



Bruselj, 17.9.2020
COM(2020) 562 final

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

**Krepitev evropskih podnebnih ambicij do leta 2030
Vlaganje v podnebno nevtralno prihodnost v korist naših državljanov**

{SEC(2020) 301 final} - {SWD(2020) 176 final} - {SWD(2020) 177 final} -
{SWD(2020) 178 final}

Načrt za uresničitev podnebnih ciljev do leta 2030

1. ODLOČNEJŠE REŠEVANJE PODNEBNE KRIZE

Podnebna kriza ostaja ključni izziv našega časa. Zadnjih pet let je bilo najtoplejših doslej. Povprečna svetovna temperatura se je do leta 2019 v primerjavi s predindustrijsko ravtnjo povečala za 1,1 °C. Vplivi globalnega segrevanja so nesporni, saj so suše, nevihte in drugi vremenski ekstremi vse pogostejši. Sprejeti moramo nujne in trajne ukrepe za ohranitev zdravja, blaginje in dobrega počutja ljudi v Evropi in po vsem svetu. V nedavnih poročilih Medvladnega panela za podnebne spremembe (IPCC) o podnebnih spremembah in globalnem segrevanju za 1,5 °C ter o kopnem, oceanih in kriosferi so bile poudarjene resne posledice, ki bi nastale, če se podnebne spremembe ne bodo zaustavile. Državljanj EU so upravičeno vse bolj zaskrbljeni. Devet od desetih jih meni, da so podnebne spremembe resen problem. EU je vodilna v svetovnem boju proti podnebnim spremembam in Komisija se odločno zavzema za nadaljnje ukrepe.

Predsednica Komisije je evropski zeleni dogovor¹ uvrstila med najpomembnejše politične prednostne naloge s ciljem, da bi EU preoblikovali v pravično in uspešno družbo s sodobnim, z viri gospodarnim in konkurenčnim gospodarstvom. Zaščititi, ohraniti in izboljšati moramo naravni kapital EU ter zaščititi zdravje in dobro počutje državljanov pred tveganji in vplivi, povezanimi s podnebjem in okoljem, obenem pa zagotoviti vključujočo preobrazbo, ki bo temeljila na pravičnem prehodu, da nihče ne bo zapostavljen. Komisija danes našo celino preusmerja na trajnostno pot k uresničitvi tega cilja in doseganju podnebne nevtralnosti do leta 2050.

Svet se trenutno sooča z zdravstveno krizo z izrednimi družbeno-gospodarskimi posledicami. Temu je nujno treba nameniti pozornost, vendar naša prizadevanja za reševanje ene krize ne smejo zaostriti ali poslabšati druge. Evropska unija ne sme odlašati s podnebnimi prizadevanji ali zavlačevati z ukrepi. Če ne bomo ukrepali, bo razvijajoča se podnebna kriza ogrozila naše naravno okolje, naše zdravje in preživetje, in to veliko bolj kot sedanja zdravstvena kriza. Stroški dolgoročnih gospodarskih motenj in negativnih družbenih posledic zaradi neukrepanja bi bili precej večji od stroškov takojšnjih naložb v ambiciozne podnebne ukrepe.

Izjemni evropski gospodarski odziv na COVID-19 je edinstvena priložnost za pospešitev prehoda na podnebno nevtralno gospodarstvo, pri čemer moramo vlagati v potrebno preobrazbo in zagotoviti, da bo ta potekala na pošten in socialno pravičen način. Instrument Next Generation EU in večletni finančni okvir za obdobje 2021–2027 s skupnim proračunom v višini več kot 1,8 bilijona evrov zagotavljata znatne zmogljivosti za pomoč pri izvajanju dvojnega zelenega in digitalnega prehoda, za katerega si Evropa prizadeva. Za učinkovito reševanje gospodarske krize ob hkratnem izkoriščanju prednosti pospešenega prehoda na čisto in trajnostno gospodarstvo je treba te ambicije v celoti prenesti tudi v načrte držav članic za okrevanje in odpornost.

EU se bo v prihodnjem desetletju še naprej opirala na dobre rezultate podnebnih ukrepov in vzporedno gospodarsko rast. Leta 2019 so se emisije EU, vključno z odvzemi, zmanjšale za 25 % v primerjavi z letom 1990, medtem ko se je v istem obdobju gospodarstvo povečalo za 62 %. To dokazuje, da se lahko spoprimemo s podnebnimi spremembami in hkrati zagotovimo trajnostno gospodarsko rast in ustvarjanje delovnih mest. Ocena učinka, ki spremlja to sporočilo, kaže, da je z ustreznimi politikami

¹ COM(2019) 640 final.

zmanjšanje emisij za 55 % do leta 2030 v primerjavi z ravnmi iz leta 1990 ekonomsko izvedljivo in koristno za Evropo.

Zgolj s sedanjim okvirom politike EU ne bi mogli doseči ciljev za leto 2050 in izpolniti svojih zavez iz Pariškega sporazuma. Projekcije kažejo, da bi EU samo z nadaljnjim izvajanjem veljavne zakonodaje do leta 2050 dosegla 60-odstotno zmanjšanje emisij toplogrednih plinov. EU mora povečati svoje ambicije za to desetletje in preprečiti, da bi prihodnje generacije nosile večje breme. Manj kot bo EU sprejela ukrepov v naslednjih desetih letih, težja in zahtevnejša bo pot do zmanjšanja emisij po letu 2030.

Komisija zato predlaga spremembo sedanje poti zmanjševanja emisij k doseganju podnebne nevtralnosti do leta 2050 in to odraža v predlogu evropskih podnebnih pravil.

V oceni učinka in obsežnem posvetovanju, ki je potekalo lani, je Komisija temeljito preučila učinke 50 do 55-odstotnega zmanjšanja emisij do leta 2030 v primerjavi z ravnmi iz leta 1990 na naše gospodarstvo, družbo in okolje. V oceni učinka je bilo skrbno preučeno, kateri instrumenti politike so na voljo in kako lahko vsak gospodarski sektor prispeva k tem ciljem. Za uravnoteženo, realistično in preudarno pot k podnebni nevtralnosti do leta 2050 je treba določiti cilj zmanjšanja emisij za 55 % do leta 2030.

To sporočilo zato:

1. predstavlja cilj zmanjšanja emisij toplogrednih plinov v celotnem gospodarstvu za celotno EU do leta 2030 za vsaj 55 % v primerjavi z letom 1990, vključno z emisijami in odvzemi;
2. predvideva vrsto ukrepov, ki so potrebni v vseh gospodarskih sektorjih, in začetek revizij ključnih zakonodajnih instrumentov, da bi dosegli te večje ambicije;
3. pripravlja podlago za javno razpravo jeseni 2020 za povečanje prispevka EU k Pariškemu sporazumu pred koncem leta in določitev temeljev, na katerih bo Komisija do junija 2021 pripravila podrobne zakonodajne predloge.

EU se lahko in bi si morala določiti cilj 55-odstotnega zmanjšanja na podlagi naslednjih treh ključnih vidikov.

Prvič, z zaprtjem termoelektrarn na premog in očiščenjem energijsko intenzivne industrije so bila dosežena velika zmanjšanja emisij, za emisije iz prometa in kmetijstva ter stavb pa se je izkazalo, da jih je težje zmanjšati, saj ti sektorji prinašajo tudi posebne izzive. Vendar je treba za uresničitev podnebne nevtralnosti znatno okrepiti ukrepe EU v vseh sektorjih. Dolga pripravljalna obdobja v ključnih sektorjih, kot sta raba zemljišč in promet, zahtevajo pospešitev ukrepov že v prihodnjem desetletju, sicer bi se morale spremembe, potrebne po letu 2030, zgoditi nerealistično hitro.

Drugič, tveganje odvisnosti od ogljika v prihodnjem desetletju je previsoko. Razlog za to je sedanja zakonodajna ureditev in naravna kratkoročna naravnost pri ekonomskih odločitvah sredi krize zaradi COVID-19. Da bi bili današnje naložbeno načrtovanje in odločitve skladni s preходом na podnebno nevtralnost, so nujno potrebni jasnejši in močnejši naložbeni signali.

Nazadnje, znanost kaže, da so podnebna tveganja vse večja. V nedavnih posebnih poročilih Medvladnega panela za podnebne spremembe je bilo ugotovljeno, da je že pri nižjih temperaturah tveganje, da zemeljski sistem doseže prelomne točke, na primer

upočasnitev zalivskega toka ali nestabilnost grenlandskih in zahodnih antarktičnih ledenih plošč, večje kot v 5. ocenjevalnem poročilu. Podnebna kriza je neločljivo povezana tudi s svetovno izgubo biotske raznovrstnosti, rešitve pa morajo dosledno obravnavati oba izziva. Edino odgovorno ravnanje je torej, da ukrepamo zdaj, ko še lahko izbiramo, kako bomo to storili, namesto da se počasi pomikamo naprej, dokler ne bo prepozno.

Naša odgovornost je, da odločno ukrepamo v interesu prihodnjih generacij. Če bo EU dokazala, da je to mogoče, bodo številne vlade in državljani po svetu videli, da je naraščajoča blaginja združljiva s potjo, po kateri bi svetovne podnebne spremembe omejili na precej pod 2 °C in si prizadevali, da bi jih omejili na 1,5 °C, s čimer bi zaščitili prihodnost našega planeta. Vendar se bodo kljub ukrepom na svetovni ravni nekateri škodljivi učinki podnebnih sprememb nadaljevali. Zato si EU prizadeva tudi za prilagajanje podnebnim spremembam v Evropi in po svetu. Za doseganje podnebne nevtralnosti v Evropi so potrebne naložbe v tehnologije, poslovne modele, znanja in spretnosti, infrastrukturo ter spremembe v obnašanju. Z zelenim prehodom bomo posodobili naše gospodarstvo, ga naredili bolj inovativnega, krožnega in odpornega ter ohranili njegovo globalno konkurenčnost in blaginjo v prihodnjih letih.

2. GOSPODARSKE IN DRUŽBENE KORISTI VEČJIH PODNEBNIH AMBICIJ

Komisija na podlagi analize, ki jo je izvedla v oceni učinka, ugotavlja, da bi bila EU, če bi do leta 2030 dosegli 55-odstotno zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, na dobri poti k doseganju podnebne nevtralnosti, hkrati pa bi njena podjetja in industrija prevzela pionirsko vlogo v svetu. Analiza tudi potrjuje, da je uresničitev tega povišanega cilja zmanjšanja emisij toplogrednih plinov možna na odgovoren in družbeno pravičen način. Pri tem se lahko spodbudi trajnostna gospodarska rast in pospeši prehod na čisto energijo, hkrati pa je treba obravnavati negativne socialne posledice in uvesti ustrezne politike na ravni EU in držav članic. Ob 55-odstotnem zmanjšanju emisij toplogrednih plinov do leta 2030 bi se prav tako izboljšala blaginja državljanov EU, saj bi zagotovili znatne dodatne koristi v smislu zdravja, boljše kakovosti zraka in manjše degradacije okolja ter močno podprli okrevanje po pandemiji COVID-19, dolgoročnejšo konkurenčnost in odpornost evropskega gospodarstva.

Doseganje cilja 55-odstotnega zmanjšanja emisij bo velik naložbeni izziv za industrijske, storitvene, prometne in energetske sektorje EU. Vendar pa bodo imele naložbe v premagovanje tega izziva veliko donosnost, saj bodo podjetjem EU omogočile, da so konkurenčna, državljanom pa, da živijo v blaginji. Kriza zaradi COVID-19 je močno prizadela gospodarstvo EU. Ni bistveno spremenila obsega naložb, potrebnega za doseg cilja večjega zmanjšanja emisij toplogrednih plinov do leta 2030, je pa verjetno poslabšala pogoje za takšne naložbe, čemur se je treba zoperstaviti z močnimi političnimi spodbudami na ravni EU in nacionalni ravni. Načrt EU za okrevanje z mehanizmom za okrevanje in odpornost je ključnega pomena za te naložbe, na katerih temelji zeleni prehod. Čeprav naj bi se po ocenah neto emisije toplogrednih plinov v letu 2020 zmanjšale za 30 do 35 % v primerjavi z ravnmi iz leta 1990, se ocenjuje, da se bodo z gospodarskim okrevanjem po krizi zaradi COVID-19 spet vrstile na prejšnje ravni, če ne bodo sprejeti dodatni ukrepi. Globalno segrevanje se ni ustavilo. Da bi do leta 2050 dosegli podnebno nevtralnost, bomo morali v prihodnjem desetletju še vedno zgraditi nove vetrne turbine, očistiti našo industrijo ter prenoviti stavbe, da bodo energijsko učinkovite in gospodarne z viri. V ta namen bomo morali podjetjem EU omogočiti, da prevzamejo vodilni položaj pri razvijanju, uvajanju in trženju nizkoogljičnih rešitev. Še vedno si bo treba prizadevati za precej čistejšo mobilnost, in sicer z brezemisijskimi vozili, ki so na dobri poti, da nadomestijo konvencionalna vozila, močnim razvojem

javnega prevoza ter večjo uporabo trajnostnih načinov prevoza in večmodalnih rešitev z obsežnim in dobro povezanim naborem možnosti čiste mobilnosti. Digitalne tehnologije bodo ključnega pomena pri zagotavljanju, da EU doseže podnebno nevtralnost in okrepi svojo konkurenčnost na svetovni ravni. Digitalni in zeleni prehod se morata vzajemno krepiti.

