EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 12.10.2010
COM(2010) 569 konč.

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

NAPREDEK PRI DOSEGANJU KJOTSKIH CILJEV

(zahtevano na podlagi člena 5 Odločbe št. 280/2004/ES Evropskega parlamenta in Sveta o mehanizmu za spremljanje emisij toplogrednih plinov v Skupnosti in o izvajanju Kjotskega protokola)

SEC(2010) 1204

KAZALO

1. VSEBINA ... 3

2. DEJANSKI NAPREDEK V OBDOBJU 1990–2008 ... 6

2.1 Trendi emisij toplogrednih plinov ... 6

2.2 Emisije na prebivalca in intenzivnost toplogrednih plinov v letu 2008 ... 6

2.3 Emisije toplogrednih plinov v letu 2008 v primerjavi z letom 2007 ... 7

2.4 Trendi emisij v glavnih sektorjih ... 8

3. PREDVIDEN NAPREDEK PRI DOSEGANJU KJOTSKIH CILJEV ... 10

3.1 Predvidene emisije toplogrednih plinov ... 10

3.1.1 EU-15 ... 10

3.1.2 EU-12 ... 10

3.1.3 EU-27 ... 10

3.2 Izvajanje politike EU o podnebnih spremembah ... 12

3.3 Izvajanje sistema EU za trgovanje z emisijami (EU ETS) ... 13

3.3.1 Drugo obdobje trgovanja (2008–2012) ... 14

3.3.2 Uporaba mehanizma skupnega izvajanja in mehanizma čistega razvoja s strani gospodarskih subjektov ... 14

3.4 Predvidena uporaba kjotskih mehanizmov s strani vlade ... 14

3.5 Predvidena uporaba ponorov ogljika ... 15

4. DOSEGANJE CILJEV ZA LETO 2020 ... 15

4.1 Cilj EU za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov do leta 2020 ... 15

4.2 Politike, ki prispevajo k doseganju ciljev ... 15

4.3 Predvideno odstopanje od ciljev ... 15

5. STANJE V DRŽAVAH KANDIDATKAH EU ... 17

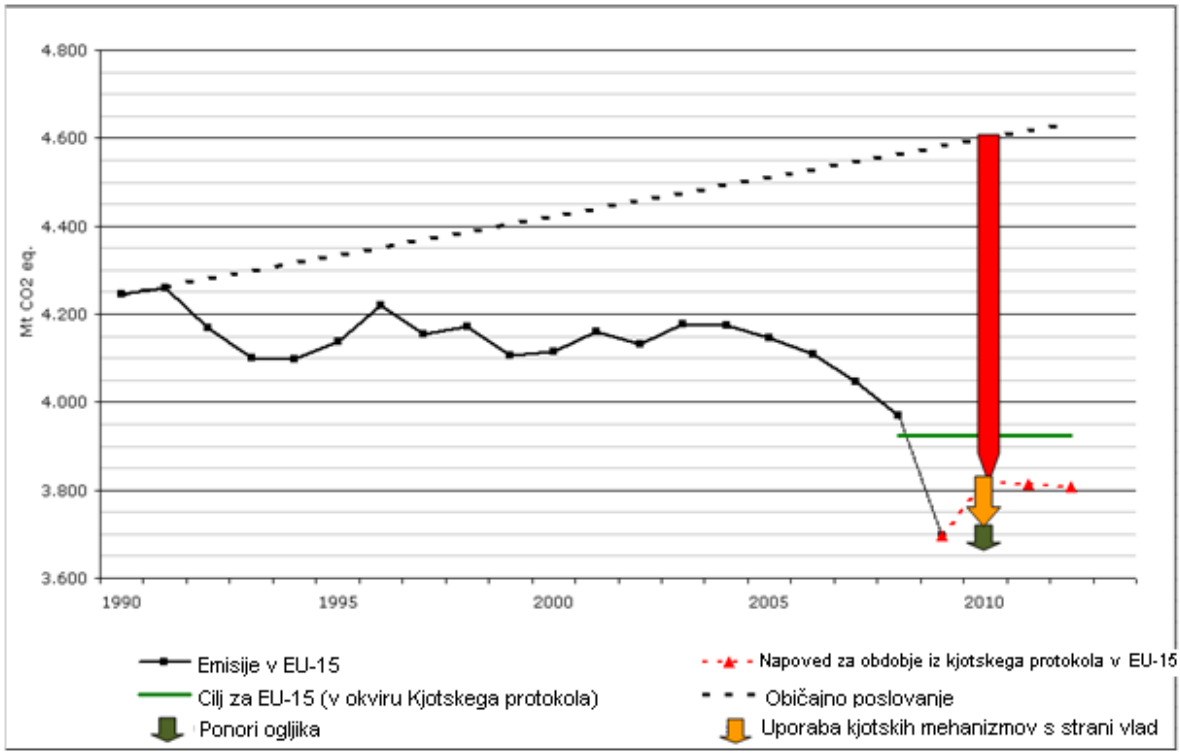
1. VSEBINA

V smeri uresničitve kjotskih ciljev v obdobju 2008–2012

V skladu s Kjotskim protokolom so države članice EU-15 sklenile, da bodo v obdobju 2008–2012 svoje emisije toplogrednih plinov (ETP) zmanjšale za 8 % glede na izhodiščno leto[1]. Na podlagi najnovejših razpoložljivih evidenčnih podatkov iz leta 2008[2] so se skupne emisije toplogrednih plinov v EU-15 že peto leto zapored zmanjšale in so bile za 6,9 % manjše od emisij v izhodiščnem letu, brez upoštevanja emisij zaradi rabe zemljišč, sprememb rabe zemljišč in gozdarstva. Čeprav je bila rast gospodarstva od leta 1990 znatna, saj se je BDP v EU-15 povečal za skoraj 45 %, so se emisije toplogrednih plinov v teh državah zmanjševale.

V letu 2008 so se emisije toplogrednih plinov v EU-15 zmanjšale za 1,9 % v primerjavi z letom 2007, medtem ko se je BDP v EU-15 povečal za 0,6 %. **Predvidevanja[3], ponazorjena na sliki 1, kažejo, da bodo države članice EU-15 dosegle cilj, ki so ga sprejele na podlagi Kjotskega protokola.** Sedanja predvidevanja, ki upoštevajo gospodarsko recesijo, kažejo, da bodo cilji zelo verjetno še preseženi.

Slika 1: Dejanske in predvidene emisije za EU-15



Opomba: Puščice temeljijo na povprečju za obdobje 2008–2012, zato ne ustrezajo natančno vrednostim predvidenih emisij za leto 2010. Emisije v letu 2009 so predhodne ocene, ki jih je pripravila Evropska agencija za okolje.
Vir: Evropska komisija

Glede na zadnja predvidevanja glede emisij toplogrednih plinov je šest držav članic (Finska, Francija, Nemčija, Grčija, Švedska in Združeno kraljestvo) na pravi poti k doseganju svojih ciljev zmanjšanja emisij toplogrednih plinov na nacionalni ravni. Ob upoštevanju načrtovane uporabe kjotskih prožnih mehanizmov, uporabe neizkoriščenih pravic iz rezerve novih udeležencev v sistemu EU za trgovanje z emisijami in ponorov ogljika se lahko le v dveh

državah članicah (Avstriji in Italiji) pojavijo težave pri doseganju ciljev, kar ne bo ogrozilo splošne zmogljivosti EU-15 za uresničitev kjotskih ciljev. V večini od dvanajstih držav članic, ki so se EU pridružile od leta 2004, se predvideva, da se bodo emisije med letoma 2008 in 2012 nekoliko zmanjšale, pri čemer naj bi devet od teh držav članic, ki imajo določene kjotske cilje[4], te cilje predvidoma doseglo ali preseglo zgolj z obstoječimi politikami in ukrepi. Slovenija predvideva, da bo svoj cilj dosegla, če se bodo z vsemi obstoječimi in načrtovanimi ukrepi, vključno z nakupom kjotskih dobropisov, zagotovili pričakovani rezultati.

