plan up

Gotowi na ~~porażkę~~ osiągniecie celu 55

Doświadczenia płynące z krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu na drodze do uczynienia Europy neutralną dla klimatu

European Climate Foundation

www.planup.eu

› LIFE PlanUp

Zalecany sposób cytowania niniejszego opracowania: LIFE PlanUp (2021) Gotowi na porażkę/osiągniecie celu 55: Doświadczenia płynące z krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu na drodze do uczynienia Europy neutralną dla klimatu.

Opublikowano w maju 2021 r.

Analiza przeprowadzona przez organizację Carbon Market Watch przy udziale organizacji Transport & Environment, stowarzyszenia Energy Cities oraz sieci organizacji European Environmental Bureau (Europejskiego Biura Ochrony Środowiska).

Grupa ekspercka: Agnese Ruggiero, Cristina Mestre, Barbara Mariani i David Donnerer

› Ocena jakości

Kontrola jakości	Data	Status	Uwagi
Konsorcjum projektowe	26.05.2021	Ok	

› Informacja o finansowaniu

Projekt Life PlanUp otrzymał finansowanie z programu LIFE Unii Europejskiej. Projekt korzysta również z hojnego wsparcia Europejskiej Fundacji Klimatycznej.

› Informacja prawna

Niniejsza publikacja, dotycząca zadania C8.8, jest finansowana przez Komisję Europejską w ramach programu LIFE oraz Europejską Fundację Klimatyczną. Nadrzędnym celem programu LIFE jest pełnienie roli katalizatora zmian w zakresie kształtowania i wdrażania polityki poprzez tworzenie i propagowanie rozwiązań i najlepszych praktyk służących realizacji celów środowiskowych i klimatycznych, a także poprzez promowanie innowacyjnych technologii dotyczących ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu. Informacje i opinie zawarte w niniejszym sprawozdaniu odzwierciedlają poglądy jego autorów i nie muszą być zbieżne z oficjalnym stanowiskiem Komisji Europejskiej.

› Dodatkowe informacje

Miriam Vicente Marcos, koordynatorka projektu w Carbon Market Watch miriam.vicente@carbonmarketwatch.org
Agnese Ruggiero, specjalistka ds. polityki w Carbon Market Watch agnese.ruggiero@carbonmarketwatch.org

› Projekt graficzny

Quentin Geluyckens, Curious Cowboy SRL – www.curiouscowboy.com

Spis treści

Streszczenie **04**

Wstęp **05**

Rozporządzenie w sprawie zarządzania unią **07**

Wzmocnienie przepisów dotyczących udziału społeczeństwa 08

Ocena obowiązujących przepisów 08

Co się sprawdziło? 08

Co się nie sprawdziło? 09

Dlaczego obecne przepisy nie są wystarczające 10

Kluczowe zalecenia 10

Przyjęcie bardziej ustrukturyzowanego podejścia do wielopoziomowego dialogu między zainteresowanymi stronami **11**

Ocena obowiązujących przepisów 11

Kluczowe zalecenia 12

Zmiana wzoru planu w dziedzinie energii i klimatu zapewniająca uwzględnianie przez państwa członkowskie w swoich krajowych planach założeń długoterminowych i głównych etapów ich realizacji **13**

Ocena aktualnego wzoru 13

Co się sprawdziło? 13

Co się nie sprawdziło? 13

Dlaczego obecny wzór nie jest wystarczający? 14

Kluczowe zalecenia 14

Rozporządzenie w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego **15**

Utrzymanie i wzmocnienie wiążących krajowych celów w zakresie redukcji emisji **16**

Ocena aktualnych zasad 16

Kluczowe zalecenia 17

Utrzymanie sektorów transportu drogowego i budynków w zakresie rozporządzenia ESR **18**

Transport 18

Budynki 18

Rozszerzenie unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji na transport i budynki? 19

Kluczowe zalecenia 20

Solidne ramy prawne dla ograniczenia emisji dwutlenku węgla z rolnictwa **21**

Rolnictwo w krajowych planach w dziedzinie energii i klimatu 21

Co się nie sprawdziło? 22

Kluczowe zalecenia 22

Stopniowe wycofywanie elastyczności przewidzianych w rozporządzeniu ESR **23**

Co się nie sprawdziło? 24

Kluczowe zalecenia 24

Inne kluczowe kwestie **25**

Uwzględnienie w pakiecie „Gotowi na osiągnięcie celu 55 proc." wiążących celów krajowych w zakresie odnawialnych źródeł energii i efektywności energetycznej **25**

Co się nie sprawdziło? 26

Kluczowe zalecenia 26

Wnioski **27**

Bibliografia **29**

Streszczenie

Jeżeli Europa rzeczywiście pragnie odgrywać wiodącą rolę w walce ze zmianami klimatu, konieczne jest istotne ograniczenie przez nią emisji dwutlenku węgla we wszystkich sektorach gospodarki. W związku z ogłoszeniem przez UE w grudniu 2019 r. Zielonego Ładu pakiet „Czysta energia" (2018), który obejmuje rozporządzenie w sprawie zarządzania unią energetyczną i rozporządzenie w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego, szybko stał się nieaktualny. Niniejsze sprawozdanie przygotowane przez PlanUp zawiera zalecenia dotyczące zmiany obu rozporządzeń w taki sposób, aby zapewnić ich spójność z pakietem „Gotowi na osiągnięcie celu 55 proc.", a w szerszym ujęciu – z celami porozumienia paryskiego.