V večletnem proračunu EU in instrumentu Next Generation EU bo vsaj 30 % sredstev namenjenih za odhodke, povezane s podnebjem, vsi odhodki pa bodo v skladu s Pariškim sporazumom in bodo spoštovali načelo „ne škoduj“. Nacionalni načrti za okrepanje in odpornost ter s tem povezani odhodki bodo morali učinkovito prispevati k zelenemu in digitalnemu prehodu ali k obravnavanju izzivov, ki iz tega prehoda izhajajo. Ciljna uporaba teh sredstev lahko sproži znatne naložbe zasebnega sektorja. Sredstva, namenjena okrepanju, moramo združiti z ambicioznim podnebnim ukrepanjem, da bi preprečili zapravljanje denarja in nasedle naložbe, kar bi kasneje ustvarilo dodatne potrebe po sredstvih. Skratka, v času vse manjše likvidnosti ne bi smeli refleksno vlagati staro gospodarstvo, ki ga poganja premog, ampak bi morali spodbujati naložbe v inovativne in nizkoogljične tehnologije, s katerimi bo evropsko gospodarstvo postalo sodobno in zeleno. Poskrbeti moramo za ohranjanje in ustvarjanje novih delovnih mest in prihodkov, in to ne le v naslednjih mesecih ali letih, temveč v naslednjih desetletjih.

Za oživitev in zelenitev gospodarstva so lahko koristne tudi strukturne politike in reforme politik, ki spodbujajo konkurenco na proizvodnih trgih, obravnavajo usklajevanje spretnosti ter zagotavljajo potrebno izobraževanje in usposabljanje.

Ključna značilnost zelenega prehoda je nadgradnja osnovnega kapitala EU, kar zahteva višje vnaprejšnje naložbe, povezani prihranki pri gorivu pa bodo sčasoma povrnili začetne naložbe. Povečati je treba naložbe, povezane z energijo. V obdobju 2021–2030 bo morala EU vsako leto vložiti 350 milijard EUR več kot v obdobju 2011–2020, kar pomeni povečanje za približno 90 milijard EUR letno v primerjavi z naložbami, potrebnimi za doseganje sedanjih podnebnih in energetskih ciljev za leto 2030. Poleg javne podpore bo pobuda za trajnostno financiranje usmerjala zasebne naložbe v zeleno okrepanje. Taksonomija EU, standard EU za zelene obveznice in podnebne referenčne vrednosti bodo bistveno orodje za približevanje financiranja potrebam realnega gospodarstva.

Ob upoštevanju našega velikega domačega trga bo pospešitev prehoda pripomogla k posodobitvi celotnega gospodarstva EU, povečanju priložnosti za vodilni položaj EU na področju čistih tehnologij in pridobivanju konkurenčne prednosti na svetovnih trgih. Z razvojem novih vrednostnih verig in širitvijo obstoječih se bo izboljšala tudi strateška avtonomija evropskih industrijskih ekosistemov. To bo prispevalo k prehodu na resnično krožno gospodarstvo, ki bo skupaj z digitalizacijo v središču modernizacije, potrebne za izboljšanje splošne učinkovitosti in odpornosti evropskega gospodarstva.

Naši državljani želijo živeti v sodobni, trajnostni, pravični in odporni Evropi. So ključni partnerji v boju proti podnebnim spremembam in lahko ta boj podprejo s politično mobilizacijo in svojimi izbirami kot potrošniki. Z bolj trajnostnimi odločitvami o nakupih in življenjskim slogom lahko veliko prispevajo k razogljičenju, vendar jim je treba pomagati z uporabnimi in zanesljivimi informacijami.

Stavbe in promet so poleg industrije glavni porabniki energije in vir emisij. Razogljičenje oskrbe z energijo in povpraševanja po njej je ključnega pomena za podnebno nevtralnost in ga je dejansko mogoče doseči ob hkratni krepitvi blaginje naših državljanov zaradi čistejšega prometa in bolj kakovostnih stanovanj.

Povečanje podnebnih ambicij v stavbnem sektorju do leta 2030 je lahko in bi moralo biti socialno pravično in pošteno. Gospodinjstva z nizkimi dohodki na primer nosijo večje breme stroškov ogrevanja kot bogatejša gospodinjstva. Uporaba goriv, ki močno onesnažujejo okolje, kot je premog, je pogostejša v gospodinjstvih z nižjimi dohodki in zlasti pogosta v določenih regijah v Evropi. Prehod lahko zato nanje vpliva bolj negativno, zlasti če emisije ogljika postanejo dražje in jim nizkoogljicne rešitve niso na voljo. Da bi se izognili negativnim učinkom na ranljive odjemalce, je pomembno, da se sprejmejo socialne politike in politike energijske učinkovitosti, ki bodo usmerjene v obnovo domov takih gospodinjstev in omejevanje njihovih stroškov za ogrevanje in električno energijo.

Obnova evropskih stavb zmanjšuje stroške energije in emisije toplogrednih plinov, hkrati pa izboljšuje življenjske pogoje in ustvarja lokalna delovna mesta. Prihodnji val prenove bo obravnaval dvojni izziv energijske učinkovitosti in cenovne dostopnosti v stavbnem sektorju. Osredotočil se bo na energijsko najmanj učinkovite stavbe in na boj proti energijski revščini, pa tudi na javne stavbe, zlasti šole, bolnišnice in ustanove za oskrbo. Pri prenovi bo treba posebno pozornost nameniti financiranju vnaprejšnjih naložb in na to, ali si jih gospodinjstva lahko privoščijo. Zlasti bo potrebna usmerjena podpora za naložbe v energijsko učinkovitost gospodinjstev z nižjimi dohodki in za socialna stanovanja. Zato moramo oblikovati politike, nameniti proračunska sredstva ter predlagati različne in inovativne načine za zagotovitev bolj zelenih hiš in bolj zelene mobilnosti, hkrati pa pomagati ranljivim družbenim skupinam. Ocena učinka, ki jo je pripravila Komisija, kaže, da 55-odstotno zmanjšanje emisij, doseženo z večjo uporabo določanja cen ogljika, ob usmerjanju prihodkov h gospodinjstvom z nizkimi dohodki lahko blaži učinke na dohodke teh gospodinjstev in hkrati še vedno spodbuja prehod na nizkoogljicne tehnologije. Čist in učinkovit zasebni in javni prevoz bo prinesel velike koristi državljanom in skupnostim. Povečanje modalnega deleža javnega prevoza in aktivne mobilnosti, tj. hoje in kolesarjenja, ter avtomatizirana, povezana in multimodalna mobilnosti bodo skupaj s strožjimi standardi glede emisij onesnaževal zraka in CO₂ za vozila občutno zmanjšali onesnaževanje zaradi prometa, zlasti v mestih.

Naši državljani lahko veliko pridobijo z ambicioznimi in odločnimi podnebnimi ukrepi. Zmanjšanje emisij toplogrednih plinov izboljšuje življenjske razmere in zdravje, lahko ustvari delovna mesta in znižuje račune za energijo.

Politike na področju podnebnih sprememb in energije podpirajo politiko čistega zraka pri izboljševanju zdravja državljanov EU. To je pomembno zlasti v več srednje- in vzhodnoevropskih državah članicah, ki imajo razmeroma visoke ravni onesnaženosti. Z zmanjšanjem emisij toplogrednih plinov za 55 % bi lahko prispevali k nadaljnjemu zmanjšanju onesnaženosti zraka in do leta 2030 dosegli skupno 60-odstotno zmanjšanje v primerjavi z letom 2015. S tem bi se stroški za zdravje v primerjavi z ravnmi iz leta 2015 zmanjšali za vsaj 110 milijard EUR. Okrepljeni podnebni ukrepi bi do leta 2030 dodatno zmanjšali stroške nadzora nad onesnaževanjem zraka za vsaj 5 milijard EUR in prispevali k ublažitvi drugih okoljskih težav, kot je zakisljevanje.

V zvezi s hrano in kmetijstvom ocena učinka kaže, da bi lahko bila zmanjšanja emisij do leta 2030, ki bi izhajala iz teženj potrošnikov k izbiri zdrave prehrane, enako obsežna kot tista, ki bi temeljila na razpoložljivih tehničnih možnostih². V skladu s strategijo „od vil

² Močno zmanjšanje porabe živalskih proizvodov za prehrano bi lahko do leta 2030 zmanjšalo emisije za več kot 30 milijonov ton.

do vilic³ bi bilo treba potrošnikom omogočiti, da izberejo trajnostno in zdravo hrano. To bi kmetijskemu in živilskemu sektorju pomagalo zmanjšati emisije, hkrati pa bi se izboljšalo zdravje potrošnikov in zmanjšali zdravstveni stroški za družbo ter živilski odpadki.

Večja podnebna ambicioznost na navedenih področjih lahko pozitivno vpliva na BDP in skupno zaposlenost v EU. Ocena učinka kaže, da se bo BDP zlasti v primerih, ko gospodarstvo deluje pod zmogljivostmi, povečal zaradi naložb, ki izhajajo iz večjih podnebnih ambicij. Podobno bi lahko uporaba prihodkov od ogljika na splošno vodila k zmanjšanju obdavčitve dela, kar bi pozitivno vplivalo na zaposlovanje. Naložbe v sodobno, krožno gospodarstvo bodo pomagale zagotoviti trajna in nova zelena delovna mesta v svetu s podnebnimi omejitvami.

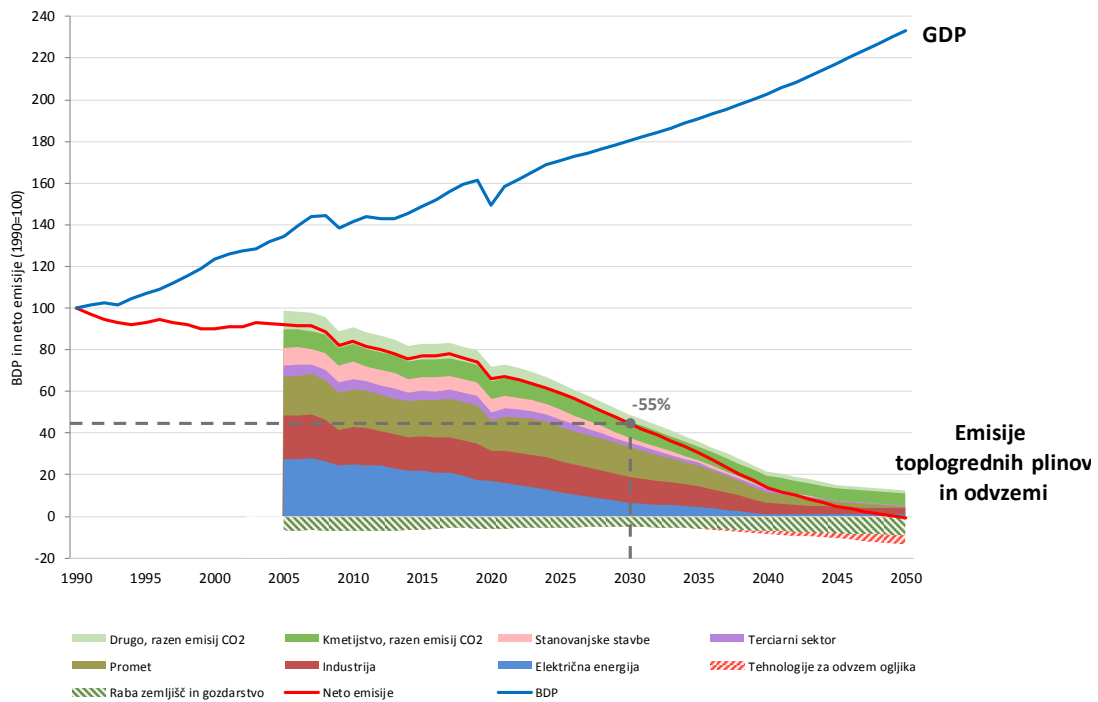
Države članice, sektorji in gospodinjstva imajo pri prehodu na podnebno nevtralnost različna izhodišča in različne zmogljivosti za odzivanje na izzive tega prehoda. Ambicioznejši podnebni cilj bo verjetno pomenil večji izziv v državah članicah in regijah z večjim deležem fosilnih goriv v mešanici energijskih virov, višjimi emisijami toplogrednih plinov, večjo energijsko intenzivnostjo in nižjim BDP na prebivalca. Nekateri ogljično intenzivni sektorji in regije, v katerih je velik del gospodarstva odvisen od teh sektorjev, bodo doživeli znatne spremembe. Treba bo obravnavati vidike distribucije, da se zagotovi, da nihče ne bo zapostavljen. Potrebne bodo nove in nadgrajene spretnosti, ki bodo poudarjale potrebo po nadaljnjem vlaganju v vseživljenjsko učenje z uporabo vseh možnih instrumentov in zagotavljanju raznolike in vključujoče delovne sile. V regijah, kjer so ogljično intenzivne industrijske panoge trenutno pomembnejše, so potrebne usmerjene politike in naložbe s podporo mehanizma za pravičen prehod.