Leta 2008 so bile skupne emisije toplogrednih plinov v EU-27 brez emisij zaradi rabe zemljišč, sprememb rabe zemljišč in gozdarstva za 14,3 % manjše kot v izhodiščnem letu. Emisije so se v primerjavi z letom 2007 zmanjšale za 2 %, medtem ko je gospodarstvo v EU-27 v istem obdobju doseglo 0,7-odstotno rast.

Poleg tega so se glede na začasne podatke za leto 2009[5] emisije toplogrednih plinov v EU-15 in EU-27 v letu 2009 zmanjšale za 6,9 % v primerjavi z letom 2008. V skladu s temi ocenami so emisije v EU-15 za 12,9 % manjše kot v izhodiščnem letu, s čimer so prvič presežene njihove kjotske obveznosti glede 8-odstotnega zmanjšanja. Emisije EU-27 v letu 2009 so približno za 17,3 % manjše kot v letu 1990. BDP se je v obdobju 1990–2009 v EU-15 povečal za 38 %, v EU-27 pa za 40 %.

Novi ukrepi, ki jih je treba sprejeti, da bi lahko EU dosegla svoj ambiciozni cilj za leto 2020

Paket o podnebnih spremembah in energiji[6], sprejet leta 2009, je celovit in ambiciozen paket politik in ukrepov za obvladovanje podnebnih sprememb do leta 2020 in pozneje.

Od leta 2013 bodo skupna prizadevanja EU za zmanjšanje toplogrednih plinov za 20 % do leta 2020 v primerjavi z letom 1990 razdeljena med sektorje sistema EU za trgovanje z emisijami in sektorje, ki jih ta sistem ne vključuje, na naslednji način:

(a) zmanjšanje emisij za 21 % v primerjavi z letom 2005 v sektorjih, vključenih v sistem EU za trgovanje z emisijami;

(b) zmanjšanje za približno 10 % v primerjavi z letom 2005 v sektorjih, ki niso vključeni v sistem EU za trgovanje z emisijami.

Splošno zmanjšanje za 20 % v primerjavi z letom 1990 je enakovredno zmanjšanju za 14 % v primerjavi z letom 2005. Večje zmanjšanje se zahteva za sektorje, vključene v sistem EU za trgovanje z emisijami, saj je bolj stroškovno učinkovito zmanjšati emisije v sektorjih, ki so vključeni v sistem za trgovanje z emisijami, kot v drugih sektorjih, ki v ta sistem niso vključeni.

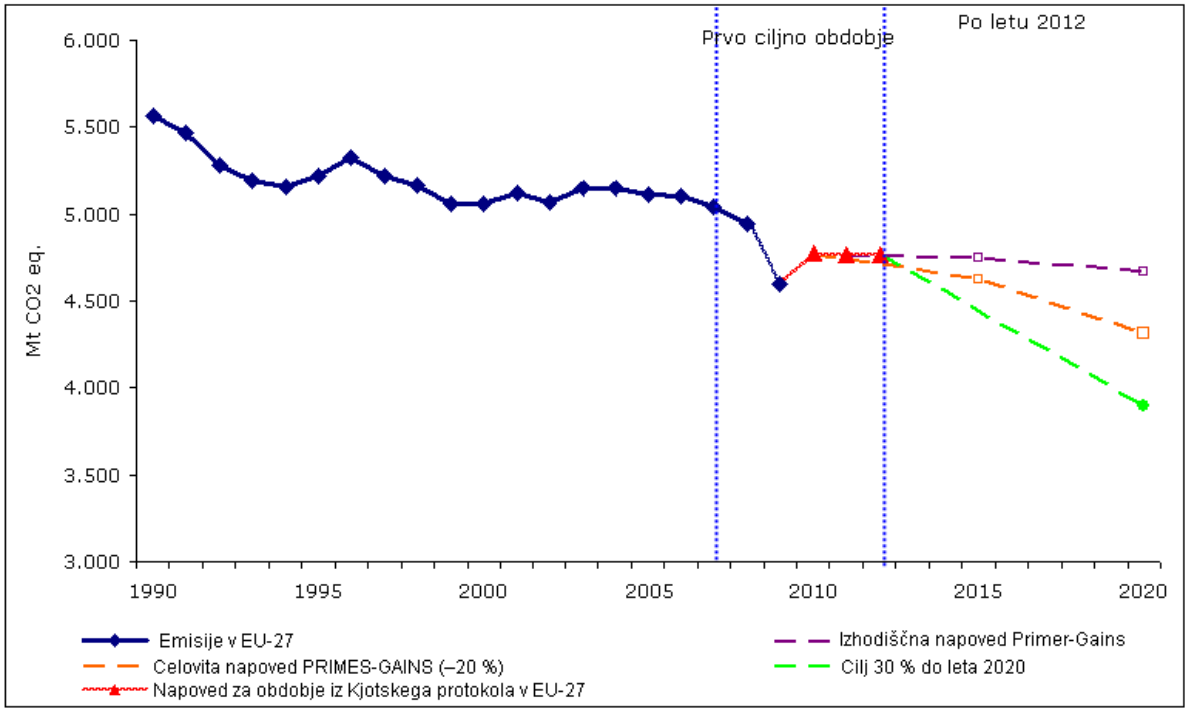
Od leta 2009 potekajo dodatne priprave za izpolnitev obveznosti glede zmanjšanja emisij toplogrednih plinov do leta 2020. V zvezi z izvajanjem **spremenjene direktive o sistemu EU za trgovanje z emisijami** vključujejo te priprave med drugim oblikovanje sklepa Komisije v zvezi z opredelitvijo sektorjev in delov sektorjev, ki veljajo za izpostavljene visokemu tveganju povečanja emisij CO_2, in sklepa Komisije o količini pravic za celotno Skupnost, ki jih je treba dodeliti v tretjem obdobju trgovanja. Poleg tega se pripravljajo pravila za časovni načrt, upravljanje in druge vidike prodaje pravic na dražbi ter pravila za dodeljevanje pravic v tretjem obdobju trgovanja, usklajena na ravni Skupnosti. Pregleduje se tudi uredba o registrih, da se upoštevajo potrebne spremembe.

Odločba o delitvi prizadevanj ureja emisije toplogrednih plinov v vseh sektorjih razen v proizvodnih obratih in sektorjih letalstva, ki so vključeni v sistem EU za trgovanje z emisijami, pri rabi zemljišč, spremembi rabe zemljišč in gozdarstvu ter v mednarodnem pomorskem prometu. Države članice zavezuje, da med letoma 2013 in 2020 linearno zmanjšajo svoje emisije toplogrednih plinov, in jim nalaga zavezujoče letne cilje. To bo zagotovilo postopno doseganje dogovorjenih ciljev za leto 2020 v zadevnih sektorjih. Države članice bodo odgovorne za opredelitev in izvajanje politik in ukrepov za zmanjšanje svojih emisij. Vzpostavljen bo strog sistem spremljanja za spremljanje ukrepov držav članic in pomoč pri izvajanju morebitnih potrebnih popravnih ukrepov, če ne bodo izpolnile svojih ciljev. Komisija je začela delo v zvezi z izvedbenimi ukrepi na podlagi Odločbe o delitvi prizadevanj, pri čemer bo med drugim določila absolutne vrednosti ciljev držav članic za obdobje 2013–2020 ter pravila za prenose dodeljenih letnih emisij med državami članicami in zagotovitev njihove preglednosti.

Cilj zmanjšanja emisij toplogrednih plinov za 20 % je bil vključen tudi v strategijo Evropa 2020 za delovna mesta ter pametno, trajnostno in vključujočo rast, ki jo je junija 2010 sprejel Evropski svet. Cilj zmanjšanja emisij je eden od petih krovnih ciljev.

Na sliki 2 je prikazana znatna razlika med predvidevanji za leto 2020 in cilji EU za leto 2020 (–20 % v primerjavi z –30 %), zato mora EU bistveno okrepiti svoja prizadevanja za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov. Glede na dejanski cilj bodo morala zmanjšanja emisij v letu 2020 znašati od 350 do 800 milijonov ton ekvivalenta CO_2 v primerjavi z osnovnim scenarijem. To poudarja potrebo po tem, da EU in države članice čim prej sprejmejo potrebno zakonodajo za zagotovitev ustreznega zmanjšanja emisij.