Rozporządzenie w sprawie zarządzania unią energetyczną nakłada na każde państwo członkowskie obowiązek opracowania 10-letniego krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu. Rozporządzenie to stanowiło solidną podstawę średnio- i długoterminowych strategii w zakresie energii i klimatu, jednak uległo ono dezaktualizacji i powinno zostać zmienione w celu podniesienia jego skuteczności w przyszłości.

Projekt LIFE PlanUp powstał w 2018 r. w celu monitorowania postępów w pracach nad krajowymi planami w dziedzinie energii i klimatu oraz udzielania wsparcia pięciu europejskim krajom w ich działaniach na rzecz gospodarki bezemisyjnej i łagodzenia skutków zmian klimatu. W ramach tego projektu, który wkrótce dobiegnie końca, zaleca się niezwłoczne podjęcie następujących działań.

Po pierwsze, należy wprowadzić obowiązek aktualizacji krajowych planów w taki sposób, aby odzwierciedlały one nowe cele w zakresie redukcji emisji na rok 2030. Ponadto rozporządzenie w sprawie zarządzania unią energetyczną powinno nakładać na państwa członkowskie obowiązek przedstawienia harmonogramu prac nad krajowymi planami w dziedzinie energii i klimatu. Harmonogram taki powinien określać założenia długoterminowe i główne etapy ich realizacji oraz zakładać prowadzenie konsultacji społecznych w celu dalszego zwiększenia przejrzystości, dostępności i aktywności obywatelskiej.

Przewidziana aktualnie dobrowolność w odniesieniu do artykułu 11 tego rozporządzenia powinna zostać zniesiona. Konieczność uruchomienia wielopoziomowego dialogu pomiędzy zainteresowanymi stronami doprowadziłaby do zainicjowania debat na temat klimatu potrzebnych jako bodziec do zmian. Należy również rozszerzyć zakres artykułu 11 w celu objęcia nim współpracy między organami władzy lokalnej, regionalnej i krajowej, a także zawrzeć w nim wskazówki dla państw członkowskich dotyczące tego, jak taką współpracę osiągnąć.

W r**ozporządzeniu w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego** (ESR) dla każdego państwa członkowskiego określono wiążące cele krajowe w odniesieniu do sektorów nieobjętych unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) (transport drogowy, rolnictwo, odpady i mniejsze instalacje), które łącznie odpowiadają za prawie 60 proc. emisji gazów cieplarnianych w UE. Od państw z wyższym PKB oczekuje się dążenia do osiągnięcia wyższych celów, tak aby uczynić proces transformacji bardziej sprawiedliwym dla państw mniej zamożnych. Rozporządzenie ESR stanowi również podstawę krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu, a zatem musi zostać zaktualizowane zgodnie z nowymi zobowiązaniami UE w zakresie energii i klimatu – wyznaczenie wyższych celów w rozporządzeniu ESR zobligowałoby państwa członkowskie do aktualizacji ich planów w dziedzinie energii i klimatu. Główne zalecenia w odniesieniu do rozporządzenia ESR dotyczą wprowadzenia wyższych, wiążących na poziomie krajowym, celów w zakresie redukcji emisji przy jednoczesnym utrzymaniu wiodącej roli legislacji w działaniach na rzecz klimatu. W celu jej wzmocnienia należy stopniowo eliminować luki prawne, takie jak elastyczność w odniesieniu do handlu emisjami, a za nieprzestrzeganie obowiązujących przepisów należy wprowadzić kary finansowe adekwatne do kosztów wymaganych zmian. Szczególnie istotne będzie wprowadzenie znacznej redukcji emisji gazów cieplarnianych w rolnictwie, co jest konieczne, ze względu na to, że sektor ten odpowiada za 54% emisji metanu w UE.

Wreszcie, jak wynika z prac w ramach projektu PlanUp, zarówno cele dotyczące energii odnawialnej, jak i te dotyczące efektywności energetycznej, powinny stać się prawnie wiążące. Te dwa elementy miałyby charakter wzajemnie uzupełniający, zapewniając synergię i wkład wszystkich sektorów gospodarki w realizację celów energetycznych.

Wstęp

Negatywne skutki zmian klimatu są już odczuwalne na całym świecie. Przeciwdziałanie temu problemowi w Europie i poza nią wymaga znacznego ograniczenia emisji dwutlenku węgla we wszystkich sektorach gospodarki.

Pierwszym w UE istotnym pakietem regulacyjnym zakładającym kompleksowe podejście do wyzwań związanych ze zmianami klimatu był pakiet klimatyczno-energetyczny „20-20-20" przyjęty w 2009 r., którego celem było ograniczenie emisji o 20% do 2020 r. Pakiet ten został zrewidowany w latach 2015–2018, po tym, jak w 2014 r. przywódcy UE porozumieli się co do zamiaru redukcji emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 40% do 2030 r.

Wspomniany pakiet obejmował unijny system handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS), rozporządzenie w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego (zwane też rozporządzeniem w sprawie działań w dziedzinie klimatu), dyrektywy w sprawie promowania energii odnawialnej i efektywności energetycznej oraz polityki sektorowe ukierunkowane na redukcję emisji związanych z określonymi gałęziami gospodarki, takimi jak rolnictwo (rozporządzenie w sprawie użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa – LULUCF) i transport (rozporządzenie w sprawie norm emisji dwutlenku węgla dla pojazdów lekkich i ciężkich).