Zaradi teh prehodov bo energetska sistem EU veliko zanesljivejši in odpornejši. Fosilna goriva, ki so že več kot 150 let vpeta v naš način življenja, so izpostavljena nestanovitnim cenam goriva in motnjam v oskrbi. Uvoz pokriva več kot polovico potreb po energiji v EU. Energija iz obnovljivih virov, proizvedena v EU, zmanjšuje to izpostavljenost in s tem povečuje zanesljivost oskrbe. Neto uvoz energije naj bi se v obdobju 2015–2030 zmanjšal za več kot četrtno. Če sedanji podnebni cilj za leto 2030 povečamo na 55 % in do leta 2050 dosežemo podnebno nevtralnost, bi EU pri uvozu prihranila 100 milijard EUR v obdobju 2021–2030 in do 3 bilijone do leta 2050.

Skratka, večje podnebne ambicije EU za leto 2030 prinašajo tako gospodarske priložnosti kot čistejšo in bolj zdravo okolje za naše državljane, ob tem pa se odločno približujemo podnebni nevtralnosti do leta 2050. Takšne ambicije so glede na odgovore iz javnega posvetovanja, ki ga je za to pobudo organizirala Komisija, tudi v skladu z željami državljanov in zainteresiranih strani, hkrati pa regionalne in lokalne organe podpirajo pri sodelovanju v zelenem prehodu in izkoriščanju njegovih prednosti. Zagotavljajo trajna delovna mesta, izboljšujejo energetska varnost, odpornost in neodvisnost EU, spodbujajo inovacije ter postavljajo trdne temelje za gospodarsko blaginjo.

Slika 1: Pot EU do trajnostne gospodarske blaginje in podnebne nevtralnosti, 1990–2050

³ COM(2020) 381 final.



Čeprav bodo strukturne spremembe prinašale izzive, bodo sodeč po analizi te naložbe na splošno koristile gospodarstvu in državljanom, zlasti v primerjavi s hudimi posledicami neukrepanja. Na primer, vzpostaviti bo treba ciljno usmerjene politike, ki bodo spodbujale pravičen prehod za gospodinjstva z nižjimi dohodki in sektorje, odvisne od fosilnih goriv, na katere bodo spremembe najbolj vplivale. Tako bo Evropa zgled za vse ostale regije po svetu, kako uresničevanje ciljev Pariškega sporazuma vodi k uspešnejšemu, pravičnejšemu, odpornejšemu in bolj zdravemu svetu. V zvezi s tem bodo gospodarski učinki bolj pozitivni, če bodo regulativna orodja omogočala ustrezne cenovne signale in davčno preusmeritev, pri čemer bi se prihodki iz določanja cen ogljika uporabili za zmanjšanje izkrivljajočih davkov ali naložbe v inovacije in modernizacijo v smeri zelenega gospodarstva.

3. AMBICIOZNI UKREPI V VSEH SEKTORJIH GOSPODARSTVA EU

Da bi dosegli 55-odstotno zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, bodo potrebni ukrepi v vseh sektorjih, kot je prikazano na zgornji sliki. Podnebno nevtralen prehod je mogoče doseči le, če prispevajo vsi.

Emisije CO₂ zaradi zgorevanja fosilnih goriv so največji vir emisij toplogrednih plinov v EU. V energetskega sistema skupaj z ubežnimi emisijami, ki niso emisije CO₂, predstavljajo nekaj več kot 75 % emisij toplogrednih plinov v EU. To poudarja osrednjo vlogo energetskega sistema pri prehodu na podnebno nevtralno gospodarstvo. Energetski sistem bo treba povsem razogljčiti, hkrati pa spoštovati tehnološko nevtralnost.

Večina drugih emisij so emisije CO₂ iz industrije in emisije, ki niso emisije CO₂, iz kmetijstva in odpadkov. Ključno bo, da se vse emisije čim bolj zmanjšajo, tako da bo količina preostalih emisij, ki jih bo treba uravnovežiti za doseganje podnebne nevtralnosti, čim manjša. V tem kontekstu je sektor rabe zemljišč EU še posebej pomemben, saj trenutno zagotavlja največji vir neto odvzemov CO₂ iz ozračja, na katere

lahko vpliva človek. Z uporabo digitalnih tehnologij, ki lahko pomagajo znatno zmanjšati skupne emisije⁴, je zdaj mogoče storiti veliko več.

Na podlagi analize iz ocene učinka Komisija meni, da bi z naslednjimi prispevki različnih sektorjev lahko na odgovoren način dosegli 55-odstotno zmanjšanje emisij do leta 2030.

Preoblikovanje energetskega sistema, vključno s stavbami, prometom in industrijo

Pri uresničevanju cilja 55-odstotnega zmanjšanja emisij toplogrednih plinov se lahko pri stavbah in proizvodnji električne energije v primerjavi z letom 2015 doseže največje in stroškovno najučinkovitejše zmanjšanje emisij, in sicer za 60 % in več. Hiter prodor energije iz obnovljivih virov, ki postaja stroškovno najučinkovitejši vir električne energije, uporaba načela „energijska učinkovitost na prvem mestu“, elektrifikacija in povezovanje energetskega sistema bodo spodbudili spremembe v obeh sektorjih.

Do leta 2030 naj bi se delež proizvodnje električne energije iz obnovljivih virov v EU vsaj podvojil, in sicer z 32 % električne energije iz obnovljivih virov na približno 65 % ali več. Širitev proizvodnje električne energije iz obnovljivih virov bo prinesla številne priložnosti za polno izkoriščanje evropskih obnovljivih virov energije, na primer vetrne energije na morju. Obnovljivi viri energije bodo privedli do visoke stopnje decentralizacije, ki bo potrošnikom zagotovila priložnosti, da se angažirajo, proizvajalcem-odjemalcem, da sami proizvajajo, uporabljajo in souporabljajo energijo, lokalnim in zlasti podeželskim skupnostim pa, da spodbujajo lokalne naložbe v obnovljive vire energije. Spodbudila bo tudi ustvarjanje novih delovnih mest na lokalni ravni.

Uvajanje električne energije iz obnovljivih virov je velika priložnost za razogljičenje drugih sektorjev, kot sta ogrevanje in hlajenje v stavbah in industriji. V oceni učinka je poudarjeno, da naj bi obnovljivi viri energije v ogrevanju in hlajenju leta 2030 dosegli približno 40-odstotni delež. Poleg neposredne uporabe energije iz obnovljivih virov in elektrifikacije bo potreben tudi obnovljivi vodik, ki bo v nekaterih ogljično intenzivnih industrijskih procesih nadomestil fosilna goriva, na primer kot surovina za nekatere kemične postopke, ter zagotavljal visokotemperaturno toploto.

Gradbeni sektor, ki trenutno porabi 40 % končne energije in proizvede 36 % emisij toplogrednih plinov v EU, ima velik stroškovno učinkovit potencial za zmanjšanje emisij. Trenutno je 75 % stavbnega fonda EU energijsko neučinkovitega⁵. Številni domovi so še vedno ogrevani z zastarelimi sistemi, ki uporabljajo onesnažujoča fosilna goriva, kot sta premog in nafta. Da bi v celoti izkoristili ta potencial za izboljšanje, bi bilo treba stopnjo prenove, ki danes znaša približno 1 %, v obdobju do leta 2030 najmanj podvojiti. Močno je treba povečati zlasti temeljito prenavo ovoja stavb, pametno digitalizacijo in vključevanje energije iz obnovljivih virov.

Leta 2015 je imel prometni sektor najmanjši delež energije iz obnovljivih virov, in sicer le 6 %⁶. Do leta 2030 se mora ta delež z nadaljnjim razvojem in uvajanjem električnih vozil, naprednih biogoriv ter drugih goriv iz obnovljivih virov in nizkoogljičnih goriv v okviru celostnega in integriranega pristopa povečati na približno 24 %. Zanesljiv dostop

⁴ <https://www.weforum.org/agenda/2019/01/why-digitalization-is-the-key-to-exponential-climate-action/>

⁵ Nove stavbe danes porabijo le polovico toliko kot tipične stavbe v 80. letih prejšnjega stoletja. Približno 35 % stavb EU je starejših od 50 let.

⁶ Izračunano v skladu z metodologijo iz Direktive 2018/2001/ES.

do baterij bo ključen za uvajanje električnih vozil, čisti vodik pa bo bistvenega pomena za razogljičenje težkega prometa, prek njegovih derivatov pa tudi letalskega in pomorskega sektorja. Razogljičenje mešanice goriv do leta 2050 bo podprto tudi z večjo uporabo železniškega in drugih trajnostnih načinov prevoza, kot so celinske plovne poti in pomorski prevoz na kratkih razdaljah, zlasti za tovorni promet.

Napovedano povečanje uporabe bioenergije do leta 2030 je v primerjavi z današnjim stanjem omejeno. Da bi še naprej krepili in izboljševali ponor zaradi rabe zemljišč, bi bilo treba biomaso za uporabo energije v EU proizvajati trajnostno, vplive na okolje pa bi bilo treba čim bolj zmanjšati. Da bi omejili vpliv na biotsko raznovrstnost, bi bilo treba čim bolj zmanjšati uporabo celih dreves ter poljščin za proizvodnjo energije ne glede na to, ali so proizvedeni v EU ali uvoženi. Preprečiti bi bilo treba kakršno koli netrajnostno povečanje sečnje gozdov za namene bioenergije. Namesto tega bi morala proizvodnja bioenergije izhajati iz boljše uporabe biomasnih odpadkov in ostankov ter trajnostnega gojenja energijskih poljščin in biti v skladu s trajnostnimi merili iz direktive o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov. Prenehati bi bilo treba proizvajati prvo generacijo biogoriv na osnovi hrane. Spodbujanje trajnostnega gospodarjenja z gozdovi, dosledno izvrševanje obstoječe zakonodaje in hitrejše izvajanje trajnostnih meril iz direktive o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov imajo lahko pri tem skupaj s predvidenim pregledom in morebitno revizijo navedene direktive ključno vlogo.

Ocena učinka, ki jo je opravila Komisija, kaže, da se bo poraba končne in primarne energije do leta 2030 dodatno zmanjšala, s čimer bi se dosegli prihranki v višini 36–37 % pri porabi končne energije (skupna poraba energije pri končnih porabnikih) in 39–41 % pri porabi primarne energije (skupna energija, porabljena za zadovoljevanje potreb po končni energiji, npr. plin, ki se uporablja za proizvodnjo električne energije). Za to zmanjšanje bodo potrebne politike, ki obravnavajo negospodarske in lokalne ovire. Standardi EU za učinkovitost izdelkov so na primer že zmanjšali potrebe po energiji za zadevne izdelke za približno 15 % in zmanjšali skupne emisije toplogrednih plinov v EU za 7 %, hkrati pa ustvarili na sto tisoče dodatnih delovnih mest⁷. Tovrstne ukrepe bo treba okrepiti.

Če bi dosegli 55-odstotno zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, bi zagotovili novo in okolju prijaznejšo mešanico energijskih virov. Do leta 2030 bi se poraba premoga zmanjšala za več kot 70 % v primerjavi z letom 2015, nafte in plina pa za več kot 30 % oziroma 25 %. Po drugi strani pa bi se povečal delež energije iz obnovljivih virov. Do leta 2030 bi dosegel 38–40 % bruto končne porabe. Na splošno bi to pomenilo uravnoteženo pot k podnebni nevtralnosti do leta 2050.

Nekateri sektorji imajo manjši, vendar še vedno znaten, stroškovno učinkovit potencial za zmanjšanje emisij do leta 2030. Cestni promet danes predstavlja petino emisij toplogrednih plinov v EU in je od leta 1990 povečal svoje emisije za več kot četrtno. Emisije se bodo med letoma 2015 in 2030 morda zmanjšale le za približno 20 %, kar kaže na to, da bo treba v tem sektorju za doseganje večjega razogljičenja ukrepe še okrepiti.

K prizadevanjem za 55-odstotno zmanjšanje bodo morali prispevati vsi prometni sektorji – cestni, železniški, letalski in vodni promet. Pametna kombinacija izboljšav v

⁷ Poročilo o obračunavanju učinka okoljsko primerne zasnove (Ecodesign Impact Accounting report), v pripravi.

učinkovitosti vozil/plovil/zrakoplovov, sprememb mešanice goriv, večje uporabe trajnostnih načinov prevoza in večmodalnih rešitev, digitalizacije za pametno upravljanje prometa in mobilnosti, cestnih pristojbin in drugih spodbud lahko zmanjša emisije toplogrednih plinov ter hkrati znatno zmanjša obremenitev s hrupom in izboljša kakovost zraka. Poleg tega lahko nove storitve trajnostne mobilnosti in večja uporaba obstoječih mestnih avtobusnih in železniških storitev zmanjšajo emisije, zastoje in onesnaževanje, hkrati pa izboljšajo varnost v cestnem prometu, zlasti v mestih. Prihodnja strategija za trajnostno in pametno mobilnost bo načrtovala pot, ki bo sektorju pomagala obvladovati dvojni zeleni in digitalni prehod z vzpostavitvijo odprtega in trajnostnega prometnega sistema za prihodnje generacije.

Da bi dosegli podnebno nevtralnost in zagotovili, da bodo imeli sektorji, v katerih je emisije težje zmanjšati, dostop do zadostnih količin goriv iz obnovljivih virov in nizkoemisijskih goriv, bo treba konvencionalne avtomobile postopoma nadomestiti z brezemisijskimi vozili in v večji meri uporabljati trajnostne kolektivne prevozne storitve. V oceni učinka so napovedane ravni zmanjšanja za leto 2030, ki ustrezajo približno 50-odstotnemu zmanjšanju emisij CO₂ na kilometer pri osebnih avtomobilih glede na cilje za leto 2021. Proizvodnja in prodaja električnih vozil sta že v vzponu, vodik pa obeta nove načine pogona, zlasti za težka tovorna vozila, kar kaže, da je to realističen scenarij.

Letalski in pomorski sektor bosta morala okrepiti prizadevanja za izboljšanje učinkovitosti zrakoplovov, ladij in njihovega upravljanja ter povečati uporabo trajnostno proizvedenih goriv iz obnovljivih virov in nizkoogljicnih goriv. To bo podrobneje ocenjeno v okviru pobud ReFuelEU Letalstvo in FuelEU Pomorstvo, katerih cilj je povečati proizvodnjo in uporabo trajnostnih alternativnih goriv v teh sektorjih. Potrebni tehnološki razvoj in uvajanje se morata zgoditi že do leta 2030, da bi se pripravili na veliko hitrejše spremembe po tem letu.

Podobno se lahko v industriji emisije do leta 2030 zmanjšajo za približno 25 % v primerjavi z letom 2015. Najboljše prakse lahko dodatno zmanjšajo emisije toplogrednih plinov in tako izboljšajo splošno učinkovitost z uporabo odpadne toplote in povečanjem elektrifikacije z nadaljnjimi postopnimi izboljšavami. Da bi industriji omogočili resnično razogljičenje po letu 2030, bo treba v tem desetletju v zadostnem obsegu razviti in preizkusiti brezogljicne ali zelo nizkoogljicne tehnologije in poslovne koncepte, vključno z integracijo sistemov, dostopom do trajnostnih virov in večjo krožnostjo, elektrifikacijo srednje visoke in visoke temperature ter zajemanjem, uporabo in shranjevanjem vodika in ogljika. Za spodbuditev tega postopka in omogočanje razvoja ustrezne podpore na podlagi ponudbe in povpraševanja za brezogljicne ali zelo nizkoogljicne tehnologije ter ustvarjanje trgov za nizkoogljicne proizvode bi bilo treba razviti sisteme certificiranja EU, ki bi temeljili na toplogrednem učinku nizkoogljicnih osnovnih materialov in na odvzemih ogljika⁸. Poleg tega bodo zaradi sprememb pravil in praks upravljanja podjetij, vključno s trajnostnimi financami, lastniki podjetij in menedžerji pri svojih ukrepih in strategijah dajali prednost trajnostnim ciljem.

Ustrezna infrastruktura za čim večje koristi prehoda na čisto energijo in uvajanje alternativnih brezemisijskih goriv in surovin je ključnega pomena za oba sektorja. Omrežja za ogrevanje, cevovodi za vodik, električna polnilna infrastruktura in infrastruktura za dovod vodika so primeri infrastrukture, ki jo bo treba razviti in skrbno načrtovati.

⁸ Glej tudi akcijski načrt za krožno gospodarstvo (COM(2020) 98 final).

Emisije, ki niso emisije CO₂

Emisije metana, dušikovega oksida in tako imenovanih F-plinov predstavljajo skoraj 20 % emisij toplogrednih plinov v EU. Do leta 2030 jih je mogoče učinkovito zmanjšati za do 35 % v primerjavi z letom 2015.

Energetski sektor ima največji potencial za poceni dodatno zmanjšanje, ki presega obstoječe politike, zlasti z izogibanjem ubežnim emisijam metana iz proizvodnje nafte, plina in premoga ter prometa. Te bodo med drugim obravnavane v prihodnji strategiji za metan.

Pričakuje se, da bo sektor odpadkov močno zmanjšal svoje emisije že v okviru obstoječih politik, zlasti zaradi obveznosti ločenega zbiranja bioloških odpadkov od leta 2024 in prepovedi odlaganja bioloških odpadkov na odlagališča. Zmanjšanje bo močno odvisno od doslednega izvajanja obstoječe zakonodaje. Poleg tega obstaja dodaten stroškovno učinkovit potencial za zmanjšanje v čiščenju odpadnih voda, zlasti z boljšim ravnanjem z blatom iz čistilnih naprav. Preoblikovanje odpadkov v vir je tudi bistven del zapiranja zanke na poti h krožnemu gospodarstvu in zmanjšanju emisij v celotni industrijski vrednostni verigi.

Večina teh emisij izvira iz kmetijskega sektorja. V zadnjih letih je zmanjševanje teh emisij stagniralo, v nekaterih primerih pa so se emisije celo povečale. Če ne bo prišlo do sprememb, naj bi se do leta 2030 v najboljšem primeru počasi zmanjševale. Čeprav teh emisij nikoli ni mogoče v celoti odpraviti z obstoječimi tehnologijami in možnostmi upravljanja, jih je mogoče znatno zmanjšati ob zagotavljanju prehranske varnosti v EU. Učinkovita raba gnojil, precizno kmetovanje, bolj zdrave črede in uporaba anaerobne razgradnje, ki proizvaja bioplina in valorizira organske odpadke, so primeri obstoječih tehnologij. Alternativne možnosti, ki pospešujejo rast trajnostnega gojenja lupinarjev in alg, bi lahko zagotovile beljakovine z majhnim odtisom emisij toplogrednih plinov. Poleg tega lahko kmetijstvo s trajnostnim prilagajanjem upravljanja rabe zemljišč in gojenjem trajnic na njivskih površinah za uporabo pridobljene biomase v stavbah, industriji in energetiki pomembno prispeva k razogljičenju drugih sektorjev.

Sektor rabe zemljišč

Narava je naša ključna zaveznica v boju proti podnebnim spremembam in zaustavitvi izgube biotske raznovrstnosti. Regulira podnebje, rešitve iz narave pa bodo bistvenega pomena za zmanjšanje emisij in prilagajanje podnebnim spremembam. Obnavljanje in povečanje ponorov ogljika zaradi rabe zemljišč, tj. sposobnosti absorpcije CO₂, ki jo ima naše naravno okolje, kot so drevesa, je ključno za naše podnebne cilje.

Sektor rabe zemljišč, spremembe rabe zemljišč in gozdarstva v EU proizvaja toplogredne pline, pa tudi absorbira CO₂ v svojih tleh in biomasi. Skupaj je v preteklosti zagotavljal pomemben neto ponor. Vendar je v zadnjih letih ponor EU pod pritiskom zaradi povečane gospodarske uporabe in škodljivih učinkov podnebnih sprememb. Čeprav se je neto ponor v dveh desetletjih od leta 1990 do leta 2010 povečal s približno 250 milijonov ekvivalenta CO₂ na več kot 300 milijonov ton ekvivalenta CO₂, je v zadnjih petih letih doživel znatne izgube. Zaradi tega se je leta 2018 ponor zmanjšal na 263 milijonov ton ekvivalenta CO₂. To ponazarja tveganja glede obsega ponor, ki je ključnega pomena za doseganje ničelnih neto emisij toplogrednih plinov do leta 2050.

Nespremenjene prakse rabe zemljišč in nadaljnje povečanje sečnje, deloma zaradi starostnega razreda starajočih se gozdov, s katerimi se gospodarji, bi lahko do leta 2030 še

dodatno zmanjšali ponor na 225 milijonov ton ekvivalenta CO₂. Ponor resno ogrožajo vse večji negativni vplivi naravnih nesreč, kot so požari in škodljivci, ki so posledica spreminjajočega se podnebja in naraščajočega gospodarskega povpraševanja po gozdni biomasi, kar negativno vpliva tudi na biotsko raznovrstnost.

Da bi EU do leta 2050 dosegla podnebno nevtralnost, potrebujemo vse večji ponor. Za spremembo sedanjega trenda so potrebni znatni kratkoročni ukrepi, saj so v teh sektorjih potrebna dolga pripravljalna obdobja, zlasti v gozdarstvu. To vključuje izboljšano in okrepljeno varstvo gozdov ter bolj trajnostno gospodarjenje z gozdovi, pa tudi trajnostno ponovno pogozdovanje in pogozdovanje ter boljše upravljanje s tlemi, tudi z obnovo mokrišč, šotišč in degradiranih zemljišč v skladu s strategijo za biotsko raznovrstnost⁹ ter prispevanjem k ciljem te strategije. Poleg tega bi lahko prehod na trajnostno pridelovanje lesne biomase na kmetijskih zemljiščih, tudi kot surovine za napreden bioplin in biogoriva, ublažil trenutne razmere. V skladu z oceno učinka bi lahko do leta 2030 s hitrim izvajanjem v prihodnjih letih že obrnili sedanji trend zmanjševanja ponorov ogljika na zemljiščih v EU in ponor ponovno povečali na več kot 300 milijonov ton ekvivalenta CO₂.

4. POSODOBITEV OKVIRA PODNEBNE IN ENERGETSKE POLITIKE DO LETA 2030

Analiza v oceni učinka je preučila, če in kakšne obsežne spremembe bi bile potrebne v sedanjem okviru politike, da bi se sprožili zgoraj opredeljeni sektorski prispevki, kar se lahko doseže le z vsevladnim pristopom. Ključni elementi so povzeti na naslednjih straneh. V prihodnjih mesecih bodo izvedene posebne ocene učinka in javna posvetovanja, da bi natančno določili zakonodajne spremembe, ki jih namerava Komisija predlagati junija 2021 v podporo okrepljenemu okviru podnebne in energetske politike do leta 2030, in njihove kumulativne učinke na evropsko gospodarstvo. V njih bo treba podrobneje oceniti distribucijske učinke in učinke na konkurenčnost po posameznih sektorjih, in sicer z iskanjem izvedljivih ciljnih usmerjenih rešitev.

EU izvaja svoj sedanji podnebni cilj vsaj 40-odstotnega zmanjšanja emisij toplogrednih plinov do leta 2030 s tremi ključnimi podnebnimi zakonodajnimi akti:

- direktiva o sistemu trgovanja z emisijami¹⁰, ki vzpostavlja sistem omejevanja emisij in trgovanja z njimi za velike naprave v industrijskem in energetskem sektorju ter letalski sektor, da bi tako emisije do leta 2030 zmanjšali za 43 % v primerjavi z letom 2005;
- uredba o porazdelitvi prizadevanj¹¹ z zavezujočimi usmeritvami za emisije toplogrednih plinov na ravni držav članic za preostale emisije, kar bi pomenilo dodatno zmanjšanje do leta 2030 za 30 % v primerjavi z letom 2005;
- uredba o rabi zemljišč, spremembi rabe zemljišč in gozdarstvu (LULUCF)¹², ki države članice zavezuje, da zagotovijo, da se neto ponori ogljika zaradi rabe zemljišč ne poslabšajo v primerjavi s tem, kako bi se razvijali ob nadaljevanju obstoječih praks upravljanja rabe zemljišč.

⁹ COM(2020) 380 final.

¹⁰ Direktiva (EU) 2018/410 o spremembi Direktive 2003/87/ES.

¹¹ Uredba (EU) 2018/842.

¹² Uredba (EU) 2018/841.

Tudi energetska zakonodaja in politike, ki določajo zavezujoča cilja EU za leto 2030 vsaj 32 % energije iz obnovljivih virov v mešanici energijskih virov EU in vsaj 32,5 % energijske učinkovitosti, so pomembni instrumenti za doseganje tega cilja. Direktiva o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov¹³, direktiva o energetske učinkovitosti¹⁴ in uredba o upravljanju energetske unije in podnebnih ukrepov¹⁵ so te cilje uvedle v zakonodajo, pri tem pa jih podpira sektorska zakonodaja, kot sta direktiva o okoljsko primerni zasnovi¹⁶ in direktiva o energetske učinkovitosti stavb¹⁷. K doseganju cilja prispeva tudi celovit sklop zlasti prometnih in drugih sektorskih politik.

Sedanje napovedi kažejo, da bi se emisije toplogrednih plinov¹⁸, če bi se sedanje politike v celoti izvajale, do leta 2030 v primerjavi z ravnmi iz leta 1990 zmanjšale za približno 45 % brez upoštevanja absorpcije zaradi rabe zemljišč in za približno 47 % ob upoštevanju rabe zemljišč. Vendar je jasno, da bi nam sedanji energijski cilji sicer morali omogočiti, da presežemo sedanji cilj zmanjšanja emisij toplogrednih plinov, to pa ne bi zadostovalo za doseg cilja 55-odstotnega zmanjšanja emisij toplogrednih plinov. Da bi dosegli ta višji cilj, je treba pregledati tako podnebno zakonodajo kot energetske politike.

To potrjuje tudi ocena končnih nacionalnih energetskih in podnebnih načrtov držav članic na podlagi uredbe o upravljanju energetske unije in podnebnih ukrepov¹⁹. Navedena uredba uvaja tudi iterativen postopek tesnega sodelovanja med Unijo in državami članicami na podlagi osnutkov nacionalnih energetskih in podnebnih načrtih ter njihovih končnih različic. Kot je določeno v sporočilu o oceni nacionalnih energetskih in podnebnih načrtov na ravni EU²⁰, so države članice ambiciozne pri prvi pripravi nacionalnih načrtov. Po analizi Komisije bi končni nacionalni načrti skupaj presegle cilj glede energije iz obnovljivih virov na ravni EU za 1,7 odstotne točke, hkrati pa bi zgrešili cilj povečanja energijske učinkovitosti za približno 3 odstotne točke. Skupaj bi to privedlo do približno 41-odstotnega zmanjšanja emisij toplogrednih plinov v EU (brez emisij in absorpcije zaradi rabe zemljišč) do leta 2030²¹.

Zato so za bolj ambiciozne cilje potrebne prilagoditve sedanjega okvira politike, kar bi omogočilo bolj uravnoteženo pot do podnebne nevtralnosti v naslednjih 30 letih, s čimer bi se izognili potrebi po močnem zmanjšanju po letu 2030 in prej izkoristili priložnosti za trajnostno rast in naložbe.

Vse pomembnejša vloga trgovanja z emisijami in obdavčitve energije

Sistem EU za trgovanje z emisijami (ETS) se je izkazal za učinkovito orodje pri zmanjševanju emisij toplogrednih plinov. Emisije iz nepremičnih virov so se med letoma 2005 in 2018 zmanjšale za 33 %. Ker so se cene ogljika povečale po uvedbi rezerve za stabilnost trga in ker trg predvideva učinek okrepitve sistema, so se te emisije v letu 2019 medletno še zmanjšale za skoraj 9 %.

K zmanjšanju emisij v energetske sektorju so prispevale tudi druge politike, zlasti na področju obnovljivih virov energije in energijske učinkovitosti. Vendar je jasno, da

¹³ Direktiva (EU) 2018/2001.

¹⁴ Direktiva (EU) 2018/844.

¹⁵ Uredba (EU) 2018/1999.

¹⁶ Direktiva 2009/125/ES.

¹⁷ Direktiva 2010/31/EU in direktiva 2018/844/EU o njeni spremembi.

¹⁸ Vključno z letalstvom in plovbo znotraj EU.

¹⁹ Uredba (EU) 2018/1999.

²⁰ [dodaj sklic].

²¹ Vključno z letalstvom znotraj in zunaj EU, vendar brez pomorske plovbe.

dovolj visoka cena ogljika postane močno gonilo takojšnjih sprememb (npr. zamenjava goriva, ki se uporablja za proizvodnjo električne energije) in jasen znak za nizkoogljične naložbe, s tem pa odločilno prispeva k uvedbi tehnologij na področju obnovljivih virov energije in energijske učinkovitosti.

Komisija je skrbno ocenila možnost okrepitve in razširitve trgovanja z emisijami kot orodja za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov na ravni EU.

Komisija meni, da bi imela razširitev uporabe trgovanja z emisijami v EU pomembne prednosti pri doseganju bolj ambicioznega podnebne cilja 55-odstotnega zmanjšanja emisij toplogrednih plinov na gospodarsko učinkovit način. Trgovanje z emisijami lahko stroškovno učinkovito doseže zmanjšanje emisij toplogrednih plinov. Cena ogljika, ki je rezultat takega sistema, vključuje zunanje podnebne dejavnike in potrošnike spodbuja k zmanjšanju emisij toplogrednih plinov. Zagotavlja okoljsko celovitost v obliki zgornje meje emisij ter močan cenovni signal, ki vpliva na vsakodnevne operativne in strateške naložbene odločitve. Hkrati se s trgovanjem z emisijami povečujejo prihodki, ki jih je mogoče ponovno vložiti v gospodarstvo, kar vodi do boljših splošnih gospodarskih rezultatov.

Kot je že bilo napovedano v evropskem zelenem dogovoru, bi lahko nadaljnja širitev sistema vključevala emisije iz cestnega prometa in stavb. Sistem EU za trgovanje z emisijami že zdaj neposredno ali posredno zajema približno 30 % emisij iz stavb zaradi ogrevanja²². Vključitev vseh emisij zgorevanja fosilnih goriv v sistem EU za trgovanje z emisijami bi prinesla pomembne koristi v smislu učinkovitosti in upravne izvedljivosti. Zato namerava Komisija nadaljevati s takim celostnim pristopom in ga bo do junija naslednje leto vključila v svoj zakonodajni predlog.

Poleg razširitve uporabe trgovanja z emisijami bi lahko k določitvi cene ogljika in zmanjšanju emisij prispevala tudi revizija direktive o obdavčitvi energije. Dobro zasnovane davčne reforme lahko spodbujajo gospodarsko rast, ustvarjanje delovnih mest, odpornost in pravičen prehod. Trenutno so številne sektorske oprostitve in znižanja davkov dejansko oblike subvencij za fosilna goriva, ki niso v skladu s cilji evropskega zelenega dogovora.

Komisija se zaveda, da oblikovanje cen ogljika ne rešuje vseh ovir za uvedbo nizko- in brezemisijskih rešitev. Potrebni so tudi drugi dopolnilni ukrepi politike, da se zagotovi usklajevanje spodbud in sprožijo nadaljnje naložbe v tehnologije in infrastrukturo za čisto energijo ali premagajo finančne težave gospodinjstev z nizkimi dohodki. Prednost trgovanja z emisijami v cestnem prometu je, da se emisije voznega parka zajamejo pod zgornjo mejo, hkrati pa se spodbudijo vedenjske spremembe s trajnimi učinki na mobilnostne rešitve prek cenovnega signala. Hkrati so standardi emisijskih vrednosti CO₂ za avtomobile glavno gonilo na poti k ponudbi sodobnih in inovativnih čistih vozil, vključno z električnimi avtomobili. Za neoviran prehod na brezemisijsko mobilnost bodo potrebni ambiciozni standardi za emisije CO₂ za osebna in kombinirana vozila.

Zato se bosta obstoječa regulativni in omogočitveni okvir nadalje razvijala vzporedno. Politike in standardi na področju obnovljivih virov energije, energijske učinkovitosti ter prometa bodo pregledani, po potrebi pa bodo uvedene tudi nove politike. Sektorski cilji bodo določeni glede na cilj zmanjšanja emisij toplogrednih plinov za 55 % v celotnem gospodarstvu. Komisija bo te cilje podprla s politikami, ki spodbujajo pravičen prehod,

²² To je povezano s tem, da sistem pokriva daljinsko in električno ogrevanje.

raziskave in razvoj ter trajnostno financiranje, in zagotovila učinkovito uporabo proračuna Unije in sredstev za okrevanje v podporo prehodu.

Naslednji koraki glede trgovanja z emisijami

Razširjen sistem trgovanja z emisijami bi se lahko razvil kot sistem trgovanja na začetku proizvodne verige, s katerim bi regulirali distributerje goriv ali davčna skladišča, in bi moral ustrezno obravnavati vsa tveganja dvojnega štetja, izogibanja ali vrzeli v zvezi s subjekti, zajetimi v obstoječem sistemu nižje v prodajni verigi za letalski, energetski in industrijski sektor.

Kot je pokazal obstoječi sistem EU za trgovanje z emisijami, je treba za razvoj novega trga vzpostaviti delujoče spremljanje, poročanje in preverjanje, pri čemer so lahko koristne prehodne ureditve ali poskusno obdobje, preden se ta trg postopoma vključi v obstoječi sistem.

Gospodinjstva z nizkimi dohodki nosijo večje breme stroškov za ogrevanje in goriva kot bogatejša gospodinjstva. Zaradi tega je še toliko bolj pomembno, da se pri vsaki razširitvi trgovanja z emisijami obravnavajo distribucijski učinki, npr. z uporabo dela ustreznih prihodkov od dražb. To bo odvisno od razporeditve prihodkov med EU in državami članicami ter od njihove usmerjene uporabe (npr. sklad za modernizacijo in inovacijski sklad)²³.

Za povečanje podnebne cilja EU do leta 2030 bo potrebna tudi strožja zgornja meja sistema EU za trgovanje z emisijami, da se ustvari potreben dolgoročni signal s ceno ogljika in spodbudi nadaljnje razogljčenje.

Zato bo treba povečati linearni faktor zmanjšanja, ki zdaj določa letno zmanjšanje zgornje meje za 2,2 %, da se zagotovi, da sektorji, vključeni v sistem EU za trgovanje z emisijami, dosežejo potrebno zmanjšanje emisij. Glede na to, da je nominalna zgornja meja trenutno višja od dejanskih emisij, bi se sprememba linearne faktorja zmanjšanja lahko kombinirala z enkratnim znižanjem zgornje meje, s čimer bi se približala dejanski ravni emisij. Komisija bo ocenila, kako zaostri zgornjo mejo v okviru razširitve sistema in pregleda delovanja rezerve za stabilnost trga naslednje leto. Podobno bo Komisija nadalje ocenila skupni učinek razširjenega sistema in strožje zgornje meje na brezplačno dodelitev, ki je na voljo industriji, da bi učinkovito obravnavala tveganje selitve virov CO₂. Že v oceni učinka je ocenjeno, da bi bile na prvi pogled še vedno na voljo znatne brezplačne dodelitve pravic, tudi če bi se zgornja meja ustrezno poostrila.

Poleg tega si ob povečanju podnebne cilja EU Komisija prizadeva za uvedbo mehanizma za ogljično prilagoditev na mejah v nekaterih sektorjih, da bi zmanjšala tveganje selitve virov CO₂. V okviru tekoče ocene učinka preučuje več možnosti kot alternativo sedanjim ukrepom, ki obravnavajo to tveganje, da bi lahko v prvi polovici leta 2021 predložila zakonodajni predlog.

Trgovanje z emisijami: pomorski in letalski promet

²³ Sklepi Evropskega sveta z dni 17.–21. julija 2020 ugotavljajo, da si je treba prizadevati za reformo sistema lastnih sredstev in uvesti nova lastna sredstva za Unijo. V zvezi s tem je Evropski svet pozval Komisijo, naj pripravi predlog o spremenjenem sistemu trgovanja z emisijami, ki bi ga po možnosti razširili na pomorski sektor in v katerem bi morebiti zmanjšali pravice, ki so brezplačno dodeljene letalskim prevoznikom.

Mednarodne emisije EU iz plovbe in letalstva so se od leta 1990 povečale za več kot 50 %. V teh sektorjih so ukrepi nujni tudi med okrevanjem po sedanji krizi. EU ima vzpostavljen zakonodajni okvir, ki zajema vse emisije toplogrednih plinov, razen iz pomorskega prometa, za katerega se sedanja uredba osredotoča izključno na spremljanje emisij, poročanje o njih in njihovo preverjanje. Za letalstvo je trenutno začasno ustavljena uporaba sistema EU za trgovanje z emisijami v zvezi z leti v države zunaj Evropskega gospodarskega prostora, da se omogoči razvoj ustreznih mednarodnih instrumentov.

V zvezi z obema sektorjema bi morala EU v skladu s svojo mednarodno zavezo k ukrepom na ravni celotnega gospodarstva iz Pariškega sporazuma v sistemu EU za trgovanje z emisijami še naprej urejati vsaj emisije iz letalstva znotraj EU in vanj vključiti vsaj pomorski promet znotraj EU²⁴. Za letalstvo bo Komisija predlagala zmanjšanje brezplačne dodelitve pravic, s čimer se bo povečala učinkovitost signala cene ogljika v tem sektorju, pri tem pa upoštevali drugi ukrepi politike, kot sta pobuda za obdavčitev energije in pobuda ReFuelEU.

Zaželeno je mednarodno sodelovanje na področju pomorskega in letalskega prometa. Mednarodni instrumenti, o katerih so pogajanja zaključena ali potekajo v Mednarodni pomorski organizaciji (IMO) in Mednarodni organizaciji civilnega letalstva (ICAO), na primer shema za poravnavo in zmanjševanje emisij ogljika v mednarodnem letalstvu (CORSIA), bi morali spodbujati učinkovite ukrepe v zvezi s tem. Glede na napredek na svetovni ravni bo Komisija ponovno politično obravnavala mednarodne vidike sistema EU za trgovanje z emisijami ter davčne politike in politike glede goriv v letalstvu in pomorstvu, da bi zagotovila postopno razogljičenje vseh vrst porabe goriva v prometu v zvezi z EU, s ciljem vključitve mednarodnih emisij v letalstvu in plovbi v sistem EU za trgovanje z emisijami.

Kmetijstvo, raba zemljišč, sprememba rabe zemljišč in gozdarstvo

Emisije in odvzemi v sektorju rabe zemljišč, spremembe rabe zemljišč in gozdarstva bodo v celoti vključeni v predlagani cilj EU glede toplogrednih plinov za leto 2030, kot je naveden v evidenci emisij UNFCCC.

To bo izhodišče poti, ki bo med letoma 2030 in 2050 vodila k podnebni nevtralnosti in omogočila popolnoma skladno spremljanje napredka pri doseganju ničelnih neto emisij toplogrednih plinov do leta 2050. Ustrezne cilje je treba določiti v uredbi o porazdelitvi prizadevanj in v okviru sistema EU za trgovanje z emisijami, da se zagotovi, da bo v celoti izpolnjen vsaj cilj 55-odstotnega zmanjšanja emisij toplogrednih plinov za celotno gospodarstvo do leta 2030.

Uredba o rabi zemljišč, spremembi rabe zemljišč in gozdarstvu trenutno od držav članic EU zahteva, da ohranijo svoj naravni ponor ogljika v skladu z obstoječimi praksami rabe zemljišč. Zajema dejavnosti gozdarskega in kmetijskega sektorja.

²⁴ V povprečju in ob vključitvi vseh emisij iz plovbe in letalstva zunaj EU, tj. predvidenega področja uporabe, ki je bil sporočen kot pojasnjevalna postavka v evidenci emisij toplogrednih plinov na Okvirni konvenciji Združenih narodov o spremembi podnebja (UNFCCC), bi bilo treba v okviru cilja zmanjšanja emisij toplogrednih plinov v EU do leta 2030 v primerjavi z letom 1990 dodatno zmanjšati emisije toplogrednih plinov v drugih sektorjih za do tri odstotke, da bi dosegli splošni cilj zmanjšanja emisij toplogrednih plinov EU.

Sčasoma bi moral sektor storiti več. Treba je ustaviti in obrniti sedanji trend zmanjševanja ponorov ogljika zaradi rabe zemljišč. V okviru strategije za biotsko raznovrstnost, strategije „od vil do vilic“, prihodnje strategije za gozdove, načrta EU za obnovo narave in nove strategije za prilagajanje se bodo uvedle močne politike za zaščito in krepitev naravnega ponora in odpornosti gozdov EU na podnebne spremembe, obnovo degradiranih zemljišč in ekosistemov, obnovitev mokrišč in spodbujanje biogospodarstva, vključno z uporabo trajno pridobljenega lesnega sortimenta, ob polnem spoštovanju ekoloških načel, ki spodbujajo biotsko raznovrstnost.

Sektor bo moral zagotoviti hrano, krmo in materiale rastočemu svetovnemu prebivalstvu v podnebno nevtralnem gospodarstvu. Obstajajo močne sinergije in kompromisi z vidiki biotske raznovrstnosti. Prizadevati bi si bilo treba za povečanje uporabe trajnostno proizvedene biomase in zmanjšanje uporabe celih dreves ter poljščin, ki se uporabljajo za živila in krmo, za proizvodnjo energije. Reševanje tega vprašanja vključuje pregled in po potrebi ponovno preučitev trajnostnih meril za biomaso iz direktive o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, ki se uporabljajo tudi v sistemu EU za trgovanje z emisijami, in sicer po Komisijini oceni ponudbe in povpraševanja po biomasi v EU in na svetovni ravni ter s tem povezane trajnostnosti.

Vidike, povezane z biomaso, bo treba oceniti skladno z drugimi pobudami za goriva, npr. direktivo o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, direktivo o kakovosti goriv in prihodnjimi pobudami za spodbujanje trajnostnih letalskih in pomorskih goriv. Politika na področju goriv, skladna s splošno podnebno in energetske politiko, bo bistvenega pomena za sektorje, v katerih je težko zmanjšati emisije, in sicer za to, da se zagotovi proizvodnja bioplina in biogoriv ali vodika in e-goriv.

Sektor rabe zemljišč, spremembe rabe zemljišč in gozdarstva trenutno odvzema več CO₂ s shranjevanjem v biomasi ali ogljiku v tleh, kot pa ga sprošča v ozračje. Ta ponor je treba ohraniti in celo okrepiti, da se morebitne preostale emisije v gospodarstvu uravnotežijo z odvzemi ogljikovega dioksida in da se do leta 2050 doseže ničelna stopnja neto emisij toplogrednih plinov. Večja prožnost med uredbo o rabi zemljišč, spremembi rabe zemljišč in gozdarstvu ter uredbo o porazdelitvi prizadevanj bi lahko bila način za okrepitev spodbud za odvzeme v samem sektorju rabe zemljišč. Zaradi različnih razmer v državah članicah je treba skrbno oceniti povečanje ciljev v sektorju rabe zemljišč, spremembe rabe zemljišč in gozdarstva glede na sedanje zahteve. Koristna bi bila podrobna analiza in oblikovanje politik za izvajanje strategij za biotsko raznovrstnost in gozdarstvo, ki bi načeloma spodbudile nekatere dodatne ukrepe za zmanjšanje emisij v sektorju. Komisija bo te možnosti preučila pri pripravi zakonodajnega predloga za posodobitev uredbe o rabi zemljišč, spremembi rabe zemljišč in gozdarstvu ter uredbe o porazdelitvi prizadevanj naslednje leto.

Da bi se odvzemi izvedli v praksi, je treba posameznim kmetom ali upravljavcem gozdov ponuditi neposredne spodbude, da na svojih zemljiščih in v svojih gozdovih shranjujejo več ogljika. Trenutno je to zelo odvisno od ukrepov držav članic, vendar bi bilo treba v obdobju do leta 2030 vse bolj uporabljati sekvestracijo ogljika v kmetijske površine in certificiranje odvzemov ogljika.

Nadaljnja možnost za povečanje odvzemov bi bila vključitev emisij toplogrednih plinov iz kmetijstva, ki niso emisije CO₂, v sektor rabe zemljišč, spremembe rabe zemljišč in gozdarstva, s čimer bi se izoblikoval nov reguliran sektor, ki bi zajemal kmetijstvo, gozdarstvo in rabo zemljišč. Tak sektor bi lahko na stroškovno učinkovit način hitro postal podnebno nevtralen že okoli leta 2035 in bi posledično proizvedel več odvzemov kot emisij toplogrednih plinov. Za to bi bil potreben nov pristop politike, s katerim bi (i)

določili nacionalne in podsektorske cilje in referenčna merila, (ii) ustvarili prožnost po vsej EU z zagotavljanjem stroškovno učinkovitih spodbud in mobilizirali potrebna finančna sredstva ter (iii) razvili certificiranje odvzemov ogljika. Pobuda EU za sekvestracijo ogljika v kmetijske površine v okviru podnebne pakta bo pokazala in spodbujala takšne nove poslovne modele.

Komisija vidi jasne prednosti oblikovanja sektorja kmetijstva, gozdarstva in rabe zemljišč s posebnim okvirom politike, ki bi zajemal vse emisije in odvzeme teh sektorjev in postal prvi sektor, ki bo dosegel ničelne neto emisije toplogrednih plinov. Ta sektor bi nato ustvarjal odvzeme ogljika, ki bi uravnotežili preostale emisije v drugih sektorjih, kar bi omogočal trden sistem certificiranja odvzemov ogljika.

Uredba o porazdelitvi prizadevanj

Uvedba trgovanja z emisijami za znaten delež obstoječih sektorjev iz uredbe o porazdelitvi prizadevanj in sčasoma vključitev kmetijskih emisij, ki niso emisije CO₂, v sektor rabe zemljišč bi imeli posledice za to uredbo. Komisija bo preučila različne možnosti glede na razširitev trgovanja z emisijami na vse možne uporabe fosilnih goriv.

Če bi se po eni strani ohranilo področje uporabe uredbe, kar bi povzročilo prekrivanje med sektorji, ki jih zajemata sistem EU za trgovanje z emisijami in uredba o porazdelitvi prizadevanj, bi to države članice spodbudilo k sprejetju dodatnih ukrepov za okrepitev regulativnega okvira v sektorjih, kot so stavbe in cestni promet. Če bi se po drugi strani področje uporabe zožilo, bi v primeru popolnega prehoda na sistem EU za trgovanje z emisijami, ki bi zajemal vse emisije iz zgorevanja fosilnih goriv, uredba zajemala predvsem emisije, ki niso emisije CO₂. Njena vloga in namen bi se dodatno zmanjšala v primeru premika emisij iz kmetijstva, ki niso emisije CO₂, v kmetijski sektor in sektor rabe zemljišč. Če bi vse druge cilje uredbe zadostno obravnavali drugi zakonodajni instrumenti, bi se uredba lahko celo v celoti razveljavila.

Glede na to, da je treba ohraniti močne spodbude in odgovornost držav članic, da se zagotovi ukrepanje na nacionalni ravni, bo Komisija prihodnjo oceno učinka uporabila za pregled sistema za trgovanje z emisijami in uredbe o porazdelitvi prizadevanj, da bi se nadalje posvetovala z javnostjo o vlogi uredbe o porazdelitvi prizadevanj in z njo povezane uredbe o upravljanju energetske unije in podnebnih sprememb. Hkrati imajo države članice različne zmogljivosti za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov. Proračun EU je lahko skupaj s svežnjem Next Generation EU močno gonilo za preoblikovanje in pritegnitev trajnostnih zasebnih in javnih naložb, če bodo sredstva dobro izkoriščena. Še naprej bo ključna obravnava vprašanj porazdelitve med državami članicami, da se zagotovi pravičen prehod.

Politike na področju energije iz obnovljivih virov

Energija iz obnovljivih virov ima ključno vlogo pri uresničevanju evropskega zelenega dogovora in doseganju podnebne nevtralnosti do leta 2050.

Na podlagi opravljene ocene je jasno, da mora EU že do leta 2030 preiti z današnjega energetskega sistema na integriran energetski sistem, ki v veliki meri temelji na obnovljivih virih energije. Z uresnitvijo cilja zmanjšanja emisij toplogrednih plinov za 55 %, doseženega s kombinacijo okrepljenih politik in razširitvijo sistema EU za trgovanje z emisijami, naj bi se po ocenah dosegel približno 38,5-odstotni delež obnovljivih virov energije.

Da bi prispevali k višjim podnebnim ciljem in spodbudili vodilni položaj Unije v industriji tehnologij obnovljivih virov energije, bo treba pospešiti uvajanje obnovljivih virov energije. Višji cilj glede obnovljivih virov energije bo zagotovil potrebno predvidljivost in varnost naložb za nadaljnje uvajanje energije iz obnovljivih virov v vse sektorje.

Prehod na podnebno nevtralnost zahteva konkurenčen, varen in trajnosten energetski sistem ter trden okvir notranjega trga. Obstoječi okvir in nedavne strategije EU za povezovanje energetskega sistema, vodik in baterije so vzpostavili pomembne omogočitelne pogoje za uporabo obnovljivih nosilcev energije. Poleg tega bo ustrezna zakonodaja okrepljena in podprta s prihodnjimi pobudami Komisije, kot so val prenove, strategija za obnovljive vire energije na morju, pobuda za alternativna goriva za letalstvo in pomorstvo ter strategija za trajnostno in pametno mobilnost.

Ukrepi EU bodo osredotočeni na stroškovno učinkovito načrtovanje in razvoj tehnologij za energijo iz obnovljivih virov, odpravo tržnih ovir in zagotavljanje zadostnih spodbud za povpraševanje po energiji iz obnovljivih virov, zlasti za sektorje končne rabe, kot so ogrevanje in hlajenje ali promet, bodisi z elektrifikacijo bodisi z uporabo goriv iz obnovljivih virov in nizkoogljičnih goriv, kot so napredna biogoriva ali druga trajnostna alternativna goriva. Komisija bo preučila programe za krepitev zmogljivosti za vzpostavitev lokalnih skupnosti na področju energije iz obnovljivih virov, ki se financirajo iz EU, in modelov proizvodnje za lastno porabo, ki omogočajo širše uvajanje med potrošniki in hitrejši razvoj decentraliziranih tehnologij za energijo iz obnovljivih virov. Morda bo potrebna tudi stalna podpora za pridobivanje energije iz obnovljivih virov s strani podjetij ter določitev minimalnih obveznih meril za zelena javna naročila in ciljev v zvezi z energijo iz obnovljivih virov.

Komisija namerava zlasti v sektorju ogrevanja in hlajenja, v katerem prevladujejo fosilna goriva, oceniti naravo in raven obstoječega okvirnega cilja za ogrevanje in hlajenje, vključno s ciljem za daljinsko ogrevanje in hlajenje, ter potrebne ukrepe in okvir za izračun, da bi vključila nadaljnje rešitve, ki temeljijo na obnovljivih virih energije in nizkih emisijah ogljika, vključno z električno energijo, v stavbe in industrijo.

Na področju prometa ocena učinka kaže, da ima elektrifikacija jasno vlogo kot ključna pot v razogljičenje. Vendar so nekateri prometni sektorji močno odvisni od goriv z visoko energijsko gostoto, kot sta letalski in pomorski sektor. Poleg pobud za trajnostna alternativna goriva za ta sektorja ReFuelEU Letalstvo in FuelEU Pomorstvo bo Komisija predlagala posodobljeno metodologijo za spodbujanje uporabe obnovljivih in nizkoogljičnih goriv v prometnem sektorju, kot je določeno v direktivi o obnovljivih virih energije, v skladu z njihovim toplogrednim učinkom.

Poleg tega bi nadaljnji razvoj obnovljivih virov energije podprli tudi celovita terminologija za vsa obnovljiva in nizkoogljična goriva, evropski sistem certificiranja takih goriv, ki bi temeljil zlasti na prihrankih emisij toplogrednih plinov v celotnem življenjskem ciklu in trajnostnih merilih, ter obstoječe določbe, na primer v direktivi o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov. Za obsežno uvajanje obnovljivih virov energije se zahteva tudi potrebna infrastruktura. Potreben je celosten pristop k načrtovanju obsežne in lokalne infrastrukture, varovanju in krepitvi odpornosti kritičnih infrastruktur, ki bo usmerjal prihodnje revizije uredb TEN-E in TEN-T ter direktive o infrastrukturi za alternativna goriva. Spodbujati bi bilo treba sodobne nizkotemperaturne sisteme daljinskega ogrevanja, saj lahko povežejo lokalne potrebe z obnovljivimi viri energije in energijo, pridobljeno iz odpadkov, pa tudi širšim električnim in plinskim omrežjem, da bi optimizirali ponudbo in povpraševanje za vse nosilce energije.

EU ima celovit okvir za širok nabor ukrepov za energijsko učinkovitost v različnih sektorjih²⁵. Potrebno je dosledno izvajanje obstoječe zakonodaje o energijski učinkovitosti, ki pa ne zadostuje za doseg višjega podnebne cilja. Ocena učinka kaže, da bo treba znatno pospešiti izboljšanje energetske učinkovitosti na približno 36 % v smislu porabe končne energije²⁶.

Da bi dosegli ambicioznejši cilj energetske učinkovitosti in odpravili vrzeli v skupnih ambicijah nacionalnih prispevkov k energijski učinkovitosti v nacionalnih energetskih in podnebnih načrtih, bodo potrebni ukrepi na različnih področjih, predvsem s pobudami zakonodajne politike, ki so bile že napovedane v evropskem zelenem dogovoru za junij 2021. Zato bodo v teh pobudah opredeljene natančne razpoložljive možnosti politike in natančna raven novih ciljev.

Vendar analiza, ki je priložena temu sporočilu, že kaže, da bi morala večina prihrankov izhajati iz stavb. Prihodnji val prenove bo zato sprožil vrsto ukrepov za povečanje obsega in hitrosti prenove na ravni posameznih stavb in na ravni občin, prehod v zvezi z gorivi na rešitve za ogrevanje z energijo iz obnovljivih virov, razširjanje najučinkovitejših proizvodov in naprav, uvajanje pametnih sistemov in s stavbo povezane infrastrukture za polnjenje e-vozil ter izboljšanje ovoja stavbe (izolacije in oken). Sprejeti bodo ukrepi za boljše izvrševanje direktive o energetske učinkovitosti stavb, pa tudi za opredelitev morebitne potrebe po ciljno usmerjenih revizijah. Preučena bo tudi možnost določitev obveznih zahtev za najmanj učinkovite stavbe in postopne zaostritve minimalnih zahtev glede energetske učinkovitosti kot sredstva za zagotovitev ustrezne minimalne hitrosti izboljšanja stavbnega fonda.

Izhajajoč iz obstoječega okvira in dolgoročnih prenovitvenih strategij bodo določeni drugi ukrepi za odstranitev glavnih ovir za prenovo stavb in krepitev dejavnikov privlačevanja za hitrejšo in globljo prenovo. Val prenove bo ponudil rešitve za potrebne elemente za doseg in ohranjanje višjih stopenj prenove, tudi regulativno krepitev. V njem bodo predvideni ustrezni finančni instrumenti, npr. za lažje zmanjševanje tveganj in spodbujanje merjenja dejanskih prihrankov energije, ter drugi spodbujevalni ukrepi, kot je spodbujanje usposabljanja za potrebna znanja in spretnosti. Določeni bodo okvirni mejniki za leta 2030, 2040 in 2050 ter merljivi kazalniki napredka.

Poleg prispevka gradbenega sektorja bodo za doseg bolj ambicioznega cilja povečanja energetske učinkovitosti potrebne tudi druge dejavnosti.

Obstoječe zahteve glede energetske učinkovitosti in standardov za proizvode bodo pregledane v prvi polovici leta 2021. Poleg tega bo v predvideni zakonodajni pobudi za trajnostne izdelke, napovedani v akcijskem načrtu EU za krožno gospodarstvo²⁷, preučena možnost razširitve pristopa okoljsko primerne zasnove na druge kategorije izdelkov.

²⁵ Direktiva o energetske učinkovitosti iz leta 2012 skupaj z direktivo o energetske učinkovitosti stavb, direktivo o okoljsko primerne zasnovi ter uredbo o označevanju z energijskimi nalepkami in uredbo o označevanju pnevmatik.

²⁶ V oceni učinka je opredeljen razpon od 35,5 % do 36,7 %, odvisno od splošne zasnove ukrepov politike, na katerih temelji novi cilj za leto 2030. To bi ustrezalo razponu od 39,2 % do 40,6 % porabe primarne energije.

²⁷ COM(2020) 98 final.

Za višjo raven ambicij bo treba tudi bolj spodbujati energijsko učinkovitost, kjer je stroškovno učinkovita, in sicer na vseh področjih celotnega energetskega sistema ter v vseh pomembnih sektorjih, kjer dejavnost vpliva na povpraševanje po energiji, npr. v prometnem in kmetijskem sektorju. V zvezi s tem bo Komisija v prvem četrtletju leta 2021 predstavila posebne smernice. Glede na to, da sektor informacijske in komunikacijske tehnologije (IKT) predstavlja 5–9 % svetovne porabe električne energije in več kot 2 % svetovnih emisij toplogrednih plinov, je bila v digitalni strategiji EU²⁸ napovedana zaveza, da bodo podatkovni centri postali podnebno nevtralni do leta 2030, ukrepi pa bodo uvedeni v letih 2021 in 2022

Standardi CO₂ za vozila cestnega prevoza

V cestnem prevozu so se standardi CO₂ in standardi za vozila izkazali za učinkovito orodje politike. Vzporedno s trgovanjem z emisijami za cestni prevoz na ravni dobavitelja goriva in cestnin v skladu s sedanjo revizijo direktive o evrovinjeti le strogi standardi za emisijske vrednosti CO₂ zagotavljajo dobavo sodobnih in inovativnih čistih vozil, tudi vozil z občutno nižjo porabo goriva in sistemom za prenos moči, kot so vozila s pogonom na baterije ali gorivne celice, pri katerih ni nobenih emisij od rezervoarja do kolesa. Zato bo Komisija do junija 2021 pregledala in okrepila standarde glede CO₂ za osebna in kombinirana vozila za leto 2030.

Ta dejavnost mora biti usmerjena v obdobje po letu 2030. Kot je navedeno v oceni učinka, bi morali, če naj bi leta 2050 dosegli cilj splošne podnebne nevtralnosti, dotlej skoraj vsi avtomobili imeti ničelne emisije. Ta prehod mora spremljati ustrezno uvajanje infrastrukture za polnjenje in dovod goriva. Ključna pobuda v tem pogledu je prihodnja revizija direktive o infrastrukturi za alternativna goriva. Pripravljalna obdobja za razvoj in preizkušanje novih avtomobilskih tehnologij so dolga, avtomobili pa so na cesti od 10 do 15 let. Komisija bo v naslednjih mesecih tudi ocenila, kaj bi bilo v praksi potrebno, da bi ta sektor prispeval k doseganju podnebne nevtralnosti do leta 2050 in kdaj naj bi motorji z notranjim zgorevanjem v avtomobilih prenehali prihajati na trg.

Vključevanje podnebnih ukrepov v vse politike

Uvedenih ali na novo usmerjenih je bilo še veliko drugih politik EU, da bodo prispevale k načelu „ne škoduj“ in prehodu na podnebno nevtralnost. Vključevanje ciljev podnebne politike v druge politike EU je ključni omogočiteljni dejavnik in bo omogočilo vključujočo preobrazbo na podlagi pravičnega prehoda.

Cilj naložbenega načrta za trajnostno Evropo je spodbuditi trajnostne naložbe. Njegov sklad za pravični prehod (prvi steber mehanizma za pravični prehod) se neposredno ukvarja s pospešitvijo prehoda v ogljično intenzivnih regijah, ki so odvisne od rabe premoga, šote in oljnega skrilavca. V programu InvestEU je poudarek na pritegnitvi zasebnih naložb in predlagano je bilo, da bi najmanj 30 % njegovih skupnih finančnih sredstev uporabili za neposreden prispevek k doseganju podnebnih ciljev. Sklad za modernizacijo bo podpiral prehod energetskega sistema v državah članicah z nižjim dohodkom. Evropski sklad za regionalni razvoj in Kohezijski sklad bosta podpirala dopolnilne naložbe v energijsko učinkovitost, obnovljive vire energije, inovacije in raziskave. Evropski socialni sklad plus bo zagotavljal široko podporo za izpopolnjevanje in prekvalifikacijo delavcev. Poleg tega bo Komisija maja 2021 predlagala akcijski načrt za izvajanje evropskega stebra socialnih pravic, ki bo spodbujal pravični prehod, dostop

²⁸ COM/2020/67 final.

do usposabljanja in do osnovnih storitev, med katerimi so tudi energija, mobilnost in stanovanja za vse. V Komisijini dolgoročni viziji za podeželje, ki bo predstavljena naslednje leto, bo posebna pozornost posvečena spodbujanju trajnosti za državljane, ki živijo na odmaknjenih podeželskih območjih.

Najmanj 35 % finančnih sredstev programa Obzorje Evropa, novega okvirnega programa raziskav in inovacij, ki ima med drugim poseben sklop za podnebje, energijo in mobilnost, bo namenjenih podpori doseganju podnebnih ciljev. Sklad za inovacije bo podpiral predstavitev prelomnih tehnologij v komercialnem obsegu v sektorju energetike in industrije.

Obnovljena strategija za trajnostno financiranje s predvidenimi zakonodajnimi in nezakonodajnimi pobudami bo usmerjala zasebne naložbe proti bolj zelenemu okrevanju in trajnostnim gospodarskim dejavnostim. Ključno vlogo pri ustvarjanju ugodnega okolja za naložbe, ki bodo bližje potrebam realnega gospodarstva ter v prid planetu in družbi, bodo med drugimi pobudami imeli tudi taksonomija EU za trajnostno financiranje, standard EU za zelene obveznice in podnebne referenčne vrednosti.

Za doseg podnebne nevtralnosti bo eden od glavnih ciljev prihodnje strategije za trajnostno in pametno mobilnost 90-odstotno zmanjšanje skupnih emisij iz prometa v primerjavi z letom 1990 do leta 2050, hkrati pa bodo predstavljene rešitve za okrevanje sektorja.

Zdaj, ko je Evropa na poti, da postane podnebno nevtralna in prevzame vodilni položaj na digitalnem področju, mora biti industrija na čelu sprememb, pri tem pa izkoristiti velikost enotnega trga EU za postavljanje svetovnih standardov. Tako industrijska strategija EU²⁹ kot tudi akcijski načrt EU za krožno gospodarstvo sta usmerjena v učinkovitejšo rabo virov in krožno gospodarstvo kot nujna načina za posodobitev industrije EU, ki hkrati prispevata k zmanjšanju emisij toplogrednih plinov.

Zanesljiva dobava baterij v skladu s strateškim akcijskim načrtom za baterije v okviru evropskega zaveznitva za baterije bo nepogrešljiva pri razogljichenju energetskega sistema EU in našega prometnega sektorja, saj bo omogočala združevanje vse večjih količin energije iz obnovljivih virov ter spodbujala prehod na električna vozila.

V prihodnjem akcijskem načrtu za ničelno onesnaževanje zraka, vode in tal bo preučeno, kako bi še naprej odpravljali onesnaževanje iz velikih industrijskih obratov, in sicer docela usklajeno s podnebno in energetsko politiko ter politiko krožnega gospodarstva. Digitalna strategija EU podpira digitalne tehnologije, s pomočjo katerih je mogoče doseči podnebno nevtralnost v vseh sektorjih gospodarstva EU, njen namen pa je ekologizacija sektorja IKT.

Strateški načrti SKP, ki jih bodo pripravile države članice, so ključna priložnost, da namenimo več virov za trajno zmanjšanje emisij v kmetijskem sektorju, hkrati pa okrepimo gospodarsko in okoljsko trajnostnost ter odpornost tega sektorja.

Priprava bolj ambiciozne strategije EU za prilagajanje podnebnim spremembam bo bistvenega pomena za vse sektorje, saj bodo podnebne spremembe ne glede na prizadevanja za njihovo blaženje še naprej vse bolj ogrožale gospodarski in družbeni ustroj Evrope.

²⁹ COM(2020) 102 final.

Pri blaženju podnebnih sprememb in prilagajanju nanje bodo v pomoč vesoljski programi EU, kot je Copernicus, ki imajo vse boljše zmogljivosti spremljanja.

Na splošno bodo ambicioznejši cilj do leta 2030, prehod na podnebno nevtralnost in okrevanje po krizi zaradi COVID-19 tako izziv kot priložnost za oblikovanje boljše prihodnosti za vse. Instrument za tehnično podporo državam članicam zagotavlja prilagojeno strokovno znanje za pripravo trajnostnih reform, ki spodbujajo rast.

Poleg vladnih politik in predpisov pa imajo pomembno vlogo tudi državljani, skupnosti in organizacije. Regije in mesta so ključna središča preobrazbenih in trajnostnih rešitev, ki prek gibanj, kot je Konvencija županov, utirajo pot naprej. Komisija bo zato predstavila evropski podnebni pakt, da bi dala glas vsem zadevnim akterjem ter jim omogočila udeleževanje pri oblikovanju podnebnih ukrepov, izmenjavi informacij, izvajanju lokalnih dejavnosti in predstavljanju rešitev, ki jim lahko sledijo tudi drugje.

Mednarodna razsežnost

EU ima kot napredno gospodarstvo z dokazano dobrimi rezultati pri izvajanju ambiciozne podnebne politike možnost, pa tudi moralno obveznost, da vpliva na trende svetovnih emisij toplogrednih plinov ter poveča učinkovitost rabe virov tako v okviru mednarodnih pogajanj o podnebnju kot širše. S povečanjem cilja EU s trenutne ravni na 55 % v naslednjem desetletju se bo podvojila ambicioznost v zvezi z nacionalno določenim prispevkom EU, prav tako pa bo ambicioznejši cilj podlaga za prihodnja pogajanja ZN o podnebnih spremembah leta 2021, kar bo okrepilo vodilno vlogo EU v svetu.

Komisija poziva Evropski parlament in Svet, naj to obravnavata kot nov prispevek EU k Pariškemu sporazumu. Pred koncem leta bi ga bilo treba predložiti UNFCCC kot posodobljeni nacionalno določeni prispevek EU. To lahko služi kot zgodnja spodbuda za priprave Združenih narodov na prihodnje zasedanje pogodbenic Pariškega sporazuma, ki bo potekalo proti koncu leta 2021, pa tudi za desetletje Združenih narodov za ukrepanje (Agenda 2030).

EU bi z določitvijo ambicioznejšega cilja za leto 2030 in posledičnim povečanjem svojih ambicij na podlagi Pariškega sporazuma preostalemu svetu dala pozitiven zgled, kako se je mogoče učinkovito spoprijeti s podnebnimi spremembami, obenem pa ohraniti sodobno in konkurenčno gospodarstvo ter uspešno, vključujočo in odporno družbo. To bi pomenilo tudi dodatno spodbudo za večstranske razprave prihodnje leto v okviru skupin G7 in G20, ki jim bosta predsedovala Združeno kraljestvo oziroma Italija. Prek zunanje pomoči bo EU lahko podprla prizadevanja za dvig podnebnih ambicij v tretjih državah.

EU bi morala še naprej dajati zgled, poleg tega pa bi morala izkoristiti svoj vpliv ter na svetovni ravni spodbuditi spremembe v zvezi z ekonomskimi spodbudami v podporo prehodu na nizkoogljično gospodarstvo ob upoštevanju spreminjajočih se geopolitičnih in geoekonomskih razmer. EU bo z zeleno, podnebno in energetske diplomacijo še naprej spodbujala večstransko sodelovanje na podlagi pravil, uporabila pa bo tudi celotni niz instrumentov zunanje politike, da bi spodbudila ambicije svojih partnerjev, zlasti največjih in prihodnjih onesnaževalcev, ter pospešila svetovni prehod na podnebno nevtralnost. To zajema uporabo strateških partnerstev EU, zunanjega financiranja, trgovine in drugih platform za sodelovanje, vključno z uvajanjem mednarodnih okoljskih standardov in spodbujanjem čistih tehnologij prek trgovine. Pomembno vlogo bi moral imeti zasebni sektor, ključna pa bo tudi vodilna vloga EU na področju trajnostnega financiranja, zlasti s taksonomijo EU kot orodjem za pomoč vlagateljem pri prehodu na

nizkoogljično, odporno in z viri gospodarno gospodarstvo ter prek mednarodne platforme za trajnostno financiranje za sodelovanje z našimi mednarodnimi partnerji. EU si bo prizadevala za vzajemno koristna zavezišтва ter zagotavljala enake konkurenčne pogoje na mednarodni ravni v zvezi z novimi trajnostnimi tehnologijami, kot so obnovljivi vodik, napredna sončna in vetrna energija, baterije in zajemanje ogljika, pa tudi kritičnimi surovinami, potrebnimi zanje, kot so redke zemlje. Položaj, ki ga ima EU kot največji trgovinski blok na svetu, ji ponuja pomembne priložnosti v zvezi s tem.

Obenem bodo morale za uspešno zaježitev svetovnih podnebnih sprememb in doseg ciljev Združenih narodov za trajnostni razvoj vse države, zlasti pa članice skupine G20, predlagati veliko ambicioznejše ukrepe, da se preprečijo katastrofalne posledice.

Ob odsotnosti primerljivega povečanja ambicij naših partnerjev bo Komisija vzporedno s povečanjem podnebnega cilja EU predlagala mehanizem za ogljično prilagoditev na mejah v nekaterih sektorjih za obvladovanje tveganja selitve virov CO₂ kot alternativo sedanjim ukrepom v ta namen. Komisija zato preučuje možnosti za vzpostavitev učinkovitega mehanizma za ogljično prilagoditev na mejah, ki bi bil skladen s pravili Svetovne trgovinske organizacije.

5. SKLEPNE UGOTOVITVE IN NASLEDNJI KORAKI

Povečanje cilja EU glede zmanjšanja emisij toplogrednih plinov na 55 % do leta 2030 je izvedljivo in koristno za zdravje, blaginjo in dobro počutje državljanov. V ta namen bo treba sicer v naslednjem desetletju mobilizirati obsežne dodatne naložbe in spodbuditi pravičen prehod, vendar pa ambicioznejši cilj v zameno ponuja priložnost za trajnostno rast, v okviru okrevanja po COVID-19 pa tudi priložnost za trajnostne naložbe, ki lahko oživijo gospodarstvo EU.

Ambicioznejši cilj do leta 2030 bo omogočil postopnejše zmanjšanje emisij ter bolj uravnotežen gospodarski in socialni prehod na podnebno nevtralnost v naslednjih 30 letih. Zato bo verodostojnejši, bolj premišljen in pravičnejši z vidika prihodnjih generacij.

Pritisk na naravne vire, splošna negotovost v zvezi s svetovnimi razmerami ter vse večja zaskrbljenost svetovnega prebivalstva zaradi podnebnih sprememb bodo vse vlade spodbudili k hitremu ukrepanju. Ambiciozni ukrepi bodo EU ter njenim podjetjem in industrijam zagotovili pionirsko vlogo na mednarodnem gospodarskem prizorišču, s tem pa večjo konkurenčnost na rastočih svetovnih trgih trajnostnih in zelenih tehnologij.

Kar je prav tako pomembno, ambicioznejši cilj bo poleg pomoči v boju proti podnebnim spremembam prinesel tudi druge koristi, kot so nižji račun za uvoz fosilnih goriv, večja energetska varnost, manjša onesnaženost zraka, boljše zdravje, večja biotska raznovrstnost, manjša odvisnost od uvoženih surovin in manj nevarnosti zaradi odpadkov. V kombinaciji z okrepljenimi politikami na področju obnovljivih virov energije in energijske učinkovitosti bo zmanjšal stroške energije za gospodinjstva in podjetja, ob ustrezni obravnavi socialnih učinkov pa tudi pomagal zmanjšati energijsko revščino ter prispeval k ustvarjanju rasti in delovnih mest.

Državljeni, podjetja in socialni partnerji EU zahtevajo večjo gotovost in predvidljivost na poti k podnebni nevtralnosti. Komisija zato danes spreminja predlog prvih evropskih podnebnih pravil³⁰, in sicer vanje vključuje cilj zmanjšanja neto emisij toplogrednih

³⁰ COM(2020) 80 final.

plinov za vsaj 55 % do leta 2030 v primerjavi z letom 1990. To bo izhodišče za neovirano pot EU k podnebni nevtralnosti do leta 2050. Komisija poziva Evropski parlament in Svet, naj hitro dosežeta dogovor o uredbi o evropskih podnebnih pravilih in jo sprejmeta.

Komisija bo v prihodnjih devetih mesecih pregledala ključno podnebno in energetska zakonodajo. V tem sporočilu so že navedene ključne možnosti za spremembe. Komisija je prepričana, da je za doseg naših ciljev potrebno usklajeno delovanje vseh instrumentov politike, ki so pomembni za razogljičenje našega gospodarstva. Okrepljena in razširjena uporaba trgovanja z emisijami na ravni EU, politike na področju energijske učinkovitosti in energije iz obnovljivih virov, instrumenti v podporo trajnostni mobilnosti in prometu ter politike na področju krožnega gospodarstva, okolja, kmetijstva, financ, raziskav in inovacij ter industrije bodo imeli pomembno vlogo pri doseganju tako splošnih ciljev evropskega zelenega dogovora kot ambicioznejšega podnebnega cilja za leto 2030 in podnebne nevtralnosti do leta 2050.

Komisija bo na podlagi široke javne razprave ter posvetovanja z Evropskim parlamentom, Svetom, Evropskim ekonomsko-socialnim odborom in Odborom regij ter nacionalnimi parlamenti, državljani in zainteresiranimi stranmi, zlasti v okviru evropskega podnebnega pakta in prihodnje konference o prihodnosti Evrope, do junija 2021 pripravila ključne potrebne zakonodajne predloge. To bi moralo utreti pot njihovemu hitremu sprejetju in vsem akterjem zagotoviti dovolj časa, da dosežejo povečani podnebni in energetski cilj do leta 2030.