Slika 2: Dejanske in predvidene emisije za EU-27



Opomba: Emisije v letu 2009 so predhodne ocene, ki jih je pripravila Evropska agencija za okolje.
Vir: Evropska komisija

2. DEJANSKI NAPREDEK V OBDOBJU 1990–2008

2.1. Trendi emisij toplogrednih plinov

Na skupni trend emisij toplogrednih plinov v EU vplivata predvsem dve državi z največjimi emisijami, Nemčija in Združeno kraljestvo, ki sta skupno odgovorni za približno tretjino skupnih emisij toplogrednih plinov v EU-27. V letu 2008 sta ti dve državi članici emisije toplogrednih plinov v primerjavi z letom 1990 skupno zmanjšali za 417 milijonov ton ekvivalenta CO_2.

Glavni razlogi za pozitiven trend v Nemčiji (zmanjšanje za 22 % v obdobju 1990–2008) so vedno večja učinkovitost elektrarn in toplarn ter soproizvodnja toplote in električne energije ter naložbe v gospodarsko prestrukturiranje petih novih dežel po nemški združitvi. Razlogi za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov v Združenem kraljestvu (za 18,5 % v obdobju 1990–2008) so bili zlasti liberalizacija energetskih trgov, nadomestitev nafte in premoga s plinom v proizvodnji energije ter ukrepi za zmanjševanje emisij N_2O pri proizvodnji adipinske kisline.

Italija in Francija imata vsaka z 11 % tretje in četrte največje emisije. V Italiji so bile emisije toplogrednih plinov leta 2008 za približno 5 % večje kot leta 1990. Razlogi za ugotovljena povečanja emisij toplogrednih plinov v Italiji od leta 1990 so zlasti cestni promet, proizvodnja električne in toplotne energije ter rafinerije nafte. V Franciji so bile emisije leta 2008 za 6 % manjše kot leta 1990. Emisije N_2O zaradi proizvodnje adipinske kisline so se znatno zmanjšale. Po drugi strani so se v obdobju 1990–2008 bistveno povečale emisije CO_2 iz cestnega prometa.

Španija in Poljska imata vsaka s približno 8 % skupnih emisij toplogrednih plinov v EU-27 pete in šeste največje emisije v EU-27. V Španiji so se v letih od 1990 do 2008 emisije povečale za 42 %. Razlog za to je predvsem povečanje emisij v cestnem prometu, proizvodnji električne in toplotne energije ter proizvodni industriji. Na Poljskem so se v letih od 1990 do 2008 emisije toplogrednih plinov zmanjšale za 12,7 % (za 29,8 % v primerjavi z letom 1988, ki je v primeru Poljske izhodiščno leto). Glavni dejavniki za zmanjšanje emisij na Poljskem – in v drugih državah članicah srednje in vzhodne Evrope – so bili zmanjšanje energetsko neučinkovite težke industrije, splošno prestrukturiranje gospodarstva v poznih osemdesetih in zgodnjih devetdesetih letih 20. stoletja ter izboljšanje energetske učinkovitosti v obdobju 1990–2008. Opazna izjema je bil promet, zlasti cestni promet, kjer so se emisije povečale.

Leta 2008 so bile emisije toplogrednih plinov v sedmih državah članicah večje kot v izhodiščnem letu, medtem ko so bile emisije v ostalih 18 državah članicah manjše kot v izhodiščnem letu. Ciper in Malta nista zavezana k zmanjšanju emisij v skladu s Kjotskim protokolom. V teh dveh državah članicah so bile emisije leta 2008 večje kot leta 1990. Spremembe emisij toplogrednih plinov v odstotkih od izhodiščnega leta do leta 2008 se gibljejo od –54 % (Latvija) do +40 % (Španija).

2.2. Emisije na prebivalca in intenzivnost toplogrednih plinov v letu 2008

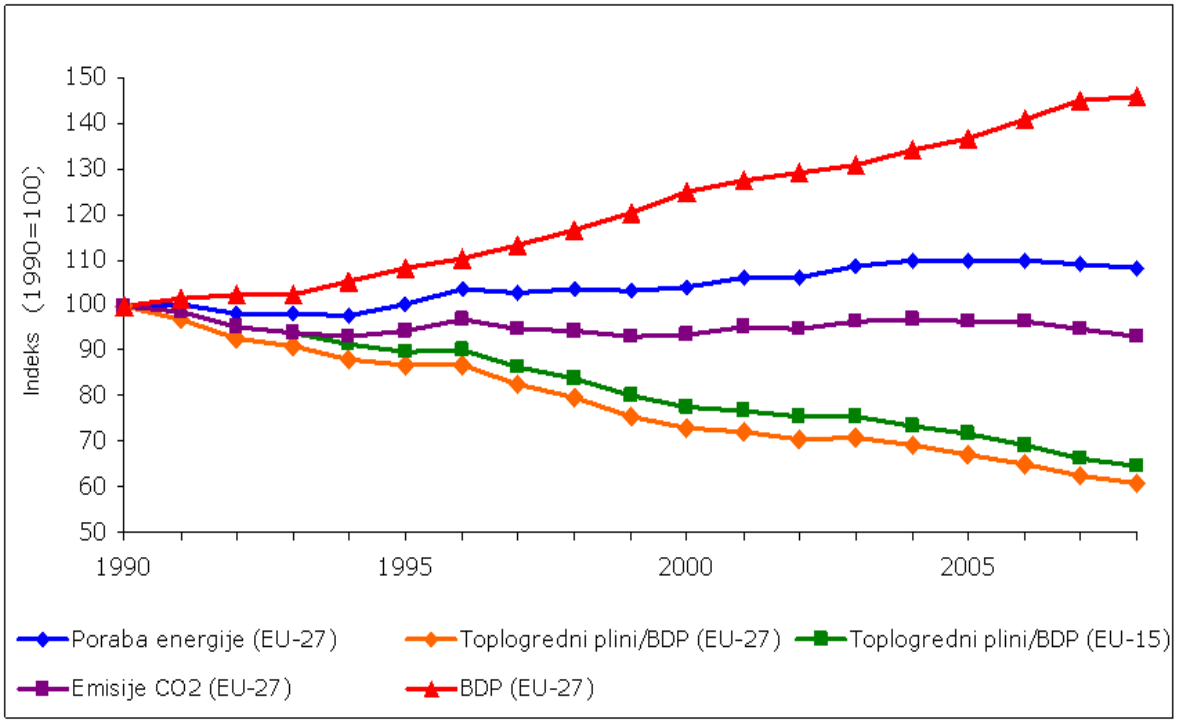
Emisije so se v EU-15 in EU-27 zmanjševale kljub visoki gospodarski rasti. To pomeni, da rast BDP ni več odvisna od povečevanja emisij toplogrednih plinov, in sicer v EU-15 od leta 1993, v EU-27 pa od leta 1996. V letih od 1990 do 2008 se je BDP v EU-15 povečal za 45 %, emisije toplogrednih plinov pa so se zmanjšale za 6,5 %, medtem ko se je BDP v EU-27 povečal za 46 %, emisije pa so se zmanjšale za 11,3 %.

Vse države članice EU razen Cipra, Portugalske in Španije so v letih od 1990 do 2008 ob visoki gospodarski rasti znatno zmanjšale svoje emisije. Velika gospodarska rast z manjšimi emisijami je bila ugotovljena predvsem v državah članicah srednje in vzhodne Evrope, razlog pa je preoblikovanje neučinkovitega proizvodnega sektorja, ki temelji na težki industriji.