Ramy prawne polityki klimatyczno-energetycznej zostały istotnie zmienione w 2018 r. w wyniku przyjęcia pakietu **„Czysta Energia"**, tj. systemu zarządzania unią energetyczną (**rozporządzenie w sprawie zarządzania unią energetyczną**), na mocy którego każde państwo członkowskie zostało zobowiązane do przyjęcia 10-letniego **krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu** na lata 2021–2030 (podlegającego przeglądowi w odniesieniu do kolejnych dekad). Na rządy państw UE po raz pierwszy nałożono wymóg przygotowania zintegrowanych planów określających ich strategiczne działania krajowe i środki prowadzące do osiągnięcia celów w zakresie klimatu i energii, obowiązek realizacji których wynika z ustawodawstwa unijnego.

W 2014 r. zadeklarowano redukcję emisji do 2030 r. zasadniczo o 40%, jednak od tego czasu wiele się zmieniło. Przede wszystkim w 2015 r. zawarto porozumienie paryskie, w którym uwzględniono zapis o międzynarodowych wysiłkach na rzecz ograniczenia globalnego ocieplenia do 1,5°C. Cel ten był uzasadniony sprawozdaniem Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu, organu ONZ zajmującego się nauką o klimacie, na temat skutków globalnego ocieplenia o 1,5 °C i związanych z nim globalnych ścieżek emisji gazów cieplarnianych. Jednocześnie gwałtownie wzrosło zapotrzebowanie społeczne i poparcie dla przyspieszonych i dalej idących działań na rzecz walki z kryzysem klimatycznym. W konsekwencji w 2019 r. przywódcy UE postanowili, że do 2050 r. Europa musi stać się neutralna dla klimatu. Aby osiągnąć ten kluczowy cel, Komisja Europejska ogłosiła w grudniu 2019 r. Europejski Zielony Ład, ogólny plan dla Europy zakładający, że w połowie stulecia stanie się ona pierwszym neutralnym dla klimatu kontynentem na świecie.

Osiągnięcie tego długoterminowego celu wymaga bardziej zdecydowanych działań krótkoterminowych. W grudniu 2020 r. przywódcy UE przyjęli nowy cel klimatyczny na 2030 r., zakładający redukcję emisji netto o „co najmniej 55%". Ten wyższy cel klimatyczny wymaga przeglądu całości prawodawstwa UE dotyczącego klimatu i energii. Zmienione projekty aktów prawnych mają zostać przedstawione w lipcu 2021 r. w ramach **pakietu pod nazwą „Gotowi na osiągnięcie celu 55%"**.

Bardziej ambitny cel klimatyczny na 2030 r. oznacza, że aktualizacja krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu przewidziana na 2023 r. będzie musiała odzwierciedlać ten poziom ambicji.

Pandemia spowodowana przez koronawirusa całkowicie zmieniła okoliczności wpływające na podejmowanie decyzji w Europie i poza nią. Kryzys zdrowotny i środki podjęte w celu zaradzenia mu

doprowadziły do utraty miejsc pracy, problemów psychospołecznych i pogorszenia koniunktury gospodarczej. Aby pomóc państwom członkowskim pokonać kryzys i przełamać spowolnienie gospodarcze spowodowane pandemią, latem 2020 r. UE zdecydowała o utworzeniu funduszu o wartości 750 mld euro zwanego **Instrumentem na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności**. Warunkiem uzyskania przez rządy państw członkowskich dostępu do tych środków jest przedłożenie planów naprawczych określających sposób, w jaki zamierzają one wykorzystać udostępnione im fundusze. Plany naprawcze poszczególnych państw muszą być zgodne z celami UE w zakresie zielonej transformacji i transformacji cyfrowej.

Pomimo kryzysu zdrowotnego działania na rzecz klimatu pozostały jednym z najistotniejszych zagadnień politycznych. Potrzeba walki z kryzysem klimatycznym nadal cieszy się szerokim poparciem społecznym

› Projekt PlanUp

W ramach powstałego w 2018 r. programu LIFE PlanUp przyglądano się pracom nad tworzeniem krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu pięciu państw członkowskich UE: Hiszpanii, Włoch, Polski, Rumunii i Węgier. Mając na celu wsparcie procesu szybkiego odchodzenia od paliw kopalnych w Europie, projekt ten promuje dobre praktyki w sektorach transportu, rolnictwa i budownictwa, a także dialog dotyczący prowadzenia polityki niskoemisyjnej między władzami lokalnymi, regionalnymi i krajowymi, organizacjami społecznymi i środowiskiem akademickim.

Głównym celem projektu PlanUp jest zapewnienie większej przejrzystości i wsparcie ambitnych działań politycznych dotyczących klimatu i energii w pięciu państwach objętych jego zakresem. Aby cel ten został osiągnięty, projekt oferuje wsparcie władzom lokalnym i organizacjom społecznym związane z ich udziałem w pracach nad tworzeniem i wdrażaniem krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu oraz ułatwia współpracę pomiędzy nimi w zakresie działań na rzecz łagodzenia skutków zmian klimatu.

Aby wesprzeć tworzenie krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu oraz ułatwić opinii publicznej zrozumienie różnorodnych działań podejmowanych przez poszczególne kraje, PlanUp zajmuje się również kompilacją i upowszechnianiem dobrych praktyk oraz promocją dobrze opracowanych, przyjaznych dla klimatu polityk sektorowych.

Prace w ramach projektu PlanUp przyniosły bezcenne doświadczenie oraz zaowocowały wnioskami na potrzeby przyszłych wersji krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu oraz nadchodzących zmian w polityce energetycznej i klimatycznej na poziomie Unii.

W niniejszej publikacji, opartej na tych wnioskach, przedstawiono zalecenia na potrzeby nadchodzących zmian ustawodawstwa UE w zakresie klimatu i energii w ramach pakietu „Gotowi na osiągnięcie celu 55%”.

Rozporządzenie w sprawie zarządzania unią

W rozporządzeniu w sprawie zarządzania unią energetyczną określono główne obowiązki wszystkich państw członkowskich UE dotyczące planowania i sprawozdawczości w odniesieniu do celów energetycznych i klimatycznych.

Założeniem tego rozporządzenia, zmienionego w 2018 r., było sprawdzenie, czy Unia czyni postępy w realizacji swoich zobowiązań wynikających ze strategii unii energetycznej i porozumienia paryskiego. Podczas gdy w przeszłości obowiązki związane z politykę klimatyczną i energetyczną wynikały z szeregu różnych aktów prawnych, takich jak dyrektywa w sprawie odnawialnych źródeł energii i dyrektywa w sprawie efektywności energetycznej, dzięki temu rozporządzeniu zostały one skupione w jednym akcie prawnym.

Aby ułatwić państwom członkowskim wypełnianie ich zobowiązań w zakresie planowania i sprawozdawczości, rozporządzenie w sprawie zarządzania unią energetyczną nakłada na nie obowiązek przygotowania zintegrowanych krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu. Plany te to 10-letnie strategie określające indywidualne cele energetyczne i klimatyczne państw UE, a także działania polityczne i środki służące ich osiągnięciu. W celu zapewnienia harmonizacji i porównywalności krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu rozporządzenie w sprawie zarządzania unią energetyczną jasno określa ich zakres, a także wzór obowiązujący rządy przy ich opracowywaniu.

Pierwszy cykl opracowywania krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu zakończył się na początku 2020 r., kiedy wszystkie państwa członkowskie przedłożyły swoje ostateczne plany Komisji Europejskiej. W założeniu mają one być wdrażane od 2021 r. i pozostają w mocy – z zastrzeżeniem ewentualnych zmian i okresowych przeglądów – do 2030 r.

Aktualne plany w dziedzinie energii i klimatu opierają się na ustanowionych w 2018 r. zasadach polityki klimatyczno-energetycznej na rok 2030 i mają na celu wspólne osiągnięcie 30% redukcji emisji do 2030 r. w porównaniu do poziomów z 2005 r. Rozporządzenie w sprawie zarządzania unią energetyczną nie należy do aktów prawnych, które zostaną poddane przeglądowi i aktualizacji w ramach pakietu „Gotowi na osiągnięcie celu 55%" w czerwcu 2021 r. Istnieje zatem ryzyko pojawienia się w ciągu najbliższych dwóch lat rozbieżności między tymi planami a nowym celem klimatycznym UE.

Należy ponownie rozważyć decyzję o aktualizacji rozporządzenia w sprawie zarządzania unią energetyczną oraz o zobowiązaniu państw członkowskich do aktualizacji ich planów w celu odzwierciedlenia w nich nowych ambicji klimatycznych na rok 2030. Krajowe plany w dziedzinie energii i klimatu odgrywają kluczową rolę w scalaniu całości polityki energetycznej i klimatycznej państw UE w jednym dokumencie oraz wyznaczają jasne cele i konkretny kierunek działań na najbliższe dziesięć lat. Ich wdrażanie, które ma się rozpocząć w 2021 r., nie powinno opierać się na zdezaktualizowanych celach i założeniach polityki, które nie są wystarczająco ambitne i rygorystyczne, aby osiągnąć wyższy cel w zakresie redukcji emisji.

Ponadto w trakcie pierwszego cyklu prac nad krajowymi planami w dziedzinie energii i klimatu PlanUp zidentyfikował inne luki i słabe strony rozporządzenia w sprawie zarządzania unią energetyczną, które również uzasadniają konieczność jego zmiany.

Poniżej przedstawiono listę kluczowych elementów rozporządzenia w sprawie zarządzania unią energetyczną oraz zalecenia dotyczące jego udoskonalenia.

Wzmocnienie przepisów dotyczących udziału społeczeństwa

Główne postanowienia dotyczące udziału społeczeństwa zawarto w art. 10 rozporządzenia w sprawie zarządzania unią energetyczną. Artykuł ten stanowi, że państwa członkowskie zapewniają społeczeństwu „możliwość wczesnego i skutecznego udziału" w przygotowaniu zarówno projektu zintegrowanego krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu, jak i jego ostatecznej wersji, a także w przygotowaniu strategii długoterminowych.

Jeśli chodzi udział społeczeństwa w przygotowaniu ostatecznych wersji krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu, stwierdza się ponadto, że możliwość taką należy zapewnić „ze znacznym wyprzedzeniem" w stosunku do ich przyjęcia. Ponadto w art. 10 nałożono na państwa członkowskie obowiązek informowania o planach w zakresie polityki dotyczącej energii i klimatu w rozsądnych terminach, zapewniających społeczeństwu wystarczająco dużo czasu na zapoznanie się z odpowiednimi propozycjami, udział w konsultacjach i wyrażenie opinii. Wreszcie, przedkładając swoje krajowe plany w dziedzinie energii i klimatu, państwa członkowskie są zobowiązane do dołączenia do nich podsumowania opinii przedstawionych w czasie konsultacji społecznych dotyczących tych planów.

Artykuł 10 jest również powiązany z dyrektywą unijną regulującą strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko, która jest systematycznym procesem oceny wpływu projektu polityki, planu lub programu na środowisko. Proces konsultacji organizowany w ramach procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko w odniesieniu do krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu również musi być zgodny z wymogami art. 10 rozporządzenia w sprawie zarządzania unią energetyczną.

› Ocena obowiązujących przepisów

Jeśli chodzi o wczesny i efektywny udział społeczeństwa w pierwszym cyklu opracowywania krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu w państwach członkowskich, ocena dokonana przez PlanUp jest niejednoznaczna. Poniżej przedstawiono najważniejsze ustalenia.

Co się sprawdziło?

Państwa członkowskie w pewnym stopniu umożliwiły społeczeństwu lub zainteresowanym stronom udział w przygotowywaniu projektów lub ostatecznych wersji krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu.

Zasadniczo wszystkie państwa członkowskie spełniły minimalne wymogi określone w art. 10 rozporządzenia w sprawie zarządzania unią energetyczną. Umożliwiły one społeczeństwu lub zainteresowanym stronom wniesienie wkładu przynajmniej do projektu lub ostatecznej wersji krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu. Co do zasady formą udziału społeczeństwa preferowaną przez państwa członkowskie były internetowe konsultacje społeczne lub kwestionariusze dotyczące projektów lub ostatecznych wersji planów. W niektórych państwach, np. w Szwecji i Holandii, zainteresowane podmioty mogły przekazywać ogólne opinie na temat planu, nie ograniczając się do wypełniania gotowych kwestionariuszy (tj. odpowiadania na pytania wielokrotnego wyboru) lub dokumentów konsultacyjnych skupiających się jedynie na niektórych obszarach. Niektóre państwa członkowskie, takie jak Rumunia, umożliwiły społeczeństwu i zainteresowanym stronom udział w konsultacjach społecznych dotyczących zarówno projektu, jak i ostatecznej wersji krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu. Ramy czasowe udziału społeczeństwa były jednak bardzo ograniczone.

Co się nie sprawdziło?

Rządy nie zapewniły społeczeństwu i zainteresowanym stronom wystarczającej ilości czasu na uzyskanie informacji dotyczących krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu, uczestnictwo w procesie ich przygotowywania oraz wyrażenie opinii.

Chociaż państwa członkowskie co do zasady organizowały konsultacje społeczne na temat krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu, konsultacje te nie spełniały szczególnych wymogów określonych w rozporządzeniu w sprawie zarządzania unią energetyczną. Okresy przeznaczone na konsultacje były często bardzo krótkie, biorąc pod uwagę objętość dokumentacji (niejednokrotnie kilkaset stron). Na przykład Polska przeznaczyła na konsultacje społeczne jedynie miesiąc, a Rumunia prowadziła konsultacje dotyczące projektu planu przez trzy tygodnie, po czym kilka tygodni później przedłożyła go Komisji Europejskiej. Zarówno Włochy, jak i Hiszpania umożliwiły społeczeństwu i zainteresowanym stronom wyrażenie opinii przez okres dwóch miesięcy.

Krajowe plany w dziedzinie energii i klimatu to wysoce złożone strategiczne dokumenty planistyczne. Tak krótkich terminów na zapoznanie się przez społeczeństwo ze wszystkimi informacjami i wyrażenie opinii nie można uznać za rozsądne. Ponadto prowadzenie konsultacji społecznych na temat krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu krótko przed terminem ich przesłania, jak w przypadku Rumunii, nie gwarantuje, że opinie społeczeństwa zostaną właściwie uwzględnione.

Niekompletność lub brak podsumowania w ostatecznych wersjach planów opinii uzyskanych w trakcie konsultacji społecznych

Chociaż państwa członkowskie zapewniły społeczeństwu lub zainteresowanym stronom udział w procesie przygotowywania krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu, nie wszystkie z nich zamieściły podsumowanie opinii uzyskanych w trakcie konsultacji społecznych w ostatecznych wersjach planów przedstawionych Komisji Europejskiej. Przykładowo Węgry ograniczyły się do wskazania wybranych zainteresowanych stron, do których zwróciły się w sprawie swojego krajowego planu, lecz nie przedłożyły podsumowania uzyskanych opinii ani nie przekazały informacji o stopniu, w jakim opinie te zostały uwzględnione w jego ostatecznej wersji. Ten brak przejrzystości stanowi naruszenie wynikającego z art. 10 obowiązku przekazania podsumowania opinii uzyskanych w czasie konsultacji społecznych. Inne państwa członkowskie przedłożyły podsumowanie opinii społecznych, jednak w zróżnicowanym zakresie: Francja, Niemcy, Szwecja, Finlandia, Włochy, Hiszpania i Polska zamieściły podsumowanie oraz wyjaśnienia dotyczące uwzględnienia opinii społecznych w swoich krajowych planach w dziedzinie energii i klimatu, podczas gdy Rumunia, Czechy i Grecja zamieściły jedynie podsumowanie opinii, nie udzielając szczegółowych informacji na temat stopnia ich uwzględnienia w ostatecznej wersji planu.

Wybiórczość i brak przejrzystości procesu konsultacji społecznych

W rzadkich przypadkach rządy w ogóle nie zaprosiły społeczeństwa (tj. obywateli) do udziału w procesie przygotowywania krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu. Na przykład rząd Węgier przesłał odpowiedni kwestionariusz jedynie do wybranych zainteresowanych stron. Ponadto podmioty te nie zostały poinformowane, że biorą udział w procesie opracowywania krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu. Kwestionariusz obejmował jedynie ogólne informacje o nowym dokumencie planowania, lecz nie zawierał samego projektu planu. Węgry częściowo podjęły działania naprawcze w tym zakresie podczas konsultacji dotyczących ostatecznej wersji planu (który ponownie był konsultowany jedynie z wybranymi zainteresowanymi stronami), załączając do kwestionariusza jego pełną treść.

› Dlaczego obecne przepisy nie są wystarczające

Biorąc pod uwagę powyższe, jasne jest, że obecne przepisy dotyczące udziału społeczeństwa w przygotowywaniu krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu zawarte w rozporządzeniu w sprawie zarządzania unią energetyczną są niewystarczające i powinny zostać wzmocnione na potrzeby przyszłych cykli opracowywania tych planów. Po pierwsze, przepisy art. 10 tego rozporządzenia nie określają minimalnego okresu, jaki należy przeznaczyć na zapoznanie się przez społeczeństwo z informacjami, wzięcie udziału w procesie przygotowywania planu i wyrażenie opinii. Może to prowadzić do przeprowadzania przez państwa członkowskie konsultacji społecznych trwających jedynie kilka tygodni lub 1–2 miesiące, co stanowi okres niezwykle krótki w przypadku tak kompleksowych i złożonych dokumentów, jakimi są plany w dziedzinie energii i klimatu.

W rozporządzeniu brakuje także postanowień zobowiązujących państwa członkowskie do przeprowadzania „ze znacznym wyprzedzeniem" konsultacji dotyczących projektów planów – takie zastrzeżenie dotyczy jedynie ich ostatecznej wersji. W rezultacie w pierwszym cyklu prac nad krajowymi planami w dziedzinie energii i klimatu wiele państw członkowskich przeprowadziło konsultacje społeczne jedynie w odniesieniu do końcowych wersji planów, nie zaś w odniesieniu do ich projektów.

Wreszcie, w aktualnych regulacjach brakuje rygorystycznego podejścia do wymogu zachowania przejrzystości całego procesu konsultacji społecznych: państwa członkowskie nie mają obowiązku przedstawienia łatwo dostępnego i przejrzystego harmonogramu procesu przygotowania projektu i ostatecznej wersji krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu. Wprowadzenie wymogu zapewnienia przejrzystości jest niezbędne dla zagwarantowania społeczeństwu i zainteresowanym stronom możliwości wczesnego i skutecznego uczestnictwa w pracach nad planem. Aby mieć możliwość wzięcia pełnego udziału w tych pracach i wyrażenia swojego zdania, społeczeństwo i inne zainteresowane strony muszą być świadome terminów i formy konsultacji społecznych na długo przed ich przeprowadzeniem.

› Kluczowe zalecenia

- Zobowiązanie państw członkowskich do przedstawienia łatwo dostępnego i przejrzystego harmonogramu prac dotyczących procesu przygotowania krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu i jego aktualizacji w celu ogólnej poprawy przejrzystości.
- Określenie minimalnego okresu, jaki należy przeznaczyć na zapoznanie się przez społeczeństwo z informacjami, uczestnictwo w procesie przygotowywania planu i wyrażenie opinii.
- Ujednolicenie przepisów dotyczących udziału społeczeństwa w przygotowywaniu projektów i ostatecznych wersji krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu, tak aby państwa członkowskie miały obowiązek przeprowadzania konsultacji społecznych w sprawie projektu planu „ze znacznym wyprzedzeniem" w stosunku do daty jego przyjęcia.

Przyjęcie bardziej ustrukturyzowanego podejścia do wielopoziomowego dialogu między zainteresowanymi stronami

Podczas gdy artykuł 10 rozporządzenia w sprawie zarządzania unią energetyczną dotyczy w głównej mierze udziału społeczeństwa w pracach nad krajowymi planami w dziedzinie energii i klimatu, artykuł 11 stanowi podstawę do zapewnienia odpowiedniego zaangażowania w te prace zainteresowanych stron. W szczególności artykuł 11 nakłada na państwa członkowskie obowiązek zorganizowania tzw. wielopoziomowego dialogu w dziedzinie klimatu i energii:

„Każde państwo członkowskie zgodnie z przepisami krajowymi organizuje wielopoziomowy dialog dotyczący klimatu i energii, w którym mogą aktywnie uczestniczyć samorządy lokalne, organizacje społeczne, przedsiębiorcy, inwestorzy i inne odpowiednie zainteresowane strony oraz ogół społeczeństwa, by omawiać poszczególne scenariusze polityki energetyczno-klimatycznej, w tym w perspektywie długoterminowej, oraz dokonywać przeglądu postępów, chyba że to państwo członkowskie ma już strukturę służącą temu samemu celowi. Taki dialog może służyć omówieniu zintegrowanych krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu”.

Samorządy lokalne i regionalne oraz organizacje społeczne wymienia się wyraźnie jako zainteresowane strony, które należy zaangażować w „wielopoziomowy dialog dotyczący klimatu i energii”. Ponadto państwa członkowskie mają obowiązek zorganizowania takiego dialogu, chyba że mogą wykazać, iż dysponują już strukturą służącą temu samemu celowi. Artykuł 11 nie nakłada jednak na państwa członkowskie obowiązku omawiania krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu w ramach wielopoziomowego dialogu. Pomimo to z rozporządzenia w sprawie zarządzania unią energetyczną jasno wynika, że ramy wielopoziomowego dialogu dotyczącego klimatu i energii są dla omawiania tych planów odpowiednie.

› Ocena obowiązujących przepisów

Podczas gdy państwa członkowskie przynajmniej w pewnym zakresie zapewniły zgodność z art. 10 rozporządzenia w sprawie zarządzania unią energetyczną w odniesieniu do swoich krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu, w większości zignorowały one postanowienia dotyczące wielopoziomowego dialogu dotyczącego klimatu i energii. Ilustracją powyższego jest fakt, że spośród państw objętych projektem LIFE PlanUp, tj. Rumunii, Włoch, Hiszpanii, Węgier i Polski, żadne nawet nie uruchomiło tego rodzaju dialogu, a tym bardziej nie wykorzystało wspomnianej platformy do zorganizowania dyskusji z zainteresowanymi stronami nad projektem krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu. Fakt ten jasno wynika z informacji przekazanych przez krajowe oddziały projektu LIFE PlanUp oraz rozmów z władzami lokalnymi i regionalnymi z krajów objętych projektem w ramach spotkań politycznych przy okrągłym stole oraz debat z udziałem wielu zainteresowanych stron zorganizowanych w ramach projektu. Nie jest zatem możliwa ocena tego, jak wielopoziomowy dialog dotyczący klimatu i energii sprawdził się w odniesieniu do opracowywania krajowych projektów w dziedzinie energii i klimatu, gdyż dialogu takiego w ogóle nie zorganizowano.

Hiszpania, jako jedno z niewielu państw członkowskich, zadeklarowała w swoim krajowym planie wolę zorganizowania wielopoziomowego dialogu dotyczącego klimatu i energii w odniesieniu do wdrożenia środków przewidzianych w jej krajowym planie, który to dialog obejmowałby obywateli, władze lokalne i regionalne oraz wszystkie zainteresowane strony z odpowiednich sektorów. Jak dotąd Hiszpania nie zrealizowała tego zamiaru ani nie przedstawiła żadnych szczegółowych informacji na temat tego, jak takie uczestnictwo miałoby dojść do skutku.

Jedynie niektóre państwa członkowskie faktycznie zorganizowały wielopoziomowy dialog dotyczący klimatu i energii w odniesieniu do swoich krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu. Jednym z tych państw jest Holandia, która wykorzystała swoją umowę klimatyczną (holenderski odpowiednik wielopoziomowego dialogu dotyczącego klimatu i energii) w celu zaangażowania władz lokalnych i regionalnych, organizacji społecznych i wszystkich zainteresowanych stron we współtworzenie kluczowych elementów krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu, takich jak cel redukcji emisji gazów cieplarnianych o 55% do 2030 r. oraz sposób podziału ciężaru związanego z ograniczeniem emisji pomiędzy wszystkie sektory i poziomy zarządzania.

Nie dziwi fakt, że w swojej ocenie ostatecznych krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu Komisja Europejska zaleciła, aby niemal wszystkie państwa członkowskie – w tym te objęte projektem LIFE PlanUp – wykorzystały postanowienia dotyczące wielopoziomowego dialogu dotyczącego klimatu i energii przy tworzeniu tych planów w przyszłości:
„... wzywa się również do lepszego wykorzystania potencjału prowadzonych na wielu szczeblach dialogów dotyczących klimatu i energii, aby aktywnie zaangażować władze regionalne i lokalne, partnerów społecznych, organizacje społeczeństwa obywatelskiego, środowisko biznesu, inwestorów i inne zainteresowane strony oraz omówić z nimi poszczególne scenariusze przewidziane w odniesieniu do polityki energetycznej i klimatycznej".

Jest szereg powodów, dla których postanowienia mówiące o wielopoziomowym dialogu dotyczącym klimatu i energii nie sprawdziły się w pierwszym cyklu przygotowywania krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu. Przede wszystkim artykuł 11 nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku omawiania ich krajowych planów w takim formacie. Pierwszy cykl tworzenia planów wzmocnił wrażenie, że jeżeli państwa członkowskie nie są zobligowane do realizacji określonych postanowień, rzadko robią to na zasadzie dobrowolności. Po drugie, państwa członkowskie miały możliwość uniknięcia organizacji wielopoziomowego dialogu dotyczącego klimatu i energii, jeżeli mogły wykazać, że dysponują już strukturą służącą temu samemu celowi. Artykuł 11 rozporządzenia w sprawie zarządzania unią energetyczną nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku organizacji nowych struktur wielopoziomowego dialogu dotyczącego klimatu i energii na potrzeby swoich krajowych planów. Zalecenia Komisji Europejskiej dotyczące projektów tych planów również nie koncentrowały się na braku wielopoziomowego dialogu dotyczącego klimatu i energii, co dodatkowo przyczyniło się do niedostatecznego zastosowania tego przepisu. Po trzecie, język wielopoziomowych dialogów dotyczących klimatu i energii jest dość mało precyzyjny, biorąc pod uwagę cel przedmiotowych aktów prawnych. Dyskusje nad różnymi scenariuszami oraz ocena postępów to ważne części procesu opracowywania krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu, jednak w art. 11 pominięto inne kluczowe elementy, które mogłyby wzmocnić ten przepis, w szczególności w kontekście zaangażowania władz lokalnych i regionalnych oraz organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Do takich elementów należą np. rola wielopoziomowej współpracy w zakresie realizacji celów krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu oraz sposób mobilizacji obywateli (za pośrednictwem organizacji społecznych) do włączenia się w proces skuteczniejszego wdrażania tych planów.

Podsumowując, postanowienia rozporządzenia w sprawie zarządzania unią energetyczną dotyczące wielopoziomowego dialogu dotyczącego klimatu i energii nie są wystarczająco precyzyjne i rygorystyczne, aby mogły odegrać istotną rolę w pierwszym cyklu opracowywania przez państwa członkowskie krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu. Jest to główny wniosek płynący z zastosowania art. 11 w krajowych planach działania w dziedzinie energii i klimatu, wskazujący na konieczność większego ustrukturyzowania tego przepisu na potrzeby aktualizacji krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu w przyszłości.

› Kluczowe zalecenia

- Zobowiązanie państw członkowskich do omawiania ich krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu, a także strategii długoterminowych, w ramach wielopoziomowego dialogu dotyczącego klimatu i energii.
- Rozszerzenie zakresu artykułu 11, tak aby obejmował on wielopoziomową współpracę między władzami lokalnymi, regionalnymi i krajowymi w celu osiągnięcia celów, wykonania zadań i podjęcia środków określonych w krajowym planie w dziedzinie energii i klimatu oraz strategii długoterminowej.
- Udzielenie państwom członkowskim wskazówek dotyczących sposobu organizacji wielopoziomowego dialogu w dziedzinie klimatu i energii w celu uwzględnienia zaleceń z niego płynących w ostatecznych wersjach krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu.

Zmiana wzoru planu w dziedzinie energii i klimatu zapewniająca uwzględnianie przez państwa członkowskie w swoich krajowych planach założeń długoterminowych i głównych etapów ich realizacji

Aby ułatwić państwom członkowskim wykonywanie ich obowiązków w zakresie planowania i sprawozdawczości oraz zapewnić harmonizację i porównywalność krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu, w rozporządzeniu w sprawie zarządzania unią energetyczną określono jasne ramy takich planów oraz zamieszczono ich obowiązujący wzór (załącznik I do tego rozporządzenia).[1]

Zgodnie z obowiązującym wzorem krajowe plany w dziedzinie energii i klimatu powinny składać się z pięciu głównych części. W częściach tych państwa członkowskie powinny szczegółowo nakreślić proces opracowywania planu, obejmujący m.in. konsultacje z zainteresowanymi stronami, krajowe cele, polityki i środki prowadzące do osiągnięcia tych celów, opis aktualnej sytuacji i prognozy na przyszłość, i wreszcie – ocenę przewidywanych skutków planowanych polityk. Poszczególne części są poświęcone obszarom odpowiadającym pięciu wymiarom unii energetycznej: obniżeniu emisyjności, energii odnawialnej, efektywności energetycznej, bezpieczeństwu energetycznemu, wewnętrznemu rynkowi energii oraz badaniom naukowym, innowacjom i konkurencyjności.

Wzór ten ma w założeniu maksymalnie ułatwić rządom przygotowanie krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu. Ma on także sprawić, by plany te były czytelne i łatwe do porównania oraz ułatwić ekstrapolację danych w celu przeprowadzenia analizy zbiorczej.

› Ocena aktualnego wzoru[2]

Co się sprawdziło?

W teorii wzór mógł ułatwić państwom członkowskim opracowanie planów oraz uczynić je bardziej przystępnymi dla Komisji Europejskiej, jak i ogółu społeczeństwa. Rzeczywistość okazała się jednak bardziej skomplikowana.

Co się nie sprawdziło?

Wzór zawiera sugestie dotyczące kluczowych elementów, które powinny znaleźć się w każdej części planu, ale nie określa minimalnych wymogów co do długości opisów planowanych polityk i środków ani ich szczegółowości pod względem merytorycznym.

Prawdopodobnie braki te miały negatywny wpływ na jakość planów, co uniemożliwia ich rzetelne porównanie między krajami.

W zależności od kraju wyrażona w stronach objętość krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu waha się od 150 (jak w przypadku Łotwy) do ponad 400 (jak w przypadku Hiszpanii i Czech). Wyraźnie widać więc, że nie uzyskano oczekiwanej porównywalności planów, co w pewnym stopniu ograniczyło dostęp do ujednoliconych informacji dla wszystkich państw członkowskich, niezbędnych do właściwej oceny treści planów.

Ponadto, mimo obszerności planów, zabrakło w nich oczekiwanego poziomu szczegółowości oraz ilościowego określenia polityk i środków. Na przykład węgierski plan w dziedzinie energii i klimatu zawiera listy planowanych polityk, które nie są odpowiednio opