



Bruselj, 8.11.2016  
COM(2016) 707 final

## **POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU**

**Izvajanje Pariškega sporazuma - napredek EU pri doseganju cilja vsaj 40-odstotnega zmanjšanja emisij**

**(zahtevano v skladu s členom 21 Uredbe (EU) št. 525/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2013 o mehanizmu za spremljanje emisij toplogrednih plinov in poročanje o njih ter za sporočanje drugih informacij v zvezi s podnebnimi spremembami na nacionalni ravni in ravni Unije ter o razveljavitvi Sklepa št. 280/2004/ES)**

{SWD(2016) 349 final}

1.	Splošni pregled.....	4
2.	Domače in mednarodno ukrepanje s podnebnim financiranjem.....	7
3.	Zmanjšanje emisij v EU .....	10
4.	Prilagajanje podnebnim spremembam .....	14
5.	Sodelovanje pri mednarodni podnebni politiki .....	15
6.	Izmenjava izkušenj.....	16

## Kazalo slik

Slika 1: Napredek pri doseganju ciljev strategije Evropa 2020 .....	4
Slika 2: Spreminjanje BDP (realne vrednosti), emisij toplogrednih plinov (TGP) in intenzivnosti emisij v gospodarstvu (tj. razmerja med emisijami in BDP) (indeks 1990 = 100) .....	5
Slika 3: Ocenjena (2015) in predvidena (2020) relativna razlika med emisijami in cilji iz odločbe o porazdelitvi prizadevanj (v % emisij iz izhodiščnega leta 2005). Negativne in pozitivne vrednosti označujejo preseganje oziroma nedoseganje ciljev.....	6
Slika 4: Uporaba prihodkov od dražb, porabljenih na področju podnebja in energije, v državah članicah leta 2015 po sektorjih (tehtano povprečje EU) .....	8
Slika 5: Naknadna ocena vpliva sistema EU ETS, obnovljive energije, dajatev in drugih politik na emisije CO <sub>2</sub> iz izgorevanja.....	16

## 1. SPLOŠNI PREGLED

### 1.1. Ratifikacija Pariškega sporazuma

EU je 4. oktobra 2016 ratificirala Pariški sporazum o spremembi podnebja in tako omogočila začetek njegove veljavnosti 4. novembra 2016. Dne 5. oktobra 2015 je deponirala listine o ratifikaciji skupaj z osmimi državami članicami, ki so že končale nacionalne postopke ratifikacije: Madžarsko, Francijo, Avstrijo, Malto, Nemčijo, Portugalsko, Poljsko in Slovaško. Grčija in Švedska sta svoji listini o ratifikaciji deponirali pozneje v oktobru 2016. Ostale države članice bodo nadaljevale domače postopke ratifikacije, da bi čim prej deponirale svoje listine o ratifikaciji.

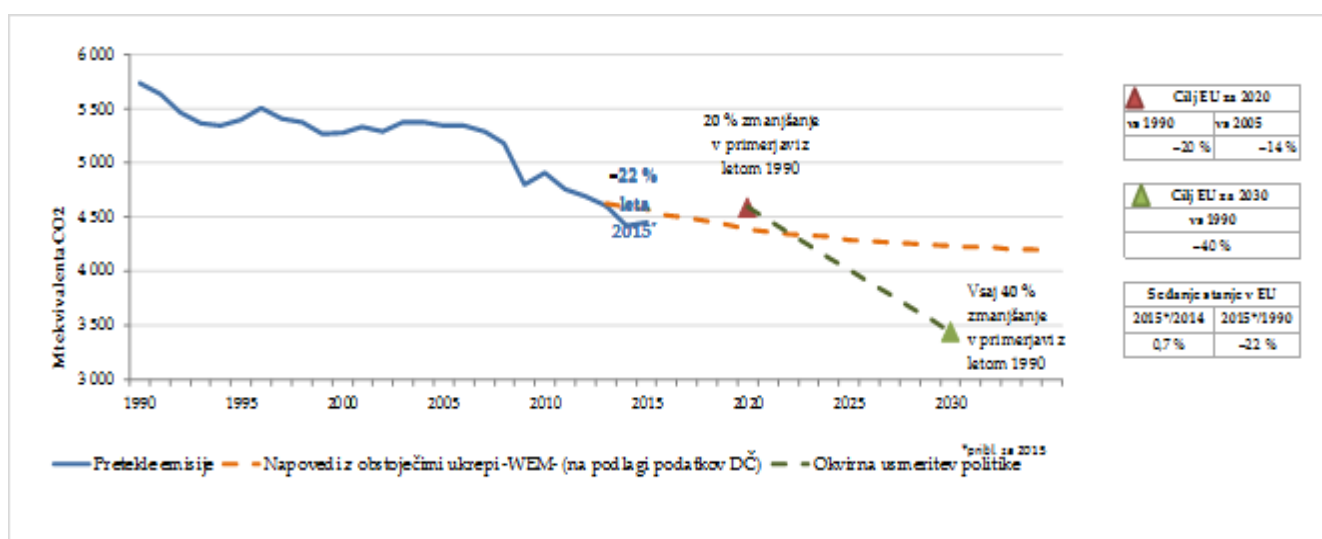
Pariški sporazum je mejnik pri krepitvi skupnega ukrepanja na svetovni ravni in pospeševanju globalnega preoblikovanja v nizkoogljično družbo, odporno na podnebne spremembe. Komisija je marca 2016 predstavila svojo oceno Pariškega sporazuma. Evropski voditelji so na podlagi tega sporočila poudarili zavezanost EU domačemu zmanjšanju emisij toplogrednih plinov, povečanju deleža energije iz obnovljivih virov in izboljšanju energijske učinkovitosti, kot je bilo dogovorjeno oktobra 2014. Prilagoditev zakonodaje, ki bo omogočila izvajanje tega okvira, ostaja prednostna naloga EU.

Pariški sporazum bo nadomestil pristop iz Kjotskega protokola iz leta 1997, ki vsebuje zaveze do konca leta 2020. Druga faza iz Kjotskega protokola omogoča prehod na svetovni sporazum o spremembi podnebja za obdobje po letu 2020. Rezultati zakonodaje EU za obdobje do leta 2020 (odločba o porazdelitvi prizadevanj, sistem EU za trgovanje z emisijami, uredba o mehanizmu za spremljanje) so že vidni, EU in njene države članice pa so na dobri poti k skupni uresničitvi cilja za drugo ciljno obdobje Kjotskega protokola.

### 1.2. Približevanje cilju vsaj 40-odstotnega zmanjšanja do leta 2030

Kot je prikazano na sliki 1, so bile leta 2015 emisije toplogrednih plinov v EU 22 % pod ravnjo iz leta 1990. Delež emisij EU glede na emisije na svetovni ravni se je skozi čas prav tako zmanjšal. Glede na zadnje razpoložljive podatke iz zbirke EDGAR je leta 2012 znašal 8,8 %.

Slika 1: Napredek pri doseganju ciljev strategije Evropa 2020

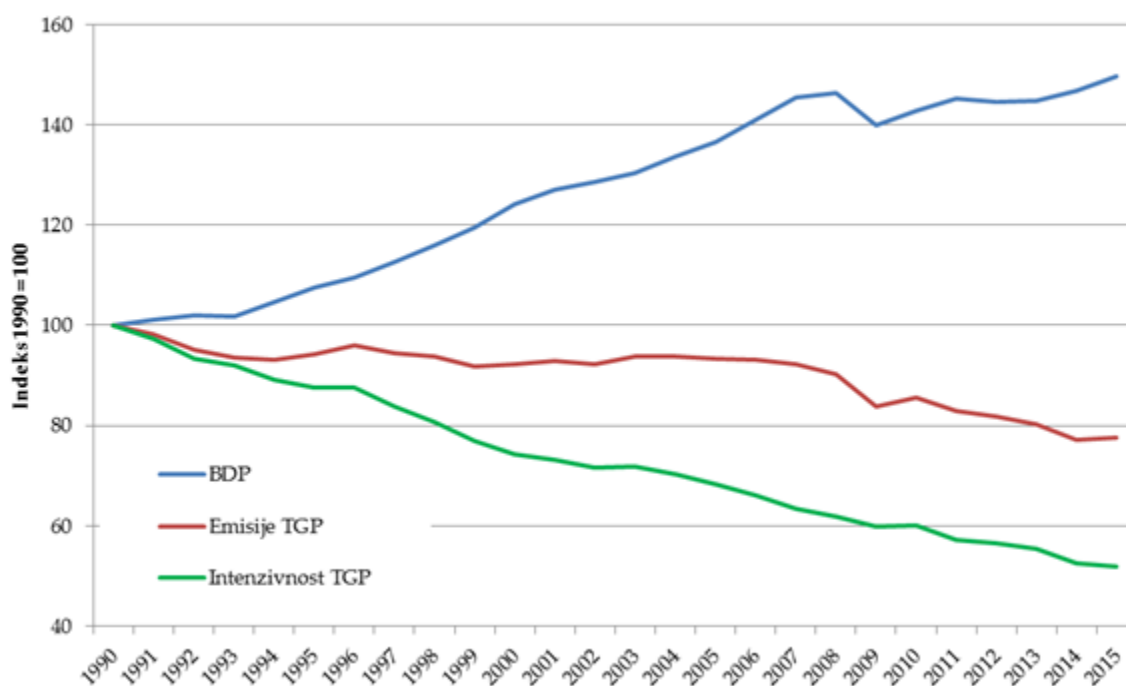


Emisije so se leta 2015 nekoliko povečale (za 0,7 %), potem ko so se leta 2014 znatno zmanjšale, in sicer za 4 %. Čeprav je splošno priznано, da je bilo leto 2015 na svetovni ravni najtoplejše doslej, je bilo vreme v Evropi leta 2015 hladnejše kot leta 2014, vrednost stopinjskih dni ogrevanja pa se je povečala za 4 %. Poleg tega se je cena fosilnih goriv, zlasti pogonskih goriv, leta 2015 prav tako znižala, kar je prispevalo k povečanju nakupov v primerjavi z letom 2014. Vendar se emisije srednje-dolgoročno zmanjšujejo.

Glede na napovedi držav članic na podlagi obstoječih ukrepov naj bi bile skupne emisije EU leta 2030 26 % pod ravnmi iz leta 1990. Uvajajo se nove politike blažitve, da bo EU do leta 2030 dosegla cilj vsaj 40-odstotnega domačega zmanjšanja emisij toplogrednih plinov v primerjavi z letom 1990, kot je bilo dogovorjeno v Parizu. Zaradi izvajanja teh politik se bodo emisije EU gibale, kot je prikazano z zeleno črtkano črto na sliki 1. Ti zakonodajni in nezakonodajni instrumenti so opisani v naslednjih oddelkih.

EU še naprej uspešno razdružuje gospodarsko rast in emisije. V obdobju 1990–2015 se je seštevek bruto domačega proizvoda (BDP) EU povečal za 50 %, skupne emisije (brez emisij LULUCF, vendar vključno z mednarodnim letalstvom) pa so se zmanjšale za 22 %. Intenzivnost emisij toplogrednih plinov v gospodarstvu EU, ki je opredeljena kot razmerje med emisijami in BDP, se je med letoma 1990 in 2015 zmanjšala skoraj za polovico.

**Slika 2: Spreminjanje BDP (realne vrednosti), emisij toplogrednih plinov (TGP) in intenzivnosti emisij v gospodarstvu (tj. razmerja med emisijami in BDP) (indeks 1990 = 100)**



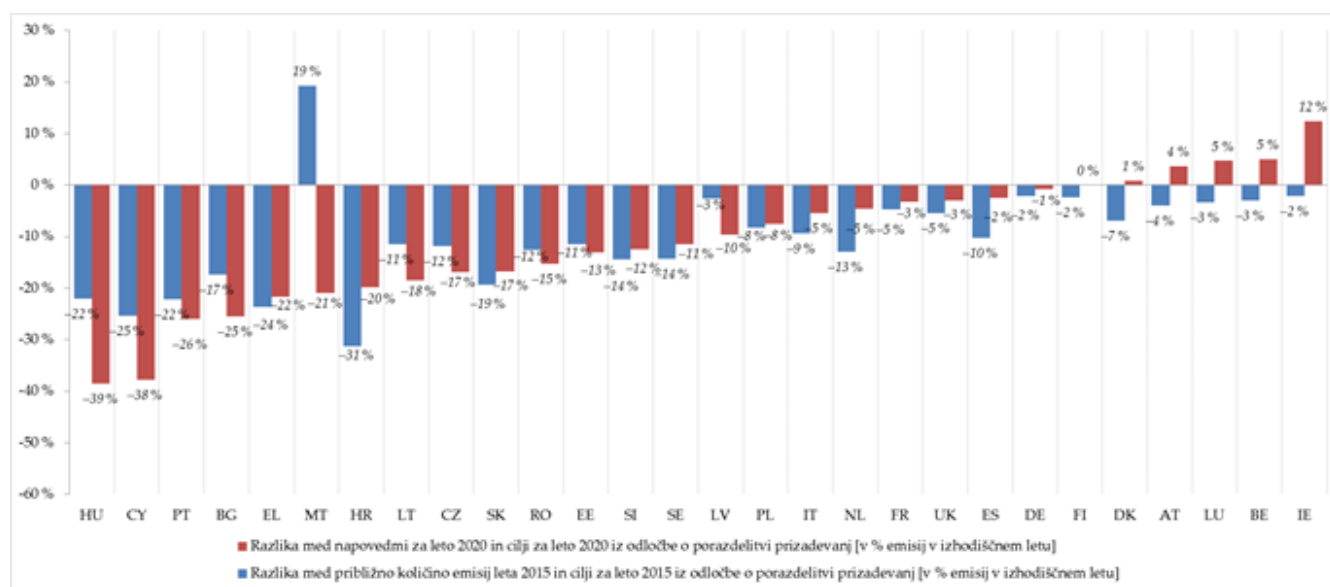
### 1.3. Približevanje ciljem za leto 2020

Glede na napovedi na podlagi obstoječih ukrepov, ki so jih države članice zagotovile leta 2015, se pričakuje, da bodo emisije leta 2020 24 % manjše kot leta 1990. EU se je v okviru strategije za obdobje do leta 2020 zavezala, da bo emisije toplogrednih plinov leta 2020 zmanjšala za 20 % v primerjavi z ravnmi iz leta 1990. Zato je na dobri poti k uresničitvi tega cilja na ravni EU.

Sistem EU za trgovanje z emisijami (ETS) je temelj podnebne politike EU. Uporablja se predvsem za industrijske sektorje in energetiko. Med letoma 2005 in 2015 so se emisije, zajete v sistemu EU ETS, ki predstavljajo malo manj kot polovico celotnih emisij v EU, zmanjšale za 24 %. Emisije, ki niso zajete v sistemu EU ETS, so se v istem obdobju zmanjšale za 12 %. Emisije toplogrednih plinov iz naprav, ki sodelujejo v sistemu EU ETS, so se leta 2015 po ocenah zmanjšale za skoraj 0,4 %. To potrjuje trend zmanjševanja v zadnjih petih letih. Poleg tega se je presežek pravic do emisije, ki se je v sistemu nabral od leta 2009, zaradi izvajanja odložitve bistveno zmanjšal, in sicer na približno 1,78 milijarde pravic. Presežek je zato na najnižji ravni od leta 2013, ko se je začelo sedanje obdobje trgovanja. Z odložitvijo se je odložila prodaja pravic na dražbi, in sicer 400 milijonov pravic leta 2014, 300 milijonov pravic leta 2015 in 200 milijonov pravic leta 2016. Te pravice bodo prenesene v rezervo za stabilnost trga, ki bo začela delovati januarja 2019 in s katero se bo obravnaval sedanji presežek pravic. Poročilo o delovanju trga ogljika bo objavljeno pozneje letos.

Države članice morajo v skladu z odločbo o porazdelitvi prizadevanj doseči zavezujoče letne cilje za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov za obdobje 2013–2020 v sektorjih, ki niso vključeni v sistem ETS, kot so stavbni sektor, promet, odpadki in kmetijstvo. Glede na popis za leti 2013 in 2014 ter približni popis za leto 2015 (glej sliko 2) je 27 držav članic doseglo svoje cilje za triletno obdobje 2013–2015. Le emisije na Malti so v vseh teh treh letih presegle cilj. Zato so njene emisije večje od prvotnih ocen v nacionalnih napovedih. Država mora zato uporabiti določbe o prilagodljivosti iz odločbe o porazdelitvi prizadevanj (na primer o kupovanju enot od drugih držav članic) in morda na podlagi najnovejših podatkov o emisijah posodobiti svoje napovedi za leto 2020.

**Slika 3: Ocenjena (2015) in predvidena (2020) relativna razlika med emisijami in cilji iz odločbe o porazdelitvi prizadevanj (v % emisij iz izhodiščnega leta 2005). Negativne in pozitivne vrednosti označujejo preseganje oziroma nedoseganje ciljev.**



Poleg tega se glede na nacionalne napovedi na podlagi politik, ki se že izvajajo, pričakuje, da bo večina držav članic leta 2020 dosegla cilje iz odločbe o porazdelitvi tveganj. Nekaj držav članic mora glede na lastne napovedi še uvesti dodatne ukrepe ali leta 2020 uporabiti prilagodljivosti.

- Na Irskem bodo emisije predvidoma ostale nespremenjene do leta 2020, pri čemer naj bi se do takrat emisije, ki nastanejo pri prevozu, bistveno povečale. Voditelji EU so junija 2016 v okviru

evropskega semestra (tj. letni cikel usklajevanja makroekonomske, proračunske in strukturne politike v EU) Irski svetovali, naj dodatno zmanjša emisije z večjimi naložbami v javni prevoz.

- Glede na najnovejše nacionalne napovedi bodo emisije v Luksemburgu do leta 2020 za 5 % presegle nacionalni cilj.
- Belgija naj bi prav tako za 5 % zgrešila cilj za leto 2020. Vendar bi lahko k zmanjšanju emisij prispevale dodatne naložbe v prometno infrastrukturo in zmogljivosti za proizvodnjo energije. Nadaljnja ugodna obravnava službenih vozil prispeva k onesnaževanju, zastojem in emisijam toplogrednih plinov.
- Glede na napovedi Avstrije, Danske in Finske je mogoče, da te države prav tako ne bodo dosegle ciljev glede zmanjšanja emisij do leta 2020, vendar jih bodo zgrešile za manj kot 5 %. Avstrija in Finska bi lahko vseeno dosegli svoja cilja, če bosta izvedli načrtovane dodatne ukrepe.

#### **1.4. Izpolnjevanje kjotskega cilja za prvo ciljno obdobje in približevanje cilju za drugo ciljno obdobje**

Organi UNFCCC so 2. avgusta 2016 objavili končna poročila pogodbenic Kjotskega protokola za prvo ciljno obdobje, ki ustreza obdobju 2008–2012. 26 držav članic in EU kot pogodbenica so sprejele zavezo za to obdobje. Emisije EU so v prvem ciljnem obdobju znašale 23,5 Gt ekvivalenta CO<sub>2</sub>, pri čemer je bil skupni cilj 26,7 Gt ekvivalenta CO<sub>2</sub>. Ta cilj je bil torej dosežen in presežen za 12 %, kot je podrobneje pojasnjeno v preglednici 7 v delovnem dokumentu služb Komisije.

EU kot celota je za izpolnjevanje ciljev porabila 21,8 milijarde enot dodeljene količine (AAU), 818 milijonov enot potrjenega zmanjšanja emisij (CER), 1,6 milijona začasnih CER, 508 milijonov enot zmanjšanja emisij in 390 milijonov enot odstranitve (RMU). Prenesla je 4 milijarde AAU, 1,5 milijarde CER in 1,7 milijarde ERU. Prenesene enote se lahko uporabijo za izpolnjevanje ciljev za drugo ciljno obdobje, pri čemer veljajo pravila iz spremembe Kjotskega protokola, ki je bila sprejeta v Dohi. Vendar prenesenih enot AAU ni mogoče uporabiti za izpolnjevanje ciljev iz zakonodaje EU o podnebnju in energiji, uporaba CER in ERU pa je kakovostno in količinsko omejena.

V drugem ciljnem obdobju (2013–2020) se je vseh 28 držav članic skupaj zavezalo doseganju vseevropskega cilja. Glede na napovedi držav članic so EU in njenih 28 držav članic na dobri poti, da presežejo ta cilj.

## **2. DOMAČE IN MEDNARODNO UKREPANJE S PODNEBNIM FINANCIRANJEM**

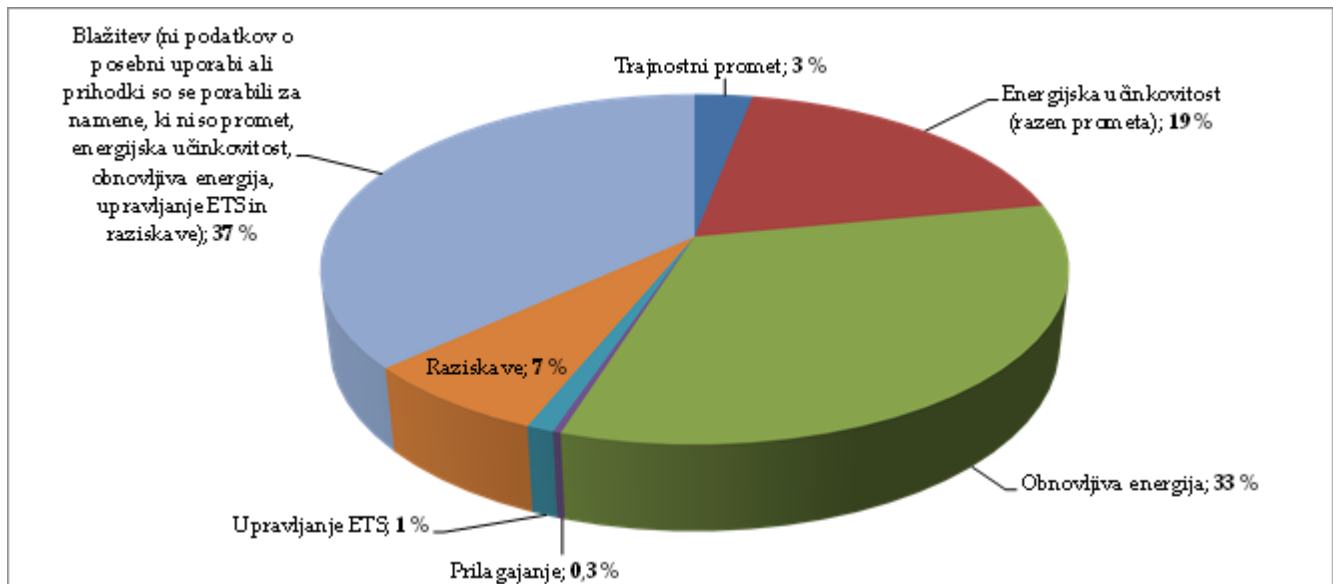
### **2.1. Mobiliziranje prihodkov od dražb pravic v okviru sistema EU ETS**

#### **Uporaba prihodkov od dražb v državah članicah**

Z dražbami pravic v okviru sistema ETS je bilo leta 2015 za države članice ustvarjenih 4,9 milijarde EUR prihodkov, od katerih jih je bilo 98 % povezanih z nepremičnimi postroji, 2 % pa z letalstvom. Glede na informacije, predložene Komisiji, so države članice 77 % teh prihodkov porabile ali nameravale porabiti za namene, povezane s podnebjem.

Kot je razvidno s slike 4, so bili ti prihodki porabljeni glede na prednostne naloge držav članic. Madžarska se je na primer nedavno odločila, da bo del teh prihodkov vložila v elektromobilnost. Francija in Češka sta večino prihodkov porabili za energijsko učinkovitost. Prednostna naloga Španije je še vedno razvoj obnovljivih virov energije. Več informacij o uporabi prihodkov od dražb bo na voljo v naslednjem poročilu o stanju energetske unije.

**Slika 4: Uporaba prihodkov od dražb, porabljenih na področju podnebja in energije, v državah članicah leta 2015 po sektorjih (tehtano povprečje EU)**



### NER300

Program NER300 je eden od največjih programov za financiranje inovativnih predstavitvenih projektov nizkoogljice energije na svetu, ki se financirajo s prodajo 300 milijonov pravic na dražbah v sistemu ETS. V okviru programa NER300 je bilo za financiranje izbranih 37 projektov za proizvodnjo energije iz obnovljivih virov in en projekt za zajemanje in shranjevanje ogljikovega dioksida iz 19 držav članic. Trije od teh projektov se že izvajajo in proizvajajo čisto energijo. V okviru programa NER300 so bila dodeljena sredstva v skupni višini 2,1 milijarde EUR, s čimer se bodo predvidoma spodbudile dodatne zasebne naložbe v višini 2,7 milijarde EUR.

### 2.2. Vključevanje podnebnih politik v proračun EU

V povprečju naj bi se v obdobju 2014–2020 najmanj 20 % proračuna EU porabilo za ukrepe, povezane s podnebjem. Ti odhodki naj bi znašali približno 200 milijard EUR. Stanje med instrumenti se razlikuje.

- Evropski strukturni in investicijski skladi predstavljajo več kot 43 % proračuna EU. K financiranju podnebnih politik prispeva 28 sporazumov o partnerstvu in več kot 530 programov posameznih skladov. Vzpostavljena je bila skupna metodologija za določanje stopnje podpore za cilje v zvezi s podnebnimi spremembami. Za te cilje bo zagotovljena podpora v višini več kot 115 milijard EUR, kar je približno 25 % vseh sredstev.
- Skupna kmetijska politika (SKP). Evropski kmetijski jamstveni sklad (EKJS) in Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP) skupaj predstavljata 39 % proračuna EU. S kmetijstvom povezane emisije, ki niso emisije CO<sub>2</sub>, so se v EU od leta 1990 zmanjšale za 24 %.



K temu ločevanju je prispevala podpora za podnebju prijazno kmetijstvo na podlagi SKP. Politika SKP za razvoj podeželja na primer podpira posodabljanje kmetij za zmanjšanje porabe energije, proizvodnjo energije iz obnovljivih virov in izboljšanje učinkovitosti rabe surovin, s čimer prispeva k zmanjšanju emisij. Ocenjuje se, da je bilo leta 2015 iz proračuna SKP za ukrepe v zvezi s podnebjem porabljene 13,6 milijarde EUR.

- Obzorje 2020. Proračun za ta program EU za financiranje raziskav za obdobje 2014–2020 znaša 79 milijard EUR (kar je 7 % skupnega proračuna EU). Pričakuje se, da bo najmanj 35 % teh sredstev vloženih v projekte, povezane s podnebjem. Najnovejši podatki kažejo, da bo z raziskavami, osredotočenimi na družbene izzive (tj. energija, prevoz ali hrana), ta 35-odstotni cilj kmalu dosežen. Vendar deli programa Obzorje 2020, ki temeljijo na pristopu od spodaj navzgor (tj. tematsko odprti razpisi za zbiranje predlogov), zaostajajo. Za doseg cilja, namreč 35-odstotnega deleža proračuna, bodo zato potrebni višja raven prizadevanj in korektivni ukrepi.

Industrija in evropski organi so začeli izvajati tudi več javno-zasebnih partnerstev, kot je trajnostna procesna industrija z učinkovito rabo virov in energijsko učinkovitostjo, da bi izboljšali učinkovito rabo virov ter zmanjšali emisije CO<sub>2</sub>, ki nastajajo pri industrijskih postopkih in v stavbnem sektorju. Nedavna analiza je pokazala, da so se zaradi teh javno-zasebnih partnerstev poraba energije in emisije CO<sub>2</sub> bistveno zmanjšale.

Rezultati konference o podnebnih spremembah v Parizu (COP21) in inovacijska razsežnost Pariškega sporazuma prispevajo k odpravi vrzeli v prihodnjih delovnih programih, ki zajemajo obdobje 2018–2020. Poleg tega je celostni strateški načrt za energetske tehnologije v okviru energetske unije prvi rezultat na področju raziskav in inovacij, ki z boljšim usklajevanjem in prednostnim razvrščanjem dela daje nov zagon za razvoj in uvedbo nizkoogljičnih tehnologij. Osredotočen je na deset ključnih ukrepov, namenjenih uresničevanju prednostnih nalog energetske unije na področju raziskav in inovacij na podlagi ocene potreb energetskega sistema, njihove pomembnosti za preoblikovanje energetskega sistema ter potenciala za ustvarjanje rasti in delovnih mest v EU. Ti ukrepi so osredotočeni na celotno inovacijsko verigo, od temeljnih raziskav do uveljavitve na trgu, in sicer tako v smislu financiranja kot v smislu zakonodajnega okvira. V strateškem načrtu je predlagan tudi nov finančni produkt, imenovan „instrument za predstavitvene energetske projekte“, ki je bil razvit z Evropsko investicijsko banko (EIB) in je namenjen obsežnim prototipnim komercialnim predstavitvenim projektom.

- Evropski sklad za strateške naložbe (EFSI) je jamstvo v višini 16 milijard EUR, ki izhaja iz proračuna EU in je dopolnjeno z dodelitvijo lastnih sredstev EIB v višini 5 milijard EUR. Ta sklad podpira strateške naložbe na ključnih področjih, kot so infrastruktura, izobraževanje, raziskave, inovacije in financiranje tveganja za mala podjetja. Zagotovi lahko finančni vzvod v višini 315 milijard EUR. EFSI je že financiral predstavitvene projekte za obnovljivo energijo, vključno s prevozom, industrijo in shranjevanjem energije v zvezi z obnovljivimi viri energije. Komisija je 16. septembra 2016 predlagala podaljšanje financiranja iz sklada za obdobje 2018–2020, pri čemer bo financiranje še naprej osredotočeno na inovativne nizkoogljične projekte. Ta predlog krepi koncept „dodatnosti“, da se zagotovi, da so izbrani samo projekti, ki jih brez EFSI

ne bi bilo. Čezmejni infrastrukturni projekti, vključno s storitvami, so bili glede na njihov pomen za enotni trg posebej opredeljeni kot projekti, ki zagotavljajo dodatnost. Ta predlog bi moral skupno prinesiti najmanj pol bilijona eurov naložb do leta 2020. Komisija je pozvala sozakonodajalca, naj njen predlog obravnavata prednostno.

- Podprogram LIFE za podnebne ukrepe je leta 2015 z nepovratnimi sredstvi za ukrepe in finančnimi instrumenti prispeval k izvajanju in oblikovanju podnebne politike in zakonodaje. Komisija je v okviru tega podprograma 40 projektom z evropsko dodano vrednostjo pri blažitvi podnebnih sprememb, prilagajanju ali upravljanju in obveščanju dodelila 56 milijonov EUR. Približno 30 nevladnih organizacij, dejavnih predvsem na področju okolja in podnebnih ukrepov, je prejelo nepovratna sredstva za poslovanje v skupni višini 10 milijonov EUR. Napredek je bil dosežen tudi v zvezi z dvema finančnima instrumentoma. Podpisani so bili dogovori (s Španijo, Francijo in Češko) o treh operacijah v okviru instrumenta PF4EE (Private Finance for Energy Efficiency – zasebna sredstva za energijsko učinkovitost). V okviru finančnega instrumenta za naravni kapital (NCFF) je bila opravljena skrbna ocena dveh operacij, za kateri bi bila lahko dogovora sklenjena jeseni 2016.
- Instrumenti zunanjega delovanja. Proračuni pomoči EU vključujejo tudi sredstva, namenjena podnebnju, za spremljanje izvajanja Pariškega sporazuma ter podporo državam v razvoju in sosednjim državam pri izvajanju akcijskih načrtov na področju podnebjaja.

### **2.3. Podpora državam v razvoju**

Po sklenitvi Pariškega sporazuma ima podpora državam v razvoju za izvajanje nacionalno določenih prispevkov pomembno vlogo pri uresničevanju prehoda na gospodarstva z nizkimi emisijami.

Razvite države so se na konferenci o podnebnih spremembah v Københavnu leta 2009 zavezale dolgoročnemu cilju, da bodo od leta 2020 letno skupaj zbrale 100 milijard USD za učinkovite blažilne ukrepe in preglednost njihovega izvajanja. To financiranje bo izhajalo iz številnih različnih virov, vključno z javnimi, zasebnimi, dvostranskimi, večstranskimi in alternativnimi viri financiranja. Razvite države pogodbenice so se na konferenci o podnebnih spremembah v Parizu leta 2015 dogovorile, da bodo obstoječi skupni cilj zbiranja sredstev nadaljevale do leta 2025, in določile nov skupni količinsko opredeljeni cilj v višini najmanj 100 milijard USD na leto.

Z zavezo o zbiranju sredstev v višini 100 milijard USD se je znatno povečalo financiranje podnebnih ukrepov v okviru razvojnega sodelovanja ter prek multilateralnih in razvojnih bank. EU in njene države članice državam v razvoju zagotovijo največ uradne razvojne pomoči, ki je leta 2014 znašala 68 milijard EUR. V letu 2015 so EU, EIB in države članice državam v razvoju namenile 17,6 milijarde EUR pomoči za boj proti podnebnim spremembam.

## **3. ZMANJŠANJE EMISIJ V EU**

Voditelji EU so oktobra 2014 dosegli soglasje glede glavnih gradnikov okvira podnebne in energetske politike EU do leta 2030. EU je določila zavezujoč cilj zmanjšanja emisij v celotnem gospodarstvu za vsaj 40 % do leta 2030 v primerjavi z ravnmi iz leta 1990. Ta zaveza je skladna s stroškovno učinkovitim načinom doseganja dolgoročnega podnebnega cilja EU in je postala podlaga za mednarodno zavezo EU v okviru Pariškega sporazuma o spremembi podnebjaja, izpolnile pa jo bodo vse države članice skupaj.

Z namenom začetka izvajanja navedene zaveze je Komisija predstavila predlog za reformo sistema EU ETS julija 2015 (glej oddelek 3.1). Julija 2016 je predstavila ukrepe za obravnavo drugih glavnih elementov gospodarstva, ki bodo prispevali k podnebnim ukrepom, in sicer stavbnega in prometnega sektorja, sektorja odpadkov, kmetijstva, rabe zemljišč in gozdarstva (glej oddelek 3.2).

Komisija uvaja tudi pobude, predvidene na podlagi okvirne strategije za trdno energetske unijo s podnebno politiko, usmerjeno v prihodnost, da bi omogočila obravnavo obnovljive energije, energijske učinkovitosti, prometa, raziskav in razvoja ter razvoj upravljanja energetske unije.

### **3.1. Revizija sistema EU ETS – četrta faza (2021–2030)**

Svet in Evropski parlament trenutno obravnavata zakonodajni predlog o reviziji sistema EU ETS za četrto fazo, ki ga je Komisija predložila julija 2015. Namen predloga je do leta 2030 doseči 43-odstotno zmanjšanje emisij, vključenih v sistem EU ETS, v primerjavi z ravnmi iz leta 2005.

### **3.2. Zakonodajni predlog uredbe o porazdelitvi prizadevanj in zakonodajni predlog o rabi zemljišč za obdobje 2021–2030**

Voditelji EU so oktobra 2014 sprejeli politično zavezo, da bodo emisije v gospodarskih sektorjih, ki niso zajeti v sistemu EU ETS, do leta 2030 zmanjšali za 30 % v primerjavi z ravnmi iz leta 2005. Strinjali so se tudi, da bi morali vsi sektorji, vključno z rabo zemljišč, prispevati k izpolnjevanju zavez EU iz Pariškega sporazuma o spremembi podnebja.

Sedanja odločba o porazdelitvi prizadevanj, v skladu s katero morajo države članice dosežati zavezujoče letne cilje glede emisij toplogrednih plinov v sektorjih, ki niso vključeni v sistem ETS, razen v sektorju rabe zemljišč, se uporablja v obdobju 2013–2020. Komisija je 20. julija 2016 v odziv na politično zavezo iz leta 2014 predstavila sveženj ukrepov za pospešitev prehoda na nizkoogljično gospodarstvo v vseh gospodarskih sektorjih v Evropi, ki velja za obdobje 2021–2030. Prvi zakonodajni predlog določa zavezujoče letne cilje za države članice za obdobje 2021–2030, ki se nanašajo na emisije toplogrednih plinov v sektorjih, ki niso regulirani v okviru sistema EU ETS, vključno s stavbnim sektorjem, kmetijstvom, ravnanjem z odpadki, prometom in nekaterimi industrijskimi dejavnostmi.

Določanje nacionalnih ciljev za zmanjšanje emisij temelji na pravičnosti, solidarnosti, stroškovni učinkovitosti in okoljski celovitosti. V predlogu se cilji razlikujejo glede na BDP na prebivalca, s čimer so priznane različne zmogljivosti držav članic za ukrepanje. To zagotavlja pravičnost, saj so za države članice z višjim dohodkom določeni bolj ambiciozni cilji kot za države članice z nižjim dohodkom. Cilji za leto 2030 znašajo od 0 % do –40 % v primerjavi z ravnmi iz leta 2005.

Voditelji EU so priznali tudi, da bi pristop, temelječ izključno na relativnem BDP na prebivalca, povzročil razmeroma visoke stroške usklajevanja za nekatere države članice z visokim dohodkom. Zato so cilji držav članic z visokim dohodkom v predlogu prilagojeni tako, da se upošteva stroškovna učinkovitost. Predlagani sta tudi dve novi strogo omejeni prilagodljivosti – upravičene države članice bi lahko pridobile pravice iz sistema EU ETS, vse države članice pa bodo lahko za doseganje zavezujočih ciljev uporabile okrepljene ukrepe v sektorjih rabe zemljišč.

Drugi zakonodajni predlog se nanaša na emisije CO<sub>2</sub> in odvzeme pri dejavnostih, povezanih z rabo kmetijskih zemljišč, spremembo rabe zemljišč in gozdarstvom (LULUCF), ter določa zavezujočo obveznost za vsako državo članico in pravila za obračunavanje za ugotavljanje skladnosti. V skladu s predlogom mora vsaka država članica zagotoviti, da se obračunane emisije toplogrednih plinov iz

dejavnosti v zvezi z rabo zemljišč v celoti nadomestijo z enakovrednim odvzemom CO<sub>2</sub> iz ozračja z ukrepanjem v tem sektorju. Če na primer država članica poseka gozd (krčenje gozdov), mora emisije, ki jih s tem povzroči, nadomestiti z zasaditvijo novega gozda (pogozdovanje), izboljšanjem trajnostnega gospodarjenja z obstoječimi gozdovi, polji in travišči ali nadaljnjimi zmanjšanja emisij v sektorjih, vključenih v porazdelitev prizadevanj.

Predlog Komisije temelji na preišljenem ravnovesju med večjim številom spodbud za zajemanje ogljika iz tal in gozdov ter potrebo po ohranitvi okoljske celovitosti okvira podnebne politike EU, da se spodbudijo zmanjšanja emisij v stavbnem sektorju, prometu in kmetijstvu. Vključuje tudi možnost, da države članice trgujejo s krediti za LULUCF.

Raba zemljišč in gozdarstvo vključujeta rabo tal, dreves, rastlin, biomase in lesa ter ponujata edinstvene možnosti za prispevek k učinkoviti podnebni politiki. Vzrok za to je dejstvo, da lahko sektor poleg tega, da sprošča emisije toplogrednih plinov, tudi odstranjuje CO<sub>2</sub> iz ozračja.

### **3.3. Sektor cestnega prometa**

Komisija je julija 2016 sprejela evropsko strategijo za mobilnost z nizkimi emisijami kot del svežnja ukrepov za pospešitev prehoda na nizkoogljično gospodarstvo v Evropi. Promet prispeva skoraj četrtino emisij toplogrednih plinov v Evropi in je glavni vzrok za onesnaženost zraka v mestih.

Strategija določa jasen cilj: do sredine stoletja bodo emisije toplogrednih plinov v prometu morale biti najmanj 60 % manjše kot leta 1990 in se morajo jasno približevati vrednosti nič. Emisije onesnaževal zraka v prometu škodijo našemu zdravju in jih je treba nemudoma izrazito zmanjšati. Spopadanje s temi izzivi bo ponudilo priložnosti za posodobitev evropskega gospodarstva in okrepitev njegovega notranjega trga.

V strategiji so oblikovani ukrepi, ki jih Komisija načrtuje za prihodnja leta, pri čemer je poudarek predvsem na cestnem prometu, ki povzroči več kot 70 % emisij iz prometa in veliko prispeva k onesnaženosti zraka. Ti ukrepi obravnavajo tri ključna področja: (i) večja učinkovitost prometnega sistema, (ii) alternativna energija z nizkimi emisijami v prometu ter (iii) vozila z nizkimi emisijami in brez njih. To preoblikovanje bo podprto s horizontalnimi dejavniki, kot so strategija za energetske unijo, raziskave in inovacije, industrijska in naložbena politika, strategije za enotni digitalni trg ter program znanj in spretnosti.

### **3.4. Sistem spremljanja, poročanja in preverjanja (SPP) za ladijski promet EU**

EU podpira globalni pristop k zmanjšanju emisij iz mednarodnega ladijskega prometa, ki je velik in rastoč vir emisij. Aprila 2015 je sprejela uredbo o vzpostavitvi sistema za spremljanje, poročanje in preverjanje za ladijski promet za celotno EU, ki je v okviru strategije EU prvi korak k zmanjšanju emisij v tem sektorju. S to uredbo se zahteva, da velike ladje z bruto tonažo nad 5 000 ton, ki uporabljajo pristanišča EU, po 1. januarju 2018 spremljajo svoje letne preverjene emisije CO<sub>2</sub> in druge podatke v zvezi z energijo ter pozneje o njih poročajo.

Sistem EU za spremljanje emisij iz ladijskega prometa, poročanje o njih in njihovo preverjanje je zasnovan tako, da prispeva k vzpostavitvi mednarodnega sistema v sektorju ladijskega prometa. O tem potekajo razprave v Mednarodni pomorski organizaciji. S sistemom SPP za ladijski promet EU se bodo zagotovile tudi nove priložnosti za dogovarjanje o standardih učinkovitosti za obstoječe ladje. Ko bo globalni sistem sprejet, ga bo morala Komisija oceniti v skladu z zakonodajo EU o spremljanju, poročanju in preverjanju ter po potrebi prilagoditi sistem EU.

### **3.5. Zajemanje in shranjevanje CO<sub>2</sub>**

Države članice so v poročilih o izvajanju direktive o zajemanju in shranjevanju ogljikovega dioksida, ki so jih predložile Komisiji, navedle, da čeprav nove elektrarne niso pozitivno ocenjene glede tehnične in ekonomske izvedljivosti naknadnega opremljanja s tehnologijami za zajemanje in shranjevanje, na splošno presegajo zakonske zahteve in določajo zemljišča, ki jih bodo prihranile za naknadno opremljanje s temi tehnologijami, če se bodo pogoji v prihodnosti spremenili. Komisija bo več informacij zagotovila v drugem poročilu o izvajanju direktive o geološkem shranjevanju ogljikovega dioksida, ki bo predvidoma objavljeno pozneje letos. V navedenem poročilu bo zagotovila tudi pregled zadnjih sprememb v zvezi s pripravo območij shranjevanja, raziskovanjem in dovoljenji, obratovalnimi dovoljenji za velike elektrarne, nacionalnimi načrti za razvoj infrastrukture za shranjevanje in prevoz CO<sub>2</sub> ter raziskovalnimi projekti, ki so pomembni za navedeno direktivo.

### **3.6. Fluorirani toplogredni plini**

Nova evropska ureditev za nadzor fluoriranih toplogrednih plinov (F-plinov) se uporablja od 1. januarja 2015. Z njo se krepijo obstoječi ukrepi (tj. zadrževanje plinov z ugotavljanjem uhajanj, namestitvev opreme s strani usposobljenega osebja, zajemanje rabljenih plinov itd.) in uvaja postopna opustitev uporabe fluoriranih ogljikovodikov, s čimer se bodo skupne emisije F-plinov v EU do leta 2030 zmanjšale za dve tretjini v primerjavi z ravnmi iz leta 2014. Leta 2016 so bile kvote, potrebne za zakonito dajanje fluoriranih ogljikovodikov na trg EU, zmanjšane na 93 % ravni iz leta 2015. Poleg tega se z uredbo o F-plinih prepoveduje dajanje teh plinov na trg v določenih okoliščinah, ko so na voljo alternative. Tako od 1. januarja 2016 velja prepoved gasilne opreme, ki vsebuje trifluorometan (HFC-23).

### **3.7. Upravljanje**

Okvirna strategija za energetske unijo, ki so jo vodje držav EU sprejeli februarja 2015, bo Evropi zagotovila zanesljivo oskrbo s cenovno dostopno in okolju prijazno energijo. Zahtevala bo velike naložbe v proizvodnjo, omrežja in energijsko učinkovitost, ki bodo v naslednjem desetletju po ocenah znašale približno 200 milijard EUR na leto. Cilje te strategije bo mogoče doseči le, če so nacionalne politike skladne s politikami drugih držav članic ter dopolnjujejo zakonodajo EU v zvezi z energijo in podnebjem.

Zato so se voditelji EU dogovorili, da se bo na ravni EU razvil zanesljiv in pregleden sistem upravljanja brez nepotrebnih upravnih bremen. Poleg tega so sklenili, da bo tak sistem upravljanja vključeval strateško načrtovanje in poročanje o izvajanju podnebnih in energetskih politik. Komisija bo do konca leta 2016 predstavila predlog za racionalizacijo obstoječih obveznosti glede načrtovanja, poročanja in spremljanja ter o procesu upravljanja energetske unije. Predvideno je, da bo poročilo o izvajanju Pariškega sporazuma od leta 2021 vključeno v redno poročilo Komisije o spremljanju v skladu s prihodnjim predlogom uredbe o upravljanju energetske unije.

### **3.8. Pobude za trg ogljika in partnerstvo za pripravljenost za sodelovanje na trgu**

EU še naprej podpira izvajanje tržnih instrumentov, kot je sistem ETS, kot ključnih orodij za spodbujanje stroškovno učinkovitih zmanjšanj domačih emisij. To podporo zagotavlja z dvostransko tehnično podporo in izmenjavo, zlasti na Kitajskem in v Južni Koreji, pa tudi z večstranskimi pobudami Svetovne banke, kot je partnerstvo za pripravljenost držav za sodelovanje na trgu, h kateremu največ prispeva EU. Letos je bila razširjena dvostranska podpora Kitajski, financiranje v okviru partnerstva za

pripravljenost za sodelovanje na trgu pa je bilo preusmerjeno v podporo za predhodno analizo politike določanja cen ogljika za podporo izvajanju zavez iz Pariškega sporazuma. Osredotočenost na domače ukrepanje ostaja eden od glavnih ciljev mednarodnega sodelovanja na trgih.

#### **4. PRILAGAJANJE PODNEBNIM SPREMEBAM**

Cilj strategije EU za prilagajanje podnebnim spremembam iz leta 2013 je pripraviti EU na sedanje in prihodnje posledice podnebnih sprememb. S to strategijo se spodbujajo prilagoditvene dejavnosti po vsej EU, pri čemer se zagotavlja, da se prilagajanje vključi v vse zadevne politike EU, ter podpirajo boljše usklajevanje, skladnost in izmenjava informacij med državami članicami. Komisija bo Evropskemu parlamentu in Svetu poročala o izvajanju strategije za prilagajanje ter ocenila njeno izvajanje.

V nadaljevanju so navedeni splošni trendi.

- Številne države članice se ukvarjajo z načrtovanjem prilagajanja ter opredeljujejo tveganja in ranljivost za podnebne spremembe. Nacionalne strategije za prilagajanje je sprejelo 21 držav članic, večina ostalih držav članic pa jih še pripravlja. Vendar večina držav članic še ni opredelila in začela izvajati akcijskih načrtov za prilagajanje.
- Sektorji, v katere se najpogosteje vključuje prilagajanje podnebnim spremembam, so upravljanje voda, vodni viri, gozdovi in gozdarstvo, kmetijstvo, biotska raznovrstnost, ekosistemi in zdravje ljudi. Kot je omenjeno v globalni strategiji za zunanjo in varnostno politiko, ki je bila letos poleti predstavljena Evropskemu svetu, se zaradi podnebnih sprememb zaostčujejo konfliktna razmere v EU.
- Manj kot polovica držav članic izvaja prilagoditvene ukrepe v ključnih sektorjih.
- Razvoj in izvajanje sistemov spremljanja in ocenjevanja sta v večini držav članic še vedno v začetnih fazah.
- Ukrepanje na ravni mest in mestne politike prilagajanja podnebnim spremembam so se okrepili. V okviru nove konvencije županov je bilo prilagajanje združeno s prizadevanji za blažitev v evropski pobudi, pri kateri sodeluje skoraj 7 000 mest po vsem svetu. Podnebna politika v mestih je podprta s priznanjem v Pariškem sporazumu, da imajo mesta ključno vlogo pri izvajanju.

#### **5. SODELOVANJE PRI MEDNARODNI PODNEBNI POLITIKI**

##### **5.1. Letalstvo**

###### **Letalska politika**

EU podpira razvoj globalnega ukrepa za obravnavo emisij CO<sub>2</sub> iz mednarodnega letalstva in sodeluje pri njem. ICAO si od sporazuma na 38. skupščini ICAO leta 2013 za razvoj globalnega tržnega ukrepa aktivno prizadeva za oblikovanje takega ukrepa, skupaj s svojimi državami članicami. Odločila se je za program za plačilo nadomestila za izpust ogljika, katerega cilj je ohraniti emisije iz mednarodnega letalstva na ravneh iz leta 2020. Na 39. skupščini ICAO v začetku oktobra 2016 je bila sprejeta resolucija o izvajanju takega ukrepa od leta 2020. Glede na raven sodelovanja v prvi prostovoljni fazi programa, ki bo trajala do leta 2027, pokritost emisij dosega približno 80 % ravni, potrebne za

uresničitev ogljične nevtralnosti po letu 2020. Ta prvi korak bo treba dopolniti z drugimi ključnimi sestavnimi elementi programa, zlasti pravili o spremljanju in preverjanju emisij ter poročanju o njih, merili za upravičenost glede enot emisij in vzpostavitvijo registra. To so ključni elementi za učinkovitost in celovitost, pri čemer bo treba vse vzpostaviti pred letom 2020, da bo lahko program začel delovati v skladu z načrti.

Ko bo skupščina sprejela odločitev o globalnem tržnem ukrepu za letalstvo, bo Komisija o sklepu skupščine poročala Evropskemu parlamentu in Svetu ter po potrebi predstavila predlog za pregled področja uporabe sistema EU ETS za letalstvo.

### **Splošni vpliv letalstva na podnebne spremembe**

Skupne sporočene emisije iz letalstva so leta 2015 predstavljale približno 3,6 % vseh emisij toplogrednih plinov v EU. Večina teh emisij nastane pri mednarodnih letih. Čeprav se je povprečna poraba goriva na prevoženi potniški kilometer med letoma 2005 in 2014 zmanjšala za 19 %, so se emisije CO<sub>2</sub> v istem obdobju povečale za 5 %.

K podnebnim spremembam prispevajo tudi emisije dušikovih oksidov (NO<sub>x</sub>), aerosolov in njihovih predhodnikov (saje in sulfat) ter večja oblačnost. V poročilu EU z naslovom „Letalstvo za leto 2050“ se priznavajo ti dejavniki, ki niso emisije CO<sub>2</sub>, in poziva k 90-odstotnemu zmanjšanju emisij NO<sub>x</sub> do leta 2050 glede na ravni iz leta 2000. V zadnjih letih potekajo prizadevanja za oceno vplivov dejavnikov, ki niso emisije CO<sub>2</sub>, na podnebne spremembe. Namen študije, ki je bila delno financirana s sredstvi iz programa EU za financiranje raziskav, imenovanega „QUANTIFY“, je bil oceniti splošne vplive letalstva. Ugotovljeno je bilo, da je letalstvo leta 2005 pomenilo približno 3,5-odstotni delež skupnega antropogenega pospeševanja rasti (tj. spreminjanje energetskega ravnovesja Zemlje zaradi človekove gospodarske dejavnosti).

### **5.2. Postopno zmanjšanje uporabe fluoriranih ogljikovodikov v skladu z Montrealskim protokolom**

EU je bila zelo dejavna v pogajanjih za ambiciozni globalni cilj iz Montrealskega protokola, da se omejita svetovna proizvodnja in uporaba fluoriranih ogljikovodikov. Znanstveni rezultati kažejo, da bi lahko ambiciozno postopno zmanjšanje proizvodnje in uporabe fluoriranih ogljikovodikov do konca stoletja preprečilo povišanje temperature ozračja za do 0,5 °C. Začetek veljavnosti uredbe EU o fluoriranih plinih leta 2015 in predlog EU o spremembah, predložen leta 2015, sta pripomogla k sprejetju konsenza v zvezi s spremembo iz Kigalija, sprejeto 15. oktobra 2016, kar pomeni znaten napredek pri izvajanju Pariškega sporazuma.

Da bi se olajšalo zgodnje ukrepanje glede fluoriranih ogljikovodikov v latinskoameriških in karibskih državah, Afriki, Jugovzhodni Aziji in Pacifiku, Evropska komisija še naprej zagotavljal finančno podporo za posamezne projekte v teh regijah.

## **6. IZMENJAVA IZKUŠENJ**

Evropska komisija redno izvaja naknadna vrednotenja podnebnih politik, da bi bolje razumela glavne dejavnike za zmanjševanje emisij in količinsko opredelila vpliv teh politik na emisije. Prva študija na podlagi razčlenitvene analize kaže, da so bili zmanjšanja emisij, opažena od leta 1990, in napredek pri zmanjševanju intenzivnosti emisij v gospodarstvu (gl. sliko 2) doseženi predvsem s tehnološkimi spremembami in inovacijami. Relativni prehod med gospodarskimi sektorji, tudi z industrije na

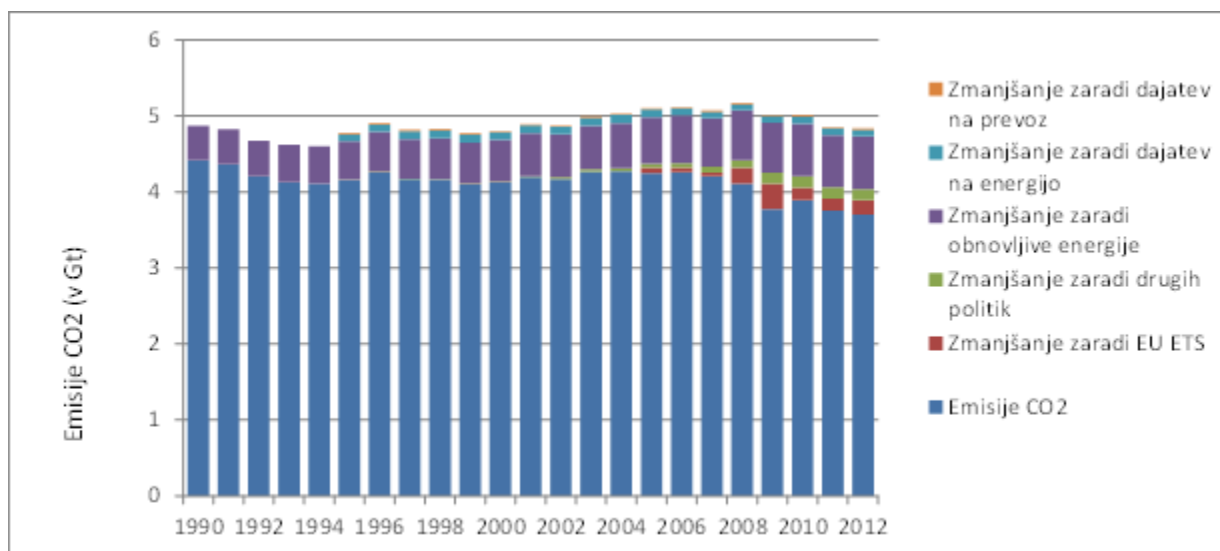
storitve, je imel v EU v povprečju zanemarljiv učinek. Zato je mogoče ločitev, prikazano na sliki 2, pojasniti predvsem s tehnološkim razvojem, ki omogoča povečanje BDP, čeprav se sprosti manj toplogrednih plinov.

Leta 2016 sta bila za prikaz, kako podnebna politika prispeva k zmanjšanju emisij, razvita dva modela, ki temeljita na ekonometriji. Zaradi omejitev uporabljenih metodologij je bilo mogoče analizirati samo emisije CO<sub>2</sub> iz izgorevanja v obdobju 1990–2012. Prvi model omogoča količinsko oceno vpliva sistema EU ETS na emisije. Drugi model, ki temelji na drugačnem pristopu, omogoča količinsko opredelitev vpliva, ki ga imajo na emisije nacionalne politike, vključno z dajatvami na energijo in prevoz ter politikami v zvezi z obnovljivo energijo.

Namen slike 5 je zagotoviti poenostavljen prikaz rezultatov navedene analize za obdobje 1990–2012. Na njej je zmanjšanje emisij zaradi sistema ETS označeno z rdečo. Prikazano je tudi zmanjšanje emisij zaradi dajatev na energijo in prevoz ter politik v zvezi z obnovljivo energijo. Ta zmanjšanja so predstavljena v primerjavi z dejanskimi emisijami, ki so prikazane v spodnjem delu in označene z modro. Skupna količina se nanaša na emisije, ki bi nastale brez teh politik.

Zaradi metodološke preprostosti se v grafu domneva, da sistem ETS ni vplival na uporabo obnovljive energije ali druge politike. Podrobnejši opis metodologij in njihovih omejitev je na voljo na spletnem mestu Generalnega direktorata za podnebno politiko.

**Slika 5: Naknadna ocena vpliva sistema EU ETS, obnovljive energije, dajatev in drugih politik na emisije CO<sub>2</sub> iz izgorevanja**



Slika 5 kaže, da bi leta 2012 emisije CO<sub>2</sub> brez navedenih politik za 30 % presegle opažene ravni. Poleg tega je jasno, da je razvoj obnovljivih virov energije odločilni dejavnik pri zmanjševanju emisij ter da na emisije vplivajo tudi dajatve in sistem ETS. Na podlagi teh naknadnih ocen je mogoče sklepati, da podnebna politika deluje, saj zmanjšuje emisije in spodbuja uporabo čistih tehnologij.

Komisija je julija 2016 objavila tudi poročilo o vrednotenju izvajanja odločbe o porazdelitvi prizadevanj do leta 2015. Pri vrednotenju je ugotovila, da so obveznosti iz navedene odločbe prispevale k spodbujanju novih nacionalnih politik, namenjenih zmanjševanju emisij toplogrednih plinov, čeprav je bilo njeno izvajanje še v začetni fazi. Odločba je izboljšala tudi usklajevanje med nacionalnimi,



regionalnimi in lokalnimi oblastmi. Pomembno vlogo so imele tudi politike, ki so bile del svežnja ukrepov za podnebne spremembe in obnovljivo energijo do leta 2020, zlasti politike o energijski učinkovitosti in obnovljivi energiji.