

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi okvira Unije za certificiranje odvzemov ogljika

(COM(2022) 672 final – 2022/0394 (COD))

(2023/C 184/15)

Poročevalec: **Stoyan TCHOUKANOV**

Zaprosila	Evropski parlament, 1. 2. 2023 Evropski svet, 6. 2. 2023
Pravna podlaga	člen 192(1) Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje
Datum sprejetja na seji strokovne skupine	9. 3. 2023
Datum sprejetja na plenarnem zasedanju	22. 3. 2023
Plenarno zasedanje št.	577
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	159/0/2

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) pozdravlja predlog Komisije o okviru EU za certificiranje odvzemov ogljika. Ob tem meni, da je treba te odvzeme povečati in spodbujati regenerativne prakse, hkrati pa še naprej namenjati vso pozornost bistvenemu zmanjšanju emisij toplogrednih plinov za omejeitev globalnega segrevanja. Vendarle ugotavlja, da v predlogu ostaja preveč ključnih točk, ki jih bo treba nadalje urediti z delegiranimi akti.

1.2 EESO priznava, da v Uniji trenutno obstajajo različni sistemi potrjevanja in nagrajevanja odvzemov ogljika ter da bi lahko skupni okvir za certificiranje prinesel jasnost in zanesljivost. Z njim bi namreč bila oblikovana splošna pravila EU, ki bi urejala, kako se merijo, potrjujejo in preverjajo podnebne koristi odvzemov ogljika. Ker je okvir prostovoljen, lahko to spodbudi nastanek novih virov prihodkov za tiste, ki jih zanima izvajanje dejavnosti odvzema ogljika. EESO glede na nabor organov in enot za certificiranje, ki jih bo treba ustanoviti, poziva k večji jasnosti glede pričakovanega časovnega okvira za dokončanje izvajanja.

1.3 EESO ugotavlja, da se lahko pojavijo legitimna vprašanja glede odvzema ogljika v podnebni politiki EU, med drugim v zvezi z možnim ožjim ali zapoznelim zmanjšanjem emisij zaradi obljub o prihodnjem odvzemu ogljika, nevarnostjo goljufivih zahtevkov in zelenim zavajanjem na podlagi nakupov dobropisov za ogljik. Za preprečevanje zelenega zavajanja EESO poziva, naj uporaba različnih certifikatov o odvzemu ogljika (ki zajemajo trajno shranjevanje ogljika, sekvestracijo ogljika v kmetijske površine in shranjevanje ogljika v dolgotrajnih izdelkih) jasno odraža pričakovano trajanje shranjevanja ogljika in tveganja za izničenje dosežkov.

1.4 EESO pozdravlja cilj Komisije, da javnosti, ponudnikom odvzema ogljika in kupcem zagotovi preglednost in jasnost glede vrednosti certificiranih dejavnosti odvzema ogljika. Vendar se zavzema za dodatne zaščitne ukrepe v zvezi z vrednostjo in uporabo certifikatov. Komisijo poziva, naj zagotovi smernice za opredelitev ustreznih trditev, ki jih je mogoče podati na podlagi različnih primerov certificiranega odvzema ogljika, in jo nadalje poziva, naj ohrani razlikovanje med certifikati, ki izhajajo iz trajnega shranjevanja ogljika, sekvestracije ogljika v kmetijske površine in shranjevanja ogljika v izdelkih.

1.5 EESO se zavzema, da se v prihodnjih metodologijah, ki bodo razvite znotraj okvira, jasno opredelijo vidiki odgovornosti in ohrani preglednost. Stalno je treba spremljati in blažiti tveganja za izničenje dosežkov. Odgovornost ter prenos odgovornosti za odvzeti in shranjeni ogljik je treba jasno opredeliti v celotnem spektru dejavnosti odvzema ogljika.

1.6 EESO poziva Komisijo, naj zagotovi, da bodo metodologije temeljile na znanstvenih dokazih in jih bo usmerjala znanstvena skupnost. EESO poudarja, da je sistem certificiranja veliko prezapleten in preveč obremenjujoč za spodbujanje širše uporabe teh praks. Postopki so videti zelo zamudni in tehnični ter lahko odvrnejo izvajalce dejavnosti, saj so ti pogosto mala podjetja, ki imajo tudi v najboljšem primeru zelo nizke marže.

1.7 EESO ugotavlja, da so za spremljanje, poročanje in preverjanje potrebne različne meritve odvzemov ogljika, vključno z uporabo daljinskega zaznavanja in satelitskih posnetkov. V zvezi z zahtevanimi meritvami poudarja, da je za široko dostopnost okvira za certificiranje bistveno, da se stroški spremljanja, poročanja in preverjanja v zvezi z odvzemom ogljika ohranijo na najnižji možni ravni.

1.8 EESO poudarja, da je treba pred vključitvijo okvira za certificiranje v druge politike, kot je skupna kmetijska politika, skrbno oceniti in obravnavati morebitna tveganja in stranske učinke, povezane s predlogom, za glavne akterje (kmete, gozdarsko industrijo ter gradbeništvo in lesno industrijo), vključno z okoljskimi ali socialno-ekonomskimi posledicami.

1.9 EESO meni, da se sedanja skupna kmetijska politika ne bi smela uporabljati za financiranje sekvenciranja ogljika v kmetijske površine ali odvzemov ogljika⁽¹⁾. Čeprav ima skupna kmetijska politika morda določeno vlogo pri odvzemih ogljika, je ta instrument zasnovan za proizvodnjo hrane, krme in biomase, kar je glavni cilj kmetijskega in gozdarskega sektorja. V teh konkretnih okoliščinah so odvzemi ogljika stranski proizvod, kar pomeni, da bi bilo treba ponuditi dodatne vire financiranja.

1.10 EESO meni, da bo velika mera dvomnosti Komisije glede financiranja morebitne udeleženke močno odvrčala od udeležbe. Zato poudarja, da je pri financiranju potrebna določena stopnja gotovosti. Glede na priložnosti, ki jih prinaša odzem ogljika v prihodnosti, priporoča, da se pripravi časovni načrt za pripravo skupnega finančnega instrumenta za te ukrepe.

2. Splošne ugotovitve

Potreba po povečanju odvzemov ogljika za dosego ciljev neto ničelnih emisij

2.1 Evropska unija se je v skladu s Pariškim sporazumom zavezala, da bo do leta 2050 dosegla neto ničelne emisije toplogrednih plinov, nato pa neto negativne emisije. Iz zadnjega poročila Medvladnega panela za podnebne spremembe (IPCC) izhaja, da za dosego tega cilja ne bo zadostovalo zgolj osredotočanje na zmanjšanje emisij: „Uvajanje odvzema ogljikovega dioksida za izravnavo težko odpravljalnih preostalih emisij je neizogibna, če želimo doseči ničelno stopnjo neto emisij CO₂ ali toplogrednih plinov.“⁽²⁾

2.2 Čeprav odvzemi ogljika ne nadomeščajo potrebnega drastičnega zmanjšanja emisij toplogrednih plinov, bodo morali dopolnjevati prizadevanja za zmanjšanje emisij, da bi dosegli neto ničelne in neto negativne emisije. Zato bo treba odvzeme ogljika na svetovni ravni znatno povečati, da bi nadzorovali koncentracije toplogrednih plinov v ozračju in omejili globalno segrevanje. EU pričakuje, da bo morala za uresničitev svojih podnebnih ciljev zmanjšati svoje emisije za 85–95 % v primerjavi z letom 1990, za zapolnitev vrzeli pa so potrebni odvzemi ogljika. Tako bo treba iz ozračja vsako leto odstraniti več sto milijonov ton CO₂.

2.3 V ta namen je EU doslej uvedla več pobud:

- podnebna pravila, ki določajo cilj EU, da do leta 2050 doseže podnebno nevtralnost;
- uredbo o rabi zemljišč, spremembi rabe zemljišč in gozdarstvu (LULUCF), za katero zadnji predlog spremembe predvideva cilj neto odvzemov v višini 310 milijonov ton ekvivalenta CO₂ za leto 2030, s shranjevanjem ogljika v tleh, gozdovih in lesnih proizvodih; ter
- sporočilo o trajnostnih ogljikovih krogih, v katerem so opisani časovni načrt za sekvenciranje ogljika v kmetijske površine, ki bo prispeval k predlaganemu cilju za leto 2030 v zvezi z LULUCF, in industrijske rešitve, s katerimi bo do leta 2030 odvzetih vsaj 5 milijonov ton. V sporočilu so bili napovedani tudi načrti za pripravo predloga regulativnega okvira za certificiranje odvzemov ogljika.

⁽¹⁾ UL C 323, 26.8.2022, str. 95.

⁽²⁾ IPCC WGIII SPM, 2022.

Upravljanje projektov za odvzem ogljika

2.4 Evropska komisija želi s predlogom o vzpostavitvi prostovoljnega okvira Unije za certificiranje odvzemov ogljika povečati visokokakovostne in trajnostne odvzeme ogljika, in sicer s spodbujanjem financiranja, bojem proti zelenemu zavajanju in krepitvijo zaupanja ter uskladitvijo tržnih pogojev.

2.5 Komisija določa tri glavne kategorije metod odvzema ogljika:

- trajno shranjevanje ogljika vključuje metode, kot so zajemanje in shranjevanje ogljika iz bioenergije (BECCS) ter neposredno zajemanje in shranjevanje ogljika iz zraka (DACCS). Do leta 2030 bi bilo treba z metodami iz te kategorije odvzeti vsaj 5 milijonov ton CO₂, do leta 2050 pa do 200 milijonov ton CO₂;
- sekvestracija ogljika v kmetijske površine zajema metode, kot so pogozdovanje in ponovno pogozdovanje, boljše gospodarjenje z gozdovi, agrozozdarstvo, sekvestracija ogljika v tla in obnova šotišč. Sekvestracija ogljika v kmetijske površine skupaj s izdelki, ki shranjujejo ogljik, prispeva k cilju neto odvzemov v višini 310 milijonov ton ekvivalenta CO₂ letno, ki naj bi ga dosegli do leta 2030 v skladu z uredbo o LULUCF, in k „podnebno pozitivnemu“ gospodarstvu do leta 2050;
- izdelki, ki shranjujejo ogljik, vključujejo metode, kot so uporaba lesnih materialov v gradbeništvu ter dolgotrajno zajemanje in uporaba ogljika. Skupaj s sekvestracijo ogljika v kmetijske površine bodo prispevale k doseganju zgoraj navedenih predlaganih ciljev LULUCF in podnebne pozitivnosti.

2.6 Da se bodo v skladu z uredbo certificirali samo visokokakovostni odvzemi ogljika, je Komisija določila nekatera osnovna merila:

- dejavnosti odvzema ogljika je treba natančno izmeriti in zagotavljati morajo jasne koristi za podnebje (količinska opredelitev);
- dejavnosti odvzema ogljika morajo presegati tržne prakse in zakonske predpise (dodatnost);
- certifikati morajo jasno odražati trajanje shranjevanja ogljika in razlikovati med trajnim in začasnim shranjevanjem (dolgoročno shranjevanje);
- dejavnosti odvzema ogljika bi morale nenazadnje koristiti drugim okoljskim ciljem, kot je biotska raznovrstnost, ali vsaj ne bi smele škodovati okolju (trajnostnost).

2.7 Za jasnejšo opredelitev pravil, ki se uporabljajo za vsako metodo odvzema ogljika, in za operacionalizacijo meril kakovosti bo Komisija ob podpori strokovne skupine razvila prilagojene metodologije certificiranja in jih določila v delegiranih aktih. EU bo najprej razvila metodologije in priznala sheme certificiranja. V drugi fazi se lahko izvajalci pridružijo shemam certificiranja, ki jih priznava EU, tretje strani pa bodo preverile dejavnosti, ki so upravičene do certifikatov. Certificirani odvzemi ogljika bodo evidentirani v interoperabilnih registrih.

2.8 Med obstoječimi in prihodnjimi pobudami na področju odvzema ogljika obstaja več sinergij. Odvzemi ogljika v skladu s predlagano uredbo bi lahko:

- prejeli javna sredstva v okviru skupne kmetijske politike, državne pomoči ali sklada za inovacije;
- bili vključeni v poročanje podjetij, ki bo natančneje opredeljeno v pobudi za utemeljevanje zelenih trditev ali direktivi o poročanju podjetij o trajnostnosti;
- izkoristili sinergijo z drugimi oznakami in certifikati, kot sta certificiranje ekološkega kmetovanja in trajnostne biomase;
- bili vključeni v pogodbe o dobavni verigi, vzpostavitev industrijskih vrednostnih verig in sinergijo s trajnostnimi prehranskimi sistemi;
- prispevali k celovitosti prostovoljnih trgov ogljika.

3. Posebne ugotovitve

Zanesljivo certificiranje kot nujno potrebna opora za hitro rast zmogljivosti za odvzem ogljika v Evropi

3.1 Določitev splošnih pravil EU, ki bodo urejala, kako se merijo, potrjujejo in preverjajo koristi odvzemov ogljika za podnebje, lahko zagotovi ključno podporo za razvoj močnih zmogljivosti za odvzem ogljika v Evropi. To vključuje najrazličnejše inovativne metode za kmete, gozdarje, industrijske panoge in druge akterje pri zajemanju in shranjevanju nefosilnega CO₂.

3.2 Certificiranje je potreben in pomemben korak k vključevanju odvzemov ogljika v podnebne politike EU. To na primer zajema oblikovanje spodbud za shranjevanje ogljika v tleh za upravljavce zemljišč (npr. prek skupne kmetijske politike), nagrajevanje naročil gradbenih materialov, ki shranjujejo nefosilni ogljik (npr. z gradbenimi predpisi), ali poročanje o podnebnih ciljih (npr. z direktivo o poročanju podjetij o trajnostnosti).

3.3 EESO zato načeloma v celoti podpira okvir za certificiranje odvzemov ogljika kot korak k zanesljivemu certificiranju.

Potreba po sledenju odvzetega ogljika za dodatne podnebne, gospodarske in družbene koristi

3.4 Čeprav je nujno treba izvajati odvzeme ogljika v velikem obsegu, je prav tako pomembno, da se ta prizadevanja nadzorujejo. EESO ugotavlja, da se lahko pojavijo legitima vprašanja glede uporabe odvzema ogljika v podnebni politiki EU, med drugim v zvezi z možnim odvrčanjem od sprejemanja blažitvenih ukrepov, nevarnostjo goljufivih zahtevkov in zelenim zavajanjem na podlagi nakupov dobropisov za ogljik.

3.5 Zato EESO meni, da EU potrebuje učinkovit in trden okvir za certificiranje, s katerim se bodo certificirali le visokokakovostni in zanesljivi odvzemi ogljika. To bo EU omogočilo, da prizna in nagradi odvzeme ogljika brez oviranja razogljčenja.

3.6 Določitev praga kakovosti za vse certificirane odvzeme ogljika je bistvena, da se ključnim akterjem vlije zaupanje, da bo odvzem ogljika, certificiran na ravni EU, prinesel resnične podnebne koristi. Poleg tega bo treba tudi kasneje zagotoviti dovolj močan signal, da je mogoče certificirane odvzeme ogljika varno vključiti v širše politike EU, povezane s podnebjem.

3.7 V zvezi s tem morajo dejavnosti odvzema ogljika izkazovati dodatnost, tj. da brez ukrepanja ne bi prišlo do odvzema. To je stroga zahteva, če bi se certifikati uporabljali za odškodninske zahtevke, vendar se lahko omili, če zahtevkov ni (npr. v primeru neposrednih državnih plačil kmetom za spodbujanje prehoda na regenerativne prakse). Dejavnosti odvzema ogljika bi namreč morale prinesiti dodatne koristi v smislu trajnostnosti in ne le „nevtralnega“ učinka, kot trenutno predvideva Komisija.

3.8 EESO še poudarja, da je treba stalno spremljati in blažiti tveganje za izničenje dosežkov (sprostitev shranjenega CO₂). Odgovornost ter prenos odgovornosti za odvzeti in shranjeni ogljik morata biti jasno opredeljena in specifična za vsako vrsto odvzema ogljika.

Ohranjanje razlikovanja med trajnim shranjevanjem ogljika, sekvestracijo ogljika v kmetijske površine in shranjevanjem ogljika v izdelkih

3.9 Metode odvzema ogljika se močno razlikujejo glede na to, kako se CO₂ pridobiva iz ozračja, kje se ogljik shranjuje in kako dolgo.

3.10 Na splošno je ogljik, shranjen v talnih skladiščih in živi biomasi (metode kratkoročnega odvzema), bolj ranljiv in ima krajša obdobja shranjevanja kot ogljik, shranjen v geoloških zbiralnikih (metode dolgoročnega odvzema).

3.11 Različne metode odvzema in shranjevanja ogljika bi zato bilo treba evidentirati, upravljati in certificirati na različne načine glede na naravo shranjevanja ogljika. EU že ločuje steber LULUCF od emisij iz industrijskega sektorja. Sporočilo o trajnostnih ogljikovih krogih uvaja razlikovanje med fosilnimi, biogenimi in atmosferskimi vrstami ogljika, za katere predlaga, naj se v EU ločeno označijo, spremljajo in obračunajo najpozneje do leta 2028.

3.12 Hkrati je treba poudariti, da imajo tri skupine metod za odvzem ogljika (trajno shranjevanje ogljika, sekvestracija ogljika v kmetijske površine in shranjevanje ogljika v izdelkih) različne vloge na poti do neto ničelnih emisij, različne podnebne rezultate, stroške, izzive pri uvajanju in ravni zrelosti, prav tako pa jih javnost različno dojema. Zato bi jih bilo treba spodbujati in upravljati na različne načine, kar bi omogočilo prilagojene politike in finančno podporo, ki bi ustrezala potrebam posameznih metod odvzema ogljikovega dioksida.

3.13 Glede na navedeno se EESO strinja s ciljem Komisije, da javnosti, ponudnikom odvzema ogljika in kupcem zagotovi preglednost in jasnost glede vrednosti certificiranih dejavnosti odvzema ogljika.

3.14 Vendar EESO poziva Komisijo, naj naredi korak dlje in uvede smernice, v katerih bodo opredeljene ustrezne trditve, ki jih je mogoče podati na podlagi različnih primerov certificiranega odvzema ogljika (tj. trajno shranjevanje, sekvestracija ogljika v kmetijske površine, shranjevanje ogljika v izdelkih). To bo ključnega pomena za spodbujanje celotnega spektra možnih primerov certificiranja odvzema ogljika ob hkratnem zagotavljanju resničnosti trditev o podnebnih koristih in preprečevanju zelenega zavajanja.

Zagotavljanje preglednosti in znanstvenega prispevka pri razvoju metodologij

3.15 Ker bo Komisija ob podpori strokovne skupine začela ločen postopek za razvoj metodologij za dejavnosti odvzema ogljika in določitev nadaljnjih podrobnosti v zvezi s certifikati v delegiranih aktih, EESO poziva k vključitvi civilne družbe in posvetovanju z njo.

3.16 EESO poziva Komisijo, naj zagotovi, da bo razvoj metodologij temeljil na znanstvenih dokazih in da ga bo usmerjala znanstvena skupnost.

3.17 EESO ugotavlja, da so za spremljanje, poročanje in preverjanje potrebne različne meritve odvzemov ogljika, vključno z uporabo daljinskega zaznavanja in satelitskih posnetkov. V zvezi z zahtevanimi meritvami poudarja, da je za široko dostopnost okvira za certificiranje bistveno, da se stroški spremljanja, poročanja in preverjanja v zvezi z odvzemom ogljika ohranijo na najnižji možni ravni.

3.18 EU bi morala razmisliti o namenskih sredstvih za raziskave, razvoj metodologije in pilotno uvajanje. Pri demokratizaciji dostopa do okvira za certificiranje bo za male akterje bistvena podpora za krepitev zmogljivosti in kritje upravnih stroškov.

3.19 Ob koncu EESO poudarja, da je treba pred vključitvijo okvira za certificiranje v druge politike, kot je skupna kmetijska politika, skrbno oceniti in obravnavati morebitna tveganja in stranske učinke, povezane s predlogom, za glavne akterje (kmete, gozdarsko industrijo ter gradbeništvo in lesno industrijo), vključno z okoljskimi ali socialno-ekonomskimi posledicami.

V Bruslju, 22. marca 2023

Predsednica
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Christa SCHWENG