Leta 2008 so emisije na prebivalca v EU-15 v povprečju znašale 10,1 tone ekvivalenta CO_2, kar pomeni, da so se v primerjavi z letom 2007 zmanjšale za 0,2 tone ekvivalenta CO_2, v primerjavi z letom 1990 pa za 1,5 tone ekvivalenta CO_2. V EU-27 je povprečje znašalo 9,9 tone ekvivalenta CO_2 na prebivalca. Vendar se vrednosti emisij toplogrednih plinov na prebivalca med evropskimi državami zelo razlikujejo in znašajo od 5,2 do 25,8 tone ekvivalenta CO_2 na prebivalca. Vrednosti so odvisne od energetske intenzivnosti in energetske mešanice vsake države (glej tudi sliko 2 v delovnem dokumentu služb Komisije).

V devetdesetih letih 20. stoletja so se emisije na prebivalca zmanjšale v celotni EU. Med letoma 2000 in 2008 so se v EU-15 zmanjšale za 7,7 %, v EU-12 pa povečale za 4,5 %. Med letoma 1990 in 2008 se je količina emisij toplogrednih plinov na prebivalca najbolj povečala v Španiji, na Portugalskem, Malti in Cipru.

Slika 3: Intenzivnost toplogrednih plinov za EU-15 in EU-27, BDP, poraba energije in emisije CO_2 za EU-15



2.3. Emisije toplogrednih plinov v letu 2008 v primerjavi z letom 2007

Med letoma 2007 in 2008 se je količina emisij v EU-27 zmanjšala za 99,0 milijona ton ekvivalenta CO_2 (2 %), v EU-15 pa za 75,7 milijona ton ekvivalenta CO_2 (1,9 %). Emisije toplogrednih plinov so se zmanjšale ali ostale enake v vseh državah članicah EU razen v Belgiji, Nemčiji, na Cipru, Slovaškem in v Sloveniji.

Španija, Združeno kraljestvo, Italija in Finska so bistveno prispevali k skupnemu zmanjšanju emisij toplogrednih plinov (in sicer za 32,9 milijona ton ekvivalenta CO_2, 11,8 milijona ton

ekvivalenta CO_2, 11,1 milijona ton ekvivalenta CO_2 in 7,9 milijona ton ekvivalenta CO_2). Emisije toplogrednih plinov so se pomembno zmanjšale tudi v Romuniji, Češki republiki in na Poljskem (in sicer za 6,7 milijona ton ekvivalenta CO_2, 6,1 milijona ton ekvivalenta CO_2 in 4,3 milijona ton ekvivalenta CO_2). Razlogi za zmanjšanje emisij so bili predvsem manjša proizvodnja javne električne in toplotne energije, zmanjšanje cestnega prometa in manjše emisije iz proizvodne industrije.

Skupne emisije toplogrednih plinov so se zaradi večjih emisij toplogrednih plinov iz energetskega sektorja, zlasti zaradi izgorevanja goriva, najbolj povečale v Belgiji (3,0 milijona ton ekvivalenta CO_2) in na Slovaškem (0,9 milijona ton ekvivalenta CO_2).

Presenetljivo so se emisije iz cestnega prometa v EU-15 znatno zmanjšale (za 22,8 milijona ton ekvivalenta CO_2 oziroma za 2,9 %). Vse države članice EU-15 razen Belgije, Luksemburga in Nizozemske so poročale o zmanjšanju emisij. O največjem zmanjšanju so poročale Francija (za 6,3 milijona ton ekvivalenta CO_2), Španija (za 6,2 milijona ton ekvivalenta CO_2) in Italija (za 4,8 milijona ton ekvivalenta CO_2), saj se je v teh državah izrazito povečala uporaba biogoriv, ter Združeno kraljestvo (za 4,3 milijona ton ekvivalenta CO_2). Poleg tega so o zmanjšanju poročale tudi Češka republika, Estonija, Madžarska, Latvija, Litva in Malta.

Emisije iz mednarodnega letalskega in pomorskega prometa v EU-27 so se prvič od leta 1992 zmanjšale (za približno 1,2 % v primerjavi z letom 2007), delno zaradi gospodarske recesije. Ta dva sektorja prispevata k skupnim emisijam toplogrednih plinov v EU-27 približno 5,9 %, vendar nista vključena v kjotske cilje.

Vendar bo v prihodnosti pomembno nadzorovati emisije toplogrednih plinov iz prometnega sektorja.

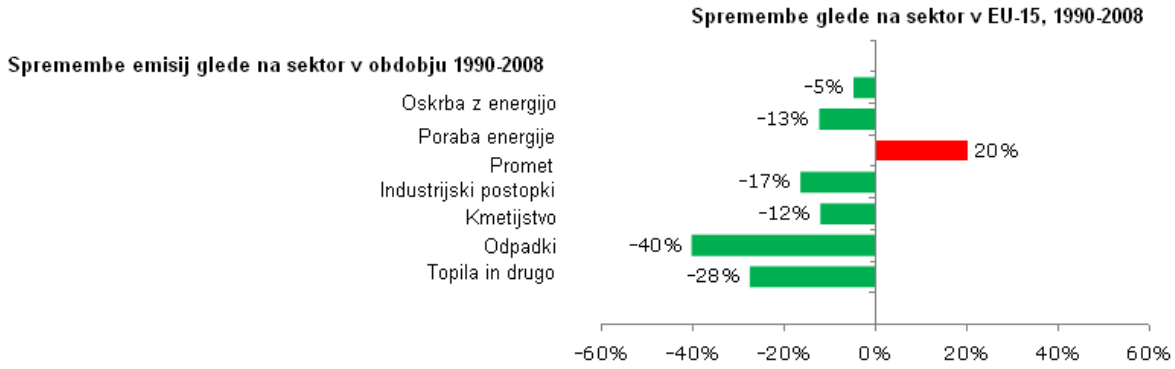
2.4. Trendi emisij v glavnih sektorjih

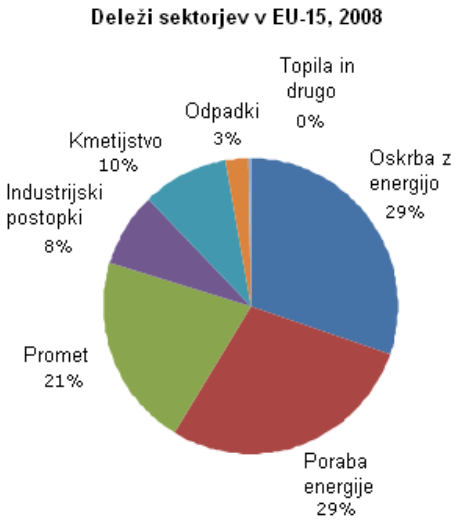
Kot je prikazano na sliki 4, so oskrba z energijo in njena poraba ter promet najpomembnejši sektorji, saj so v letu 2008 predstavljali 80 % skupnih emisij v EU-15. Promet predstavlja 21 % skupnih emisij toplogrednih plinov, kmetijstvo 10 %, industrijski postopki 8 %, odpadki pa 3 %.

Zmanjšanja emisij v energetskem sektorju, kmetijstvu, industrijskih postopkih in pri odpadkih so delno nadomestila znatna povečanja v prometnem sektorju (za nadaljnje podrobnosti glej tudi delovni dokument služb Komisije). Povzeti je mogoče, da so se emisije v EU-15 v primerjavi z letom 1990:

- na področju oskrbe z energijo zmanjšale za 5 %, na področju njene porabe pa za 13 %;
- v prometu povečale za 20 %;
- v industrijskih postopkih zmanjšale za 17 % zlasti zaradi manjših emisij pri proizvodnji adipinske kisline, halogeniranih ogljikovodikov in žveplovega heksaflourida;
- v kmetijstvu zmanjšale za 12 % zaradi manjšega števila goveda ter manjše uporabe mineralnih gnojil in gnoja;
- pri odpadkih zmanjšale za 40 % kot posledica manjših emisij CH_4 zaradi urejenih deponij.

Slika 4: Spremembe v emisijah toplogrednih plinov v EU-15 glede na sektor in delež sektorjev





Vir : EEA

3. PREDVIDEN NAPREDEK PRI DOSEGANJU KJOTSKIH CILJEV

3.1. Predvidene emisije toplogrednih plinov

Ocena napredka pri doseganju kjotskih obveznosti temelji na predvidevanjih PRIMES/GAINS razen za Dansko in Irsko, ki sta v letu 2010 predložili v celoti posodobljene in celovite napovedi. Za več podrobnosti glej preglednici 7 in 8 v delovnem dokumentu služb Komisije.

3.1.1. EU-15

Na sliki 5 so prikazana predvidevanja za sektorje, ki niso vključeni v sistem trgovanja z emisijami, ter ocene razlik med predvidenimi emisijami in cilji, ki veljajo za te sektorje. Skupna predvidevanja za vse sektorje kažejo, da bodo skupne emisije toplogrednih plinov v EU-15 v ciljnem obdobju verjetno za 10,4 % manjše kot v izhodiščnem letu; države EU-15 naj bi svoje kjotske cilje presegle za 2,4 %. Če se upoštevata

(1) vladna uporaba kjotskih mehanizmov, ki naj bi po pričakovanjih prispevala k dodatnemu zmanjšanju emisij za 2,7 %, in

(2) popolna odstranitev emisij zaradi dejavnosti iz členov 3.3 in 3.4 Kjotskega protokola v EU-15, ki ustreza zmanjšanju za 1,0 %,

je za EU-15 predvideno nadaljnje zmanjševanje emisij. Če bi bili ti ukrepi uspešni v skladu s pričakovanji, bi se lahko emisije toplogrednih plinov v ciljnem obdobju predvidoma skupno zmanjšale za do 14,2 % glede na izhodiščno leto.

Zaradi ambicioznih ciljev zmanjšanja emisij v EU za 20 % do leta 2020 v primerjavi z letom 1990 in za gladko doseganje skladnosti s temi cilji je zelo pomembno, da države članice pravočasno uresničijo cilje zmanjšanja emisij s svojimi obstoječimi politikami in ukrepi ter zagotovijo hitrejši razvoj in celovito izvajanje svojih dodatnih politik in ukrepov.

3.1.2. EU-12

V ostalih 12 državah članicah naj bi se ob upoštevanju učinka obstoječih domačih politik in ukrepov skupna količina emisij v primerjavi z letom 2008 nekoliko zmanjšala in bo v ciljnem obdobju za približno 36,8 % manjša kot v izhodiščnem letu. Slovenija je edina država članica EU-12, ki namerava vlagati v kjotske mehanizme. Slovenija, Češka republika, Madžarska in Poljska nameravajo upoštevati ponore ogljika. Češka republika, Madžarska, Latvija in Slovaška nameravajo prodati del svojih presežnih enot dodeljene količine (AAU).

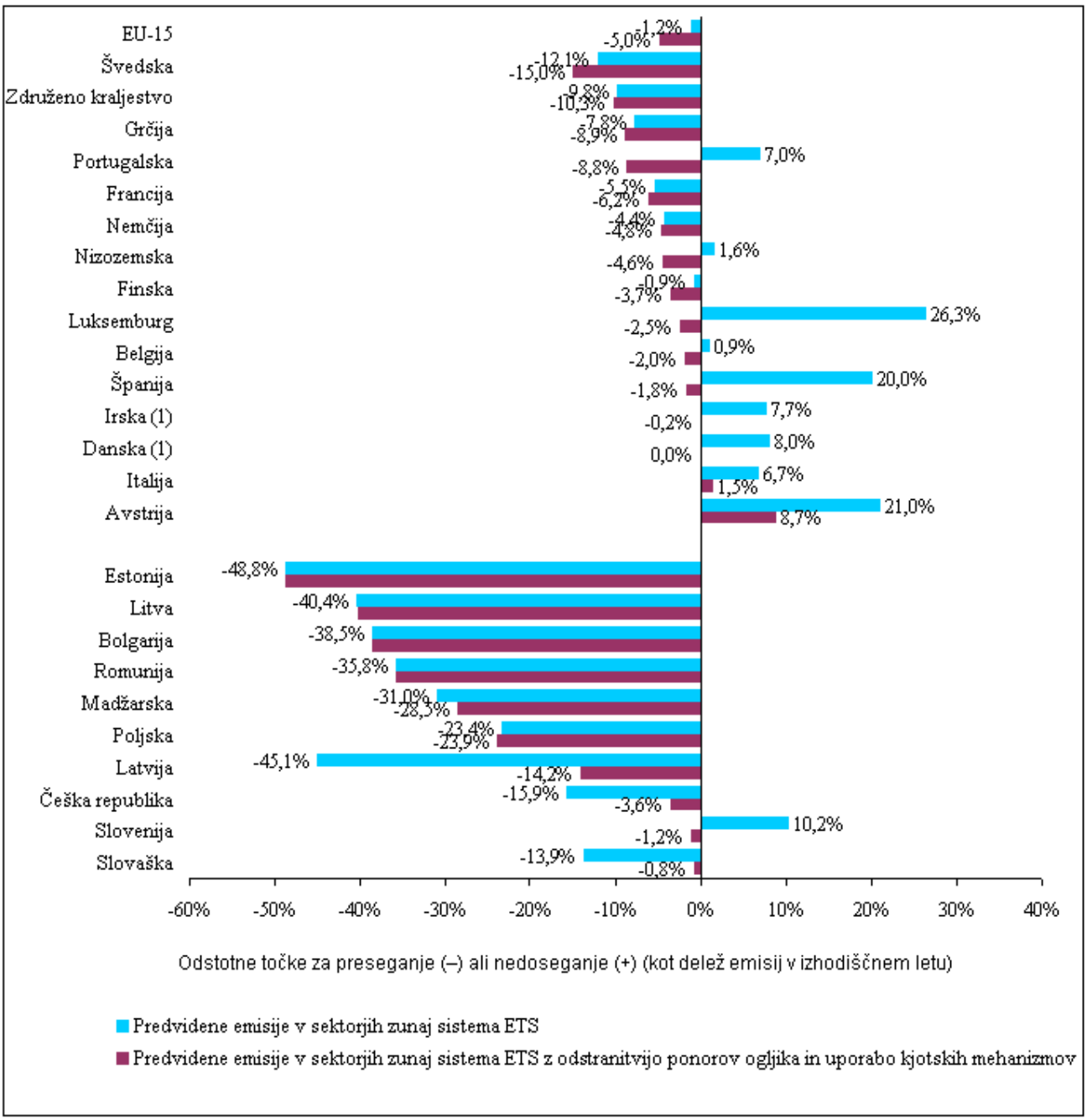
3.1.3. EU-27

V ciljnem obdobju naj bi bile skupne emisije toplogrednih plinov v EU-27 po predvidevanjih približno za 17,3 % manjše kot v izhodiščnem letu. Ta ocena temelji na predvidevanjih PRIMES/GAINS, pri katerih se upoštevajo obstoječe politike in ukrepi. Ob upoštevanju učinka možnosti, da vlade pridobivajo dobropise prek kjotskih mehanizmov, in ponorov ogljika je predvideno zmanjšanje še večje.

Vendar je treba ta predvidevanja glede emisij obravnavati z vidika že doseženih dejanskih zmanjšanj, ki za EU-27 med letoma 1990 in 2008 znašajo 11,3 %, ter z vidika predvidevanj do

leta 2020. Zato bo treba v prihodnosti prizadevanja za zmanjšanje emisij okrepiti v celotni EU, da bi lahko EU dosegla svoj cilj zmanjšanja za 20 % ali 30 % do leta 2020.

Slika 5: Relativne razlike (preseganje ali nedoseganje) med predvidenimi emisijami toplogrednih plinov v sektorjih, ki niso vključeni v sistem EU za trgovanje z emisijami, v ciljnem obdobju in ustreznimi cilji za obdobje 2008–2012 ob upoštevanju predvidevanj ter uporabe kjotskih mehanizmov in ponorov ogljika



Opomba: (1) Za Dansko in Irsko so se za oceno uporabila nacionalna predvidevanja; (2) za vse druge države članice (razen Cipra in Malte, ki nista zavezana k zmanjšanju emisij na podlagi Kjotskega protokola) so ocene temeljile na predvidevanjih PRIMES/GAINS; (3) uporaba neizkoriščenih pravic iz rezerve novih udeležencev v sistemu EU za trgovanje z emisijami se je upoštevala pri tistih državah članicah, ki so navedle, da načrtujejo njihovo uporabo za skladnost zunaj sistema EU za trgovanje z emisijami (Danska in Irska).
Vir: Evropska komisija

3.2. Izvajanje politike EU o podnebnih spremembah

Evropski program za podnebne spremembe (ECCP)

V oceni politik in ukrepov držav članic v celotni EU-27 je bilo opredeljenih **osem skupnih in usklajenih politik ter ukrepov (CCPM), za katere se pričakuje, da bodo prispevali k znatnim prihrankom emisij toplogrednih plinov v EU.** Pričakuje se, da lahko največje prihranke zagotovita Direktiva o sistemu EU za trgovanje s pravicami do emisije (2003/87/ES) in Direktiva o obnovljivih virih energije (2009/28/ES), ki spodbuja uporabo električne energije, proizvedene iz obnovljivih virov energije. V prometnem sektorju sta bistvena zakonodaja o kakovosti goriva in zmanjšanje emisij CO_2 iz avtomobilov. Poleg tega se bo povpraševanje po energiji zmanjšalo na podlagi izvajanja direktiv o energetski učinkovitosti stavb, zahtevah za okoljsko primerno zasnovo izdelkov, obdavčitvi energije in spodbujanju hkratne proizvodnje (elektrike in toplote). Prav tako naj bi tudi prožni mehanizmi Kjotskega protokola omogočili velike prihranke emisij toplogrednih plinov.

Poleg teh osmih ključnih politik in ukrepov **je bilo ugotovljenih še pet nadaljnjih usklajenih politik in ukrepov**, ki naj bi prav tako prispevali k pomembnim prihrankom v celotni EU. Med teh pet politik spadajo Direktiva o odlagališčih odpadkov (99/31/ES), standardi glede zahtevanih izkoristkov novih toplovodnih kotlov, Direktiva o označevanju aparatov (2000/13/ES), Direktiva 2008/1/ES o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja (IPPC), kot jo spreminja Direktiva o industrijskih emisijah, ter program „Motor Challenge“ za povečanje energetske učinkovitosti industrijskih elektromotornih sistemov. Tudi v zvezi z Uredbo o fluoriranih plinih (842/2006/ES) in Direktivo o emisijah iz klimatskih naprav v motornih vozilih (2006/40/ES) se je ob njunem sprejetju pričakovalo, da bosta do leta 2010 prispevali k zmanjšanju predvidenih letnih emisij toplogrednih plinov za 23 milijonov ton ekvivalenta CO_2. Dejanski učinek teh dveh instrumentov, vključno z zmanjšanjem emisij toplogrednih plinov, se še pregleduje.

Prvih osem politik prispeva 92 % skupnih prihrankov, ki jih zagotavljajo skupne in usklajene politike ter ukrepi v EU-27. To poudarja pomembnost teh ključnih politik pri pomoči državam članicam, da izpolnijo svoje zaveze o zmanjšanju emisij.

Najnovejša dogajanja

Od sprejetja paketa o podnebnih spremembah in energiji poteka delo v zvezi z izvedbenimi ukrepi. Do leta 2013 je treba sprejeti približno dvajset novih pravnih aktov in dokumentov, da se zagotovi pravilno delovanje spremenjenega sistema EU za trgovanje z emisijami in se pripravi podlaga za uresničevanje ciljev glede emisij toplogrednih plinov v sektorjih, ki niso vključeni v sistem za trgovanje z emisijami.

Trenutno potekajo priprave na oblikovanje pravil za dodeljevanje pravic v tretjem obdobju, ki bodo usklajena na ravni Skupnosti. Dodeljevanje bo, kolikor bo to mogoče, temeljilo na ambicioznih merilih uspešnosti, ki bodo spodbujala inovacije in nagrajevala učinkovitejše obrate, ki so vlagali v načine proizvodnje z nizkimi emisijami ogljika. Države članice so se julija 2010 dogovorile o sprejetju uredbe Komisije o časovnem načrtu, upravljanju in drugih vidikih prodaje pravic do emisije toplogrednih plinov na dražbi. Pregledala se je tudi Uredba o registrih, da se vzpostavi novi enotni register sistema za trgovanje z emisijami. Hitro so bili sprejeti ukrepi proti recikliranju potrjenih zmanjšanj emisij (CER) in goljufijam tako, da sta se izboljšala nadzor dostopa in varnost.

Leta 2009 se je začelo delo v zvezi z izvedbenimi ukrepi na podlagi Odločbe o delitvi prizadevanj, kar vključuje določitev absolutnih vrednosti ciljev držav članic v obdobju 2013–2020 ter pravil za prenose dodeljenih letnih emisij med državami članicami in zagotovitev njihove preglednosti.

Sklep NER300, v katerem so določeni merila in ukrepi za financiranje obsežnih projektov za tržno predstavitev zajemanja in shranjevanja ogljikovega dioksida (CCS) in inovativnih tehnologij obnovljive energije na podlagi spremenjenega sistema EU za trgovanje z emisijami, je pripravljen in bo kmalu tudi uradno sprejet. Potekajo tudi pripravljalna dela v zvezi s smernicami glede različnih elementov direktive o zajemanju in shranjevanju ogljikovega dioksida za zagotovitev njenega usklajenega izvajanja; pričakuje se, da se bodo ta dela končala do konca leta 2010.

Prav tako poteka delo v zvezi z izvedbenimi ukrepi za Uredbo (ES) št. 443/2009 o emisijah CO_2 iz avtomobilov.

Nedavno sprejeti pravni akti

Izvajanje paketa o podnebnih spremembah in energiji:

(1) **Sistem EU za trgovanje z emisijami in premestitev emisij CO_2:** Sklep Komisije 2010/2/EU[7] o določitvi seznama sektorjev in delov sektorjev, ki veljajo za izpostavljene visokemu tveganju premestitve emisij CO_2.

(2) **Skupna zgornja meja v sistemu EU ETS:** Sklep Komisije 2010/384/EU[8] o količini pravic za celotno Skupnost za leto 2013, ki jih je treba izdati v okviru sistema trgovanja z emisijami EU.

(3) **Zajemanje in shranjevanje ogljikovega dioksida v sistemu EU za trgovanje z emisijami:** Sklep Komisije 2010/345/EU[9] o spremembi Odločbe 2007/589/ES glede vključitve smernic za spremljanje in poročanje o emisijah toplogrednih plinov iz zajemanja, transporta in geološkega shranjevanja ogljikovega dioksida.

Drugo:

(4) **Letalstvo in sistem EU za trgovanje z emisijami:** Uredba Komisije (EU) št. 82/2010[10] o spremembi Uredbe (ES) št. 748/2009 o seznamu operaterjev zrakoplovov, ki so 1. januarja 2006 ali pozneje izvajali letalsko dejavnost s seznama v Prilogi I k Direktivi 2003/87/ES, z navedbo države članice upravljavke za vsakega operaterja zrakoplova.

(5) **Letalstvo in sistem EU za trgovanje z emisijami:** Uredba Komisije (EU) št. 606/2010[11] o odobritvi poenostavljenega orodja, ki ga je razvila Evropska organizacija za varnost zračne plovbe (Eurocontrol) za ocenjevanje porabe goriva nekaterih operatorjev zrakoplovov z majhnimi emisijami.

3.3. Izvajanje sistema EU za trgovanje z emisijami (EU ETS)

Prvo obdobje sistema EU ETS je zajelo obdobje od leta 2005 do leta 2007. Zdaj so gospodarski subjekti, vključeni v sistem EU ETS, sredi drugega obdobja trgovanja (2008–2012). Leta 2013 se bo začel uporabljati spremenjeni sistem. Za več informacij o izvajanju spremenjenega sistema EU ETS glej oddelek 3.2.

3.3.1. Drugo obdobje trgovanja (2008–2012)

Mejna vrednost za obdobje 2008–2012 za celotno EU znaša 2,081 milijarde emisijskih kuponov na leto, kar je 10,5 % manj, kot je bilo prvotno predlagano v nacionalnih načrtih razdelitve emisijskih kuponov, ki so jih predložile države članice. Leta 2009 je v sistemu sodelovalo 11 032 obratov.

Leta 2009 je v EU-27 skupna količina preverjenih emisij iz obratov, ki jih vključuje sistem EU za trgovanje z emisijami, znašala 1,85 milijarde ton[12] CO_2, kar je za 12 % manj kot leta 2008. Razlog za zmanjšanje emisij so trije glavni dejavniki, in sicer manjša gospodarska dejavnost zaradi recesije, nižje cene plina v letu 2009 in ukrepi za zmanjšanje, sprejeti v obratih.

3.3.2. Uporaba mehanizma skupnega izvajanja in mehanizma čistega razvoja s strani gospodarskih subjektov

V okviru drugega nacionalnega načrta razdelitve emisijskih kuponov je bila za vsako državo članico določena zgornja meja, do katere lahko gospodarski subjekti uporabljajo na projektih osnovane dobropise (mehanizem skupnega izvajanja in mehanizem čistega razvoja). Obrati v sistemu za trgovanje z emisijami iz vseh držav članic lahko v drugem obdobju trgovanja skupno porabijo do 278 milijonov enot potrjenega zmanjšanja emisij (CER) ali enot zmanjšanja emisij (ERU) na leto, kar ustreza 13,4 % zgornje meje za celotno EU v tem obdobju. Leta 2009 so gospodarski subjekti uporabili 82 milijonov enot potrjenega zmanjšanja emisij ali enot zmanjšanja emisij, kar je pomenilo 4,39 % vseh predanih pravic. Pravila za uporabo dobropisov mehanizma skupnega izvajanja in mehanizma čistega razvoja bodo pregledana po letu 2013, kot določa spremenjena direktiva o sistemu EU za trgovanje z emisijami.[13]

3.4. Predvidena uporaba kjotskih mehanizmov s strani vlade

Deset držav članic EU-15 in Slovenija so se odločile, da bodo za doseganje svojih kjotskih ciljev uporabljale kjotske mehanizme. Skupaj nameravajo te države članice EU-15 za izpolnjevanje zahtev v skladu s prvim ciljnim obdobjem v okviru Kjotskega protokola pridobiti 116,7 milijona ton ekvivalenta CO_2 na leto. To pomeni približno 2,7 odstotne točke pri doseganju kjotskega cilja EU-15, ki znaša –8 % (glej preglednico 12 v delovnem dokumentu služb Komisije). Vendar je glede na količino dobropisov, ki so do zdaj že bili dodeljeni na račune držav članic v registru, količina veliko nižja in znaša približno 28 milijonov ton ekvivalenta CO_2.

Teh deset držav članic se je skupaj odločilo, da bodo za pridobitev enot prek mehanizma skupnega izvajanja, mehanizma čistega razvoja ali sistema za trgovanje z emisijami vložile približno 3 milijarde EUR. Španija, Avstrija, Nizozemska, Luksemburg in Portugalska so za petletno ciljno obdobje namenili najvišja proračunska sredstva (638 milijonov EUR, 531 milijonov EUR, 507 milijonov EUR, 360 milijonov EUR in 305 milijonov EUR). V Sloveniji je bil proračun ocenjen na 80 milijonov EUR.

Kar zadeva enote dodeljene količine (AAU), ki so jih prodale države članice, je bilo v skladu s podatki iz registra prenesenih približno 56 milijonov ton ekvivalenta CO_2. Češka republika, Madžarska, Latvija in Slovaška so poročale, da nameravajo prodati dobropise.

3.5. Predvidena uporaba ponorov ogljika

Države članice lahko poleg politik in ukrepov, usmerjenih k različnim virom emisij toplogrednih plinov, uporabljajo ponore ogljika (glej preglednico 13 v delovnem dokumentu služb Komisije). Do zdaj predložene informacije kažejo, da bo skupna neto sekvestracija med ciljnim obdobjem zaradi dejavnosti pogozdovanja in obnove gozdov iz člena 3.3 Kjotskega protokola znašala v EU-15 približno 12,1 milijona ton CO_2 na leto. Poleg tega naj bi dejavnosti iz člena 3.4 v ciljnem obdobju v EU-15 predvidoma prispevale 27,7 milijona ton CO_2 na leto, ob upoštevanju prispevkov iz EU-12 pa bodo dosegle 34,2 milijona ton CO_2 na leto.

Skupno se bodo emisije v državah članicah EU-15 zaradi dejavnosti iz členov 3.3 in 3.4 v ciljnem obdobju predvidoma zmanjšale za 42,5 milijona ton CO_2 na leto, kar pomeni skoraj 12,5 % obveznosti zmanjšanja v EU-15 ali 341 milijonov ton CO_2 na leto v ciljnem obdobju glede na emisije v izhodiščnem letu.

4. DOSEGANJE CILJEV ZA LETO 2020

4.1. Cilj EU za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov do leta 2020

V zakonodajnem paketu o podnebnih spremembah in energiji je bil določen cilj 20-odstotnega zmanjšanja emisij toplogrednih plinov v EU-27 do leta 2020. Skupna prizadevanja EU za zmanjšanje toplogrednih plinov za 20 % do leta 2020 v primerjavi z letom 1990 (ki pomeni tudi zmanjšanje za 14 % v primerjavi z letom 2005) bodo razdeljena med sektorje sistema EU za trgovanje z emisijami in sektorje, ki jih ta sistem ne vključuje, na naslednji način:

(a) zmanjšanje emisij za 21 % v primerjavi z letom 2005 v sektorjih, vključenih v sistem EU za trgovanje z emisijami;

(b) zmanjšanje za približno 10 % v primerjavi z letom 2005 v sektorjih, ki niso vključeni v sistem EU za trgovanje z emisijami.

Ti cilji glede zmanjšanja emisij toplogrednih plinov so bili vključeni v strategijo Evropa 2020 za delovna mesta ter pametno, trajnostno in vključujočo rast, ki jo je junija 2010 sprejel Evropski svet. Na podlagi strategije Evropa 2020 bo potrebno vsakoletno spremljanje napredka pri doseganju ciljev.

4.2. Politike, ki prispevajo k doseganju ciljev

Zgornje meje emisij od leta 2013 do leta 2020 so opredeljene v Odločbi o delitvi prizadevanj in spremenjeni direktivi o sistemu ETS. Hkrati bodo k doseganju ciljev v državah članicah prispevale tudi druge vseevropske politike, kot so zavezujoči cilji za obnovljivo energijo, standardi emisijskih vrednosti za nove osebne avtomobile, direktiva o zajemanju in shranjevanju ogljikovega dioksida ali direktiva o kakovosti goriva. Poleg teh vseevropskih politik bodo pomembne tudi nacionalne politike, zlasti za zmanjšanje emisij iz sektorjev zunaj sistema ETS.

4.3. Predvideno odstopanje od ciljev

Kot je prikazano v preglednici 1 in navedeno v najnovejših predvidevanjih Komisije, ki upoštevajo učinek gospodarske krize, sprejeti ukrepi nacionalne politike iz leta 2009 ne bodo dovolj za doseganje ciljev EU glede zmanjšanja emisij v letu 2020.

Preglednica 1: Notranje zmanjšanje emisij toplogrednih plinov v EU-27 glede na izhodišče

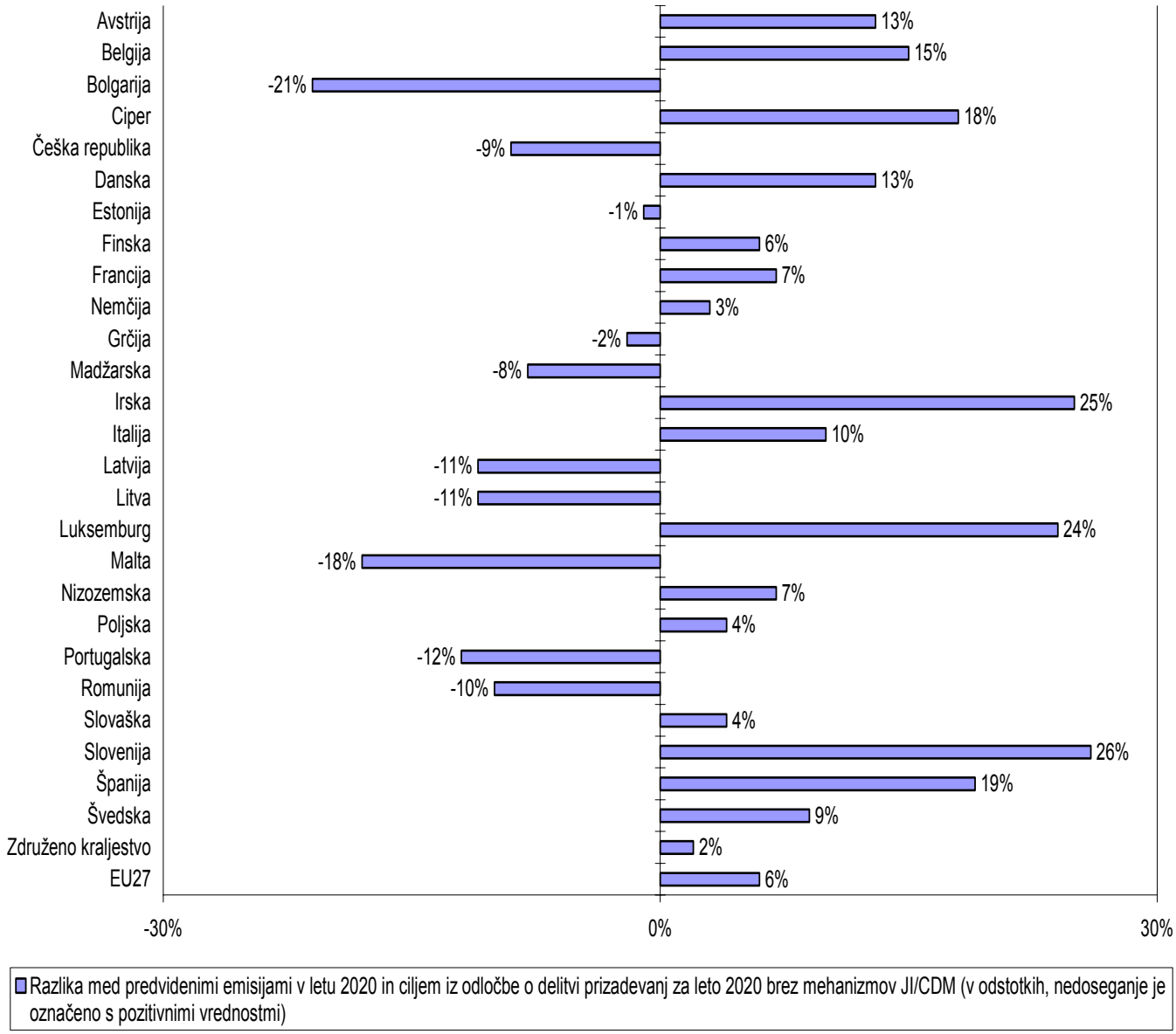
Osnovni scenarij za EU-27	Toplogredni plini skupaj	Sektorji, ki niso vključeni v sistem ETS
Skupne emisije toplogrednih plinov 2005–2020	–7 %	–3,5 %
Cilji zmanjšanja 2005–2020	–14 %	–10 %

Opomba: Za več informacij o predvidevanjih glej COM(2010) 265 konč. in spremljajoči delovni dokument služb Komisije SEC(2010) 650, del 2.
Vir: Evropska komisija

Kljub pozitivnim trendom pri uresničevanju obveznosti iz Kjotskega protokola, ki jih kažejo predvidevanja za obdobje 2008–2012, bo za doseganje ciljev za leto 2020 potrebno še več prizadevanj in politik. K doseganju ciljev bo prispevala tudi prilagodljivost, ki jo zagotavljata Odločba o delitvi prizadevanj in spremenjena direktiva o sistemu ETS, kakršna je na primer uporaba na projektih osnovanih dobropisov.

Glede na osnovni scenarij PRIMES-GAINS (glej preglednico 1) naj bi se skupne emisije toplogrednih plinov zunaj sistema ETS med letoma 2005 in 2020 v državah članicah EU-27 zmanjšale za 3,5 %. Razlog za to zmanjšanje je predvsem zmanjšanje emisij drugih plinov, ki niso CO_2, za približno 8 % in stabilizacija emisij CO_2, ki so se zmanjšale za približno 1 %. Kot se je pričakovalo, cilj približno 10-odstotnega zmanjšanja emisij zunaj sistema ETS na ravni EU v letu 2020 verjetno ne bo dosežen. Brez uporabe mehanizmov JI/CDM je odstotek, potreben za izpolnitev cilja, na ravni EU približno 6 % (glej sliko 6), zato bodo še vedno potrebni dodatni ukrepi ter sinergija med izvajanjem direktive o obnovljivih virih energije in Odločbe o delitvi prizadevanj. Za deset držav članic se pričakuje, da bodo svoj cilj zmanjšanja emisij v sektorjih zunaj sistema ETS dosegle že na podlagi sedanjega sklopa politik in ukrepov, kar je na sliki 6 prikazano s predznakom „–“. Te države so Bolgarija, Češka republika, Estonija, Grčija, Madžarska, Latvija, Litva, Malta, Portugalska in Romunija. Glede na predvidevanja PRIMES/GAINS sedemnajst držav članic, vključno z osmimi največjimi onesnaževalkami v sektorjih zunaj sistema ETS in EU-27 kot celoto, ne bo izpolnilo svojih ciljev v sektorjih zunaj sistema ETS.

Slika 6: Predvidena oddaljenost od ciljev za leto 2020 v sektorjih, ki niso vključeni v sistem ETS



Vir: Evropska komisija; število sektorjev, ki niso vključeni v sistem ETS, do leta 2013, kar torej izključuje tudi sektorje v sistemu ETS, ki se v sistem vključijo šele leta 2013, za zagotovitev časovne primerljivosti podatkov.

5. STANJE V DRŽAVAH KANDIDATKAH EU

V obdobju od 1990[14] do 2008 so se emisije toplogrednih plinov na **Hrvaškem** zmanjšale za 0,6 %, v primerjavi z letom 2007 pa za 3,7 %. Glede na napovedi emisij toplogrednih plinov iz petega nacionalnega sporočila naj bi imela Hrvaška na podlagi sedanjega sklopa politik in ukrepov težave pri doseganju svojih kjotskih ciljev.

Na **Islandiji** so se emisije toplogrednih plinov med letoma 1990 in 2008 povečale za 44 %, pri čemer so bile leta 2008 za 9 % večje kot leta 2007. Ob upoštevanju sklepa 14/CP.7 je Islandija v skladu z napovedmi emisij toplogrednih plinov iz petega nacionalnega poročila na dobri poti k uresničitvi svojih kjotskih ciljev.

V letu 2008 je količina emisij toplogrednih plinov v **Turčiji** znašala 366,5 milijonov ton ekvivalenta CO_2, kar glede na emisije v letu 1990, ki so znašale 187 milijonov ton ekvivalenta

CO_2, pomeni povečanje za 96 %, v primerjavi z letom 2007 pa zmanjšanje za 3,5 %. Turčija ni sprejela nobene obveznosti glede zmanjšanja emisij toplogrednih plinov na podlagi Kjotskega protokola.

Posodobljen popis emisij toplogrednih plinov za **Nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo** ni na voljo. Zadnji podatki o emisijah toplogrednih plinov so vključeni v drugo nacionalno sporočilo in zajemajo obdobje 1990–2002. Med letoma 1990 in 2002 so se skupne emisije toplogrednih plinov zmanjšale za približno 10 %.

Več informacij je na voljo v oddelku 2 delovnega dokumenta služb Komisije.