



Bruxelles, 20.7.2016.
COM(2016) 500 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU,
EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA**

Ubrzanje prelaska na niskouglično gospodarstvo u Europi

**Komunikacija koja prati mjere u okviru Okvirne strategije za energetske uniju:
zakonodavni prijedlog o obvezujućem godišnjem smanjenju emisija stakleničkih plinova
u državama članicama u razdoblju od 2021. do 2030., zakonodavni prijedlog o
uključivanju emisija i uklanjanja stakleničkih plinova iz korištenja zemljišta,
prenamjene zemljišta i šumarstva u okvir za klimatsku i energetske politiku do 2030. i
komunikacija o Europskoj strategiji za mobilnost s niskom razinom emisije**

1. Uvod

Započeo je globalni prelazak na niskougljično i kružno gospodarstvo, uz novi zamah koji su mu dali Pariški sporazum o klimatskim promjenama¹ i Program održivog razvoja do 2030. Taj je prelazak nužan kako bi se osigurala radna mjesta, rast i mogućnosti ulaganja za sadašnje i buduće generacije Europljana, uz istodobno ublažavanje opasnih klimatskih promjena. Ako EU ne zadrži i ne iskoristi svoju prednost predvodnika u pogledu poticanja obnovljive energije, energetske učinkovitosti i natjecanja u području razvoja drugih tržišta niskougljičnih tehnologija na globalnoj razini, učinit će to ostale regije. Očekuje se da će se europski gospodarski model mijenjati. Naša je zajednička odgovornost osigurati pošten prelazak koji se temelji na solidarnosti, tako da nitko ne zaostane. Okvirnom strategijom za energetske uniju² doprinosi se tom cilju.

Paket mjera koji Komisija danas predstavlja pomoći će Europi da se pripremi za budućnost i da ostane konkurentna. Prvenstveno je upućen državama članicama jer će one imati glavnu ulogu pri odlučivanju o tome kako provesti mjere za ostvarivanje dogovorene ciljane razine emisija stakleničkih plinova za 2030.³

No države članice to ne mogu postići same. Mobilizacija uoči Pariške konferencije o klimatskim promjenama pokazala je koliko su nedržavni dionici važni za ostvarenje promjena. EU računa, među ostalim, i na angažman poduzeća, poljoprivrednika, istraživača, ulagača, odgojno-obrazovnih djelatnika i socijalnih partnera. Istovremeno, odgovornost je EU-a da potiče njihovo djelovanje donošenjem mjera na razini cijelog EU-a i stvaranjem pogodnog okruženja. EU podupire djelovanje gradova, u kojima živi 80 % stanovništva. Oni su među najdinamičnijim i najinovativnijim dionicima u ostvarenju niskougljičnog, kružnog gospodarstva, te često nadilaze ambicije na nacionalnoj razini. Jednako su važne i ruralne zajednice, koje imaju ključnu ulogu u osiguranju održivih prirodnih resursa i zaštiti okoliša za buduće generacije.

EU čini sve što je u njegovoj moći za održanje pozitivnog zamaha klimatske politike na globalnoj razini. Kad je riječ o prijetnji katastrofalnih klimatskih promjena, nijedna zemlja nije izolirana. Stoga su se na najvišoj političkoj razini čelnici skupine G7 obvezali ubrzati prelazak na energetske sustav kojim bi se omogućila dekarbonizacija globalnog gospodarstva te odrediti rok za ukidanje većine subvencija za fosilna goriva, uz obećanje ukidanja državne potpore za ugljen, plin i naftu do kraja 2025. Gradovi EU-a imat će ključnu ulogu u novoj koaliciji gradova diljem svijeta, što bi moglo biti dodatna prilika za međunarodni angažman u daljnjoj borbi protiv klimatskih promjena koja se vodi na lokalnoj razini. Sve veća svijest o potrebi hitnog rješavanja povezanosti među klimatskim promjenama i krhkosti i sigurnosti ponovno je potvrđena u ovogodišnjem akcijskom planu EU-a o klimatskoj diplomaciji⁴.

¹ COM (2016) 110 *Razdoblje nakon Pariza: procjena implikacija Pariškog sporazuma*.

² COM (2015) 80 *Okvirna strategija za otpornu energetske uniju s naprednom klimatskom politikom*.

³ U listopadu 2014. čelnici država i vlada EU-a dogovorili su okvir za klimatsku i energetske politiku do 2030. Okvirom je utvrđena obveza EU-a u pogledu ostvarivanja obvezujućeg cilja smanjenja emisija stakleničkih plinova u cijelom gospodarstvu za najmanje 40 % do 2030. u odnosu na 1990.

⁴ Europska klimatska diplomacija nakon konferencije COP21 – zaključci Vijeća od 15. veljače 2016.

EU ima potencijal pretvoriti izazov klimatskih promjena u priliku. U tom globalnom kontekstu Europa predvodi razvoj inovativnih niskougljičnih tehnologija i usluga, ne samo u energetske sektoru nego i u industriji, građevinarstvu i prometu. Taj bi vodeći položaj trebala i zadržati. Moramo nastaviti Europljanima prenositi vještine prikladne za niskougljično gospodarstvo, ulagati u budućnost naše djece i pomoći industriji da se prilagodi potrebama koje se mijenjaju. Europa je obećala poduzeti ambiciozne mjere i svoje će obećanje održati.

2. Vodeća načela regulatornog okvira za prelazak na niskougljično gospodarstvo u svim sektorima gospodarstva

U listopadu 2014. EU je jasno preuzeo obvezu postizanja obvezujućeg cilja smanjenja emisija u cijelom gospodarstvu za najmanje 40 % do 2030. u odnosu na razine iz 1990. Ta je obveza u skladu s troškovno učinkovitim načinom postizanja dugoročnog klimatskog cilja EU-a i postala je osnova za međunarodnu obvezu koju je EU preuzeo u okviru Pariškog sporazuma o klimatskim promjenama te će je ostvariti sve države članice zajedno.

Kako bi počela provoditi tu obvezu, u srpnju 2015. Komisija je predstavila prijedlog reforme sustava EU-a za trgovanje emisijama kako bi on postao primjeren svrsi te radi poticanja ulaganja u industrijskom i energetske sektoru nakon 2020⁵. Europski parlament i vlade država članica u Vijeću trebale bi dati sve od sebe kako bi se taj prijedlog brzo donio. Ovaj paket mjera odnosi se na ostale glavne elemente gospodarstva koji će doprinijeti klimatskoj politici: sektor građevinarstva, prometa, otpada, poljoprivrede⁶ te korištenje zemljišta i šumarstvo.

Oslanjajući se na dosadašnja vodeća načela klimatske politike EU-a, novi regulatorni okvir temelji se na ključnim načelima pravednosti, solidarnosti, fleksibilnosti i ekološkog integriteta.

Radi osiguranja pravednosti i solidarnosti, koji su ugrađeni u klimatski i energetske okvir za 2030. koji je donijelo Europsko vijeće, Komisija predlaže različite nacionalne ciljeve smanjenja emisija za 2030. kojima bi se u obzir uzeo bruto domaći proizvod svake države članice kako bi se odrazilo njihovo relativno bogatstvo. Razine ciljeva za pojedinačne bogatije države članice dodatno se prilagođuju unutar te skupine kako bi se uzela u obzir troškovna učinkovitost.

Nadalje, prijedlogom se stvara fleksibilan sustav u kojemu države članice mogu zajednički smanjivati emisije, u više sektora i tijekom određenog vremena, čime se također u obzir uzimaju različite strukture gospodarstava država članica. Njime će se omogućiti trgovina emisijskim kvotama među državama članicama ili razvoj projekata za smanjenje emisija u drugim državama članicama. Time će se investicijski tokovi unutar EU-a usmjeriti tamo gdje

⁵ Za ostvarenje cilja EU-a za 2030. u tim sektorima potrebna su smanjenja od –43 % u odnosu na 2005.

⁶ Za ostvarenje cilja EU-a za 2030. u tim sektorima potrebna su smanjenja od –30 % u odnosu na 2005.

su najpotrebniji kako bi se moderniziralo gospodarstvo i gdje će se s pomoću njih ostvariti najveće koristi uz najniže troškove⁷.

Ovo je prvi put da su korištenje zemljišta i sektor šumarstva uključeni u energetske i klimatski okvir EU-a. Komisija predlaže postizanje ravnoteže između više poticaja za hvatanje ugljikova dioksida i smanjenje emisija iz tla i šuma i potrebe održavanja ekološkog integriteta klimatskog okvira EU-a, radi poticanja smanjenja emisija u sektorima građevinarstva, prometa i poljoprivrede. Stoga će fleksibilnost u pogledu drugih sektora biti ograničena.

Predloženom se uredbom za te sektore određuju stroža pravila obračuna za zemljišta, korištenje zemljišta i šumarstvo. Budući da je gospodarenje šumama glavni izvor biomase za proizvodnju energije i proizvodnju drva, strožim pravilima obračuna u gospodarenju šuma osigurat će se čvrsta osnova za europsku politiku obnovljive energije te za daljnji razvoj biogospodarstva nakon 2020.

3. Stvaranje pogodnog okruženja za prelazak na niskougljično gospodarstvo u EU-u

Na državama je članicama da na temelju tog regulatornog okvira osmisle najprikladnije mjere za iskorištavanje prednosti prelaska na niskougljično gospodarstvo i postizanje svojih ciljeva. EU će ih podržati s pomoću niza alata i mjera potpore.

3.1. Strategija energetske unije i druge sektorske inicijative

S obzirom na ulogu prometa u stvaranju emisija u EU-u Komisija predstavlja strategiju mobilnosti s niskom razinom emisije u kojoj se utvrđuju ključni utjecaji u području prometa, uključujući mjere na razini EU-a o vozilima s niskom razinom emisije ili bez emisija i o alternativnim gorivima s niskim emisijama. Osim toga, u strategiji se ističe i potreba maksimalnog iskorištavanja sinergija između prometnog i energetske sustava.

Kada je riječ o građevinarstvu, Komisija preispituje postojeći okvir EU-a za energetske učinkovitost te će kasnije ove godine predstaviti prijedloge, među ostalim o tome kako privući sredstva za obnovu zgrada. Komisija će ove godine finalizirati i dobrovoljni protokol na razini cijele industrije o recikliranju za građevinski otpad i otpad od rušenja. S obzirom na ograničenije mogućnosti smanjenja emisija u sektorima poljoprivrede i korištenja zemljišta prijedlogom u području korištenja zemljišta i šumarstva stvorit će se dodatni poticaji za sekvestraciju ugljika u tim povezanim aktivnostima. Nadalje, izmijenjenom zajedničkom poljoprivrednom politikom u okviru njezina dva stupa osiguravaju se različiti instrumenti i mjere za promicanje klimatske politike. Očekuje se da će se preispitivanjem politike na razini EU-a u pogledu uporabe gnojiva doprinijeti smanjenju emisija nastalih upotrebom mineralnih i umjetnih gnojiva. Nakon poljoprivrednog sektora sektor otpada trenutno je drugi najvažniji sektor u pogledu emisija plinova koji nisu ugljični dioksid. Očekuje se da će Okvirna direktiva o gospodarenju otpadom i posebno Direktiva o odlagalištima, čiju je reviziju Komisija predložila prošle godine, doprinijeti znatnom smanjenju emisija iz otpada.

⁷ Za još lakše poštovanje propisa države članice koje bi za ostvarenje svojeg cilja trebale snositi razmjerno više troškove mogu se odlučiti za prijenos određenih jedinica u okviru sustava za trgovanje emisijama kako bi kompenzirale emisije u drugim gospodarskim sektorima.

Države članice mogu uživati koristi od tih mjera na razini EU-a samo ako ih pravilno primjenjuju i provode.

3.2. Međusektorski alati i čimbenici

Na temelju prioriteta energetske unije, sa svim njezinim dimenzijama, osigurava se širi okvir unutar kojega EU može stvoriti pogodno okruženje za energetske tranzicije. Osim toga, tu je i niz drugih poticajnih čimbenika za potporu takvom prelasku u svim sektorima gospodarstva.

3.2.1. Kružno gospodarstvo

Kružno gospodarstvo trebalo bi imati ključnu ulogu u sektorima obuhvaćenima paketom, a i u drugim sektorima. Postoji izravna fizička veza među količinom upotrijebljenih sirovina, potrebnom energijom i emisijama stakleničkih plinova. EU je uspio razdvojiti gospodarski rast od rasta emisija ugljikova dioksida, ali zasad nije uspio učiniti to isto u području uporabe materijala i učinkovite uporabe resursa.

Stoga je prošle godine Komisija predstavila ambiciozan Paket o kružnom gospodarstvu⁸ radi suočavanja s tim izazovom. Predloženim mjerama doprinijet će se „zatvaranju kruga” životnog vijeka proizvoda povećanjem recikliranja i ponovne uporabe te ostvariti maksimalna vrijednost i korist od sirovina, proizvoda i otpada.

3.2.2. Inovacija za konkurentnost

Kako bi se iskoristile mogućnosti koje pruža inovacija, koja je ključni čimbenik za ostvarenje prelaska na niskougljično gospodarstvo, te postigao najveći mogući povrat na svaki uloženi euro, Komisija kasnije ove godine namjerava predstaviti integriranu strategiju energetske unije za istraživanja, inovacije i konkurentnost. Konkretnim mjerama u okviru te nove strategije trebalo bi se izravno poduprijeti ostvarenje europskih klimatskih i energetskih ciljeva te doprinijeti modernizaciji i konkurentnosti gospodarstva EU-a, podupirući vodeći položaj EU-a u području čistih tehnologija.

Europa je još uvijek najveći svjetski izvor financiranja istraživanja i razvoja u području energije (3,9 milijardi EUR u 2014., što je 36 % ukupnog iznosa) te je na vodećem mjestu po broju prijavi patenata za tehnologije velike vrijednosti za ublažavanje klimatskih promjena, s udjelom od 40 % u ukupnom iznosu. Istovremeno je neiskorišten određeni dio vrijednog potencijala, posebno u području tehnologija čiste energije i vozila bez emisija. U drugim područjima, uključujući tehnologije u području obnovljive energije, EU je počeo gubiti prednost pred svojim konkurentima. Što je još važnije, a nadilazi posebne tehnologije i područja inovacije, Europa se mora poboljšati u pogledu stavljanja svojih inovacija na tržište i postizanja njihove komercijalne uspješnosti.

⁸ COM (2015) 614 *Zatvaranje kruga – akcijski plan EU-a za kružno gospodarstvo.*

3.2.3. Preusmjeravanje i povećanje ulaganja

Preusmjeravanje i brzo povećanje privatnih ulaganja ključno je za potporu prelasku na niskougljično gospodarstvo otporno na klimatske promjene te za sprečavanje ovisnosti o infrastrukturi i objektima visokih emisija.

U EU-u se već nastoji uskladiti privatna ulaganja s ciljevima klimatske učinkovitosti i učinkovite uporabe resursa, u okviru politika i strateških javnih ulaganja.

Sustav EU-a za trgovanje emisijama utvrđuje cijenu ugljika. U sektorima koji nisu obuhvaćeni sustavom EU-a za trgovanje emisijama i porezne politike država članica važne su za davanje odgovarajućih poticaja.

Inicijativa za uniju tržišta kapitala⁹ temelji se na važnosti dugoročnih i održivih ulaganja za održavanje i povećanje konkurentnosti EU-a te poticanje prelaska na niskougljično i resursno učinkovito gospodarstvo. I nedavna pojava zelenih obveznica može doprinijeti usmjeravanju tokova kapitala prema ulaganjima za niske emisije ugljika.

Potrebno je daljnje djelovanje. EU će nastaviti produbljivati jedinstveno tržište i raditi na uklanjanju prepreka ulaganjima.

Komisija aktivno nastoji osigurati usklađenost trenutnog trošenja proračunskih sredstava EU-a s klimatskim ciljevima. Politička obveza da se osigura da je najmanje 20 % višegodišnjeg financijskog okvira izričito povezano s klimom donosi rezultate. U skladu s tim Komisija se nedavno pridružila inicijativi „Misija – inovacija”, čiji su se članovi obvezali udvostručiti javno financiranje istraživanja i razvoja u području čiste energije i razvoja u roku od pet godina, do 2020.

I financijskim instrumentima EU-a znatno se doprinosi klimatskoj politici EU-a, što je vidljivo na primjeru Europskog fonda za strateška ulaganja. Fond je na dobrom putu ostvarenja mobilizacije najmanje 315 milijardi EUR dodatnih ulaganja u realno gospodarstvo do sredine 2018.¹⁰ Više od 50 % dosad odobrenih ulaganja povezano je s klimom. Zajednička ulaganja u projekte u okviru Europskog fonda za strateška ulaganja mogu se provoditi na razini projekta ili na razini platforme za ulaganja. S pomoću platformi za ulaganja mogu se financirati manji projekti i objediniti sredstva iz različitih izvora kako bi se omogućila diversificirana ulaganja s različitim geografskim ili tematskim težištima. Osim toga, njima se male ili lokalne investicijske mogućnosti mogu učiniti privlačnima za nove skupine ulagača, primjerice mirovinske fondove ili strane institucijske ulagače. Komisija traži moguće načine kombiniranja sredstava koja su dostupna u okviru drugih programa EU-a, primjerice Instrumenta za povezivanje Europe ili Obzora 2020., kako bi se potaknula dodatna ulaganja, posebno preko platformi za ulaganja, primjerice u području energetske učinkovitosti, pametne urbane mobilnosti i inovativnih tehnologija.

I reformiranom kohezijskom politikom EU-a podupire se prelazak na niskougljično gospodarstvo te će projekti u okviru te politike ostvariti rezultate u razdoblju nakon 2020. Njome se podupiru mjere u području energetske učinkovitosti u javnim i stambenim

⁹ Vidi i *Unija tržišta kapitala: prvo izvješće o stanju*, SWD (2016) 147 final.

¹⁰ COM (2016) 359 *Analiza napretka Plana ulaganja za Europu i budući koraci* (stanje na dan 1. lipnja 2016.)

zgradama (13,3 milijarde EUR) i poduzećima (3,4 milijarde EUR, s naglaskom na mala i srednja poduzeća), u području prelaska na energetske učinkovit prometni sektor s niskim emisijama (39,7 milijardi EUR za održivu urbanu mobilnost i niskougljične vrste prijevoza, primjerice željeznice, morske luke i unutarnje vodne putove). Osim toga, 8 milijardi EUR namijenjeno je sprečavanju rizika i upravljanju njima, uključujući 6,4 milijarde za rizike povezane s klimatskim promjenama. Ukupno 115 milijardi EUR iz proračuna za reformiranu zajedničku poljoprivrednu politiku namijenjeno je potpori mjerama klimatske politike s pomoću boljeg upravljanja zemljištem i ciljanih ulaganja¹¹.

Komisijinim prijedlogom revizije sustava za trgovanje emisijama predviđa se namjenjivanje 450 milijuna emisijskih jedinica za podupiranje ulaganja u inovacije, primjerice hvatanje ugljika, obnovljivu energiju i upotrebu novih naprednih tehnologija u industriji.

3.2.4. Pravedna društvena tranzicija i nove vještine

Očekuje se da će prelaskom na niskougljično gospodarstvo doći do smanjenja broja zanimanja na tradicionalnim tržištima (povezanih s fosilnim gorivima, posebno s industrijama s visokim emisijama ugljika), a stvorit će se novi poslovi (povezani s obnovljivim izvorima energije, energetske učinkovitosti i elektrifikacijom prometa). Zbog toga će biti potrebno predvidjeti i ublažiti društveni učinak prelaska u određenim regijama i društveno-gospodarskim sektorima, među ostalim s pomoću europskih strukturnih i investicijskih fondova.

Budući da će vještine biti glavni put prema zapošljivosti i prosperitetu, Komisija je donijela novi sveobuhvatni Program vještina za Europu¹². Kako bi doprinijela rješavanju izazova u području vještina, Komisija pokreće mjere s pomoću kojih će vještine postati vidljivije te će se poboljšati njihovo priznavanje na lokalnoj i nacionalnoj razini te na razini EU-a, od škola i sveučilišta do tržišta rada. Program je, među ostalim, usmjeren na prekvalifikaciju i nadogradnju vještina te se njime utvrđuje „Plan za sektorsku suradnju u području vještina” za poboljšanje znanja o vještinama te rješavanje problema manjka vještina u određenim gospodarskim sektorima, uključujući zelene tehnologije.

3.2.5. Mogućnosti u području trgovine i izvoza

Očekuje se da će povećanje trgovinskih tokova doprinijeti brzom širenju „zelenih” proizvoda, usluga i tehnologija diljem svijeta te prelasku na niskougljično gospodarstvo. EU je na vodećem mjestu u svijetu po uvozu i izvozu ekoloških proizvoda. Vrijednost izvoza iz EU-a proizvoda sa „zelenog popisa” u 2013. iznosila je 146 milijardi EUR (oko 8 % ukupnog izvoza iz EU-a), a vrijednost uvoza tih proizvoda 70 milijardi EUR. Europska bi poduzeća trebala nastaviti razvijati i izvoziti svoju inovativnost i praktično znanje i vještine.

¹¹ U okviru stupa za ruralni razvoj te politike 7,7 milijardi EUR namijenjeno je za projekte čiji su ciljevi sekvencijalno skladištenje u tlu, opskrba održivom obnovljivom energijom i njezina uporaba te klimatski pametna ulaganja. Dodatnih 43,7 milijardi EUR namijenjeno je mjerama za poboljšanje ekosustava kojima se utječe i na ugljični otisak poljoprivrede i šumarstva.

¹² COM (2016) 381 *Novi program vještina za Europu: suradnja na jačanju ljudskog kapitala, zapošljivosti i konkurentnosti*

Kao članica Svjetske trgovinske organizacije Europska unija aktivno promiče liberalizaciju trgovine robom i uslugama, koja može donijeti koristi za okoliš. Blisko surađuje s ostalih šest članica Svjetske trgovinske organizacije u cilju sklapanja ambicioznog sporazuma o ekološkim dobrima, u koji bi bili uključeni svi sudionici, prije sastanka na vrhu čelnika skupine G20 u Kini kasnije ove godine. Osim toga, EU u okviru bilateralnih trgovinskih sporazuma nastoji ostvariti ranu liberalizaciju trgovine ekološkim dobrima i uslugama te olakšati trgovinu i ulaganja u proizvodnju energije iz obnovljivih izvora, čime se doprinosi ostvarenju ciljeva klimatske politike.

4. Zaključci

Trebalo bi ubrzati prelazak na niskougljično gospodarstvo u Europi. Potrebno je otvoriti više radnih mjesta i ostvariti veći rast i ulaganja u EU-u, a ovim programom moglo bi se ostvariti te ciljeve te modernizirati europsko gospodarstvo. Dugoročno gledano to će stubokom promijeniti naše gospodarsko okruženje.

Vijeće i Parlament trebali bi prioritetom smatrati zakonodavne prijedloge povezane s klimom koji su priloženi ovoj Komunikaciji, kao i prošlogodišnji prijedlog reforme sustava EU-a za trgovanje emisijama.

Komisija će odmah započeti ili ubrzati postupke u pogledu bolje regulative (uključujući javna savjetovanja i procjene učinka) kako bi akcijski plan o mobilnosti s niskom razinom emisije bez odlaganja prerastao u skup učinkovitih i razmjernih mjera. Do kraja godine Komisija će predstaviti i preostale inicijative kojima će se dopuniti ostvarenje strategije energetske unije EU-a.

Države članice već su počele pripremati svoje energetske i klimatske strategije za razdoblje nakon 2020. Tim skupom mjera osigurat će im se potrebna jasnoća i potrebni alati te će im se omogućiti nastavak nacionalnih postupaka ratifikacije Pariškog sporazuma o klimatskim promjenama. Države članice trebale bi maksimalno iskoristiti pogodno okruženje EU-a kako bi se ostvario što nesmetaniji i pošteniji prelazak na niskougljično gospodarstvo.