горива за целите на данъчното облагане

¹¹ Този механизъм следва да бъде замислен по такъв начин, че компенсационният фонд на базата на вноски на практика да се запази като основния инструмент.

предлагат на търг. Тези различни подварианти са разгледани за целите на настоящата оценка на въздействието.

4.2.5. Вариант 5: Компенсационен фонд на базата на цел

Този вариант ще отговори на всички пазарни пречки. МДП на емисиите се извършва от корабите въз основа на тяхното потребление на гориво (като при вариант 2). Целият флот трябва да изпълнява една цел за намаляване на емисиите. За целите на настоящата оценка на въздействието, за тази цел се приема, че трябва да бъде определена на същото ниво като при морската схема за търговия с емисии (вариант 4). Съответствието се осигурява чрез задължение за „компенсационен фонд“, представляващ целия флот, за предаването на компенсации на компетентен орган в зависимост от емисиите на сектора на морския транспорт, докладвани през предходната година. Този „компенсационен фонд“ носи отговорност за емисиите на всички кораби, влизащи в пристанища на ЕС. Всеки кораб, влизащ в пристанище на ЕС, трябва да членува в този фонд.

5. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЯТА

Въпреки че целта е определена за 2050 г., икономическата, екологичната и социалната оценка обхваща периода до 2030 г., поради несигурностите на световната икономика в дългосрочен план.

5.1. Въздействия върху околната среда

Всички анализирани варианти, с изключение на базовия вариант, ще доведат до намаления на емисиите (таблица 1 по-долу).

Таблица 1: Намаление на емисиите до 2030 г.

	Емисии до 2030 г. (Mt CO ₂)	В сравнение с базовия вариант	Кумулативни намаления на емисиите до 2030 г. (Mt CO ₂)
Вариант 1 — Базов вариант	223	-	-
Вариант 2 — Мониторинг на базата на потребеното гориво	218,5	-2 %	55,9
Вариант 3 — Налог върху емисиите			
3а — Налог върху продажбите на бункерни горива	217,0	-3 %	40,1
3б — Данък върху емисиите от потребеното гориво	186,8	-16 %	335,4
3в — Компенсационен фонд на базата на вноски	186,8	-16 %	335,4
Вариант 4 — Морска СТЕ			

Затворена СТЕ	175,7	-21 %	377,1
Отворена СТЕ с безплатно разпределение на квоти	186,7	-16 %	333,8
Отворена СТЕ с пълно предлагане на търг	186,8	-16 %	336,3
Вариант 5 — Компенсационен фонд на базата на цел	186,8	-16 %	336,3

Източник: AEA Technology и други, 2012 г.

Намалението на емисиите, осигурено от затворената СТЕ (вариант 4а) е в съответствие с целта в Бялата книга на Комисията относно транспорта. Намаленията на емисии, осигурени от вариантите с отворена СТЕ (4б и 4в) и компенсационния фонд на базата на цел (вариант 5), също биха могли да бъдат съвместими с целта в Бялата книга на Комисията относно транспорта, ако корабособствениците и корабните оператори купуват намаления на емисии извън сектора, доставяни от система за търговия с емисии, в която емисиите имат таван. Всички други варианти не успяват да постигнат намаление на емисиите в съответствие с Бялата книга за транспорта на Комисията цел.

5.2. Икономически въздействия

Всички анализирани небазови варианти на политиката ще осигурят значителни икономии на гориво. С изключение на мониторинга на базата на потребеното гориво, вариантите на политиката ще доведат до малки допълнителни капиталови и експлоатационни разходи. С изключение на налога върху продажбите на бункерно гориво, тези допълнителни разходи се компенсират от намалените разходи за гориво, което води до значителни общи нетни икономии за сектора в размер на 52 млрд. EUR до 2030 г.¹²

Таблица 2: Допълнителни разходи за вариантите на политиката в сравнение с базовия вариант до 2030 г., при сконттов процент в частния сектор (10 %), отрицателните стойности отразяват икономии на разходи

Допълнителни разходи в сравнение с базовия вариант до 2030 г.		Капиталови разходи	Експлоатационни разходи (с изключени на разходите за гориво)	Разход и за гориво	Разход и за въглеродни емисии	Разход и общо
Мониторинг на базата на потребеното гориво	Стойност (млрд. EUR)	-	+0,6	-9,4	-	-8,8
	Процент	-	+0,3 %	-2,0 %	-	-0,6 %
Налог върху продажбите на	Стойност (млрд. EUR)	+2,5	+1,6	-4,8	+66,7	+66,0

¹² Ricardo-AEA и други, 2013 г.

бункерно гориво	Процент	+0,4 %	+0,5 %	-0,8 %	-	+4,5 %
Данък върху емисиите	Стойност (млрд. EUR)	+2,9	+0,03	-55,9	+26,1	-26,9
	Процент	+0,5 %	+0,01 %	-9,6 %	-	-1,8 %
Компенсационен фонд на базата на вноски	Стойност (млрд. EUR)	+2,9	+0,03	-55,9	+26,1	-26,9
	Процент	+0,5 %	+0,01 %	-9,6 %	-	-1,8 %
Затворена СТЕ	Стойност (млрд. EUR)	+8,4	+0,07	-55,8	-	-47,3
	Процент	+1,4 %	+0,02 %	-9,6 %	-	-3,3 %
Отворена СТЕ с безплатно разпределение на квоти	Стойност (млрд. EUR)	+2,8	+0,12	-55,6	+0,7	-52,0
	Процент	+0,4 %	+0,04 %	-9,5 %	-	-3,6 %
Отворена СТЕ с пълно предлагане на търг	Стойност (млрд. EUR)	+3,0	+0,01	-56,0	+30,4	-22,6
	Процент	+0,5 %	+0,003 %	-9,6 %	-	-1,5 %
Компенсационен фонд на базата на цел	Стойност (млрд. EUR)	+3,0	+0,01	-56,0	+30,4	-22,6
	Процент	+0,5 %	+0,003 %	-9,6 %	-	-1,5 %

Източник: AEA Technology и други 2012 г.

Административната тежест за корабните оператори и корабособствениците е много ниска (по-малко от 1 % от годишните експлоатационни разходи), независимо от анализирания вариант.

Малко вероятно е да бъде засегнато свободното движение на стоки. Моделирането показва, че нито един вариант на политиката няма да доведе до намаляване на обема на търговията със стоки в рамките на ЕС и извън него. Увеличение на цените на превозите на товарите е малко вероятно, но това може да се случи по определени маршрути. Въпреки това, оценката на единадесет много представителни стоки (които представляват 58 % от стойността на вноса в ЕС за 2010 г.) показва, че техните цени не са засегнати от евентуалното увеличение на цените за превоза на товари. Поради това не се очаква значително въздействие върху икономиката на ЕС.

Административните разходи на публичните органи се очаква да бъдат по-скоро ниски (под 8 млн. EUR годишно за 27-те държави членки). Тези разходи могат да бъдат намалени, ако е отговорен централен компетентен орган на ЕС и ако регламентът обхваща само кораби над 5000 бруто тона.

5.3. Социални въздействия

Мониторингът на базата на потребеното гориво (вариант 2) не се очаква да създаде допълнителни социални последици при базовия сценарий, докато налогът върху продажбите на бункерни горива (вариант 3а) може да доведе до закриването в ЕС на някои доставчици на бункерни горива, тъй като продажбите могат да намалееят с до 90 %. Всички други варианти няма да доведат до загуба на работни места, а до леко нарастване или намаление на заетостта в сравнение с базовия вариант.

Тъй като всички варианти водят до намаляване на потреблението на бункерно гориво и вследствие до намаляване на NOX, SOX и ПЧ, може да се очакват значителни положителни въздействия за здравето.

6. СРАВНЯВАНЕ НА ВАРИАНТИТЕ

Като се вземат предвид насоките за оценката на въздействието и 9-те принципа на ММО за проектирането на мерки, основаващи се на пазара, за сравняване на вариантите бяха разработени следните критерии: способност за отстраняване на пазарни пречки, екологична ефективност, уязвимост (излагане на/риск от избягване), ефективно прилагане, конкурентоспособност на морския транспорт, конкурентоспособност на ЕС, стимулиране на действия на други страни, включително ММО, и съгласуваност със свързаните политики на ЕС.

В заключение, и в съответствие с поэтапния подход, предложен от заместник-председателя Калас и комисар Хедегор, мониторингът на потребеното гориво (вариант 2) следва да се разглежда като варианта, който би представлявал необходимата първа стъпка за другите варианти на политиката, водеща до по-значителни ползи по отношение на икономически, екологични и социални въздействия.

За следващите стъпки след изпълнението на мониторинга и докладването, е ясно, че налогът върху продажбите на бункерни горива (вариант 3а) не е подходящ като регионална мярка, поради свързаните значителни разходи, социалното въздействие и риска от избягване. Другите варианти на политиката дават отговор на движещите сили¹³ на проблемите и постигат екологичната цел, макар и в различна степен. Всяко евентуално решение за мерки, основани на пазара, следва да бъде в съответствие с варианта, произтекъл от съответните обсъждания в ММО.

7. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

Основните индикатори за мониторинга и оценката на напредъка, постигнат в посока на намаляването на емисиите на ПГ от морския транспорт, са свързани с емисиите на CO₂ от морския транспорт. Ще бъдат разгледани и други индикатори за оценката на общото въздействие от законодателството на ЕС.

¹³ При данъка върху емисиите (вариант 2), пазарните пречки биха били премахнати само ако държавите членки създадат инструменти, които отстраняват пазарната пречка, свързана с достъпа до финансиране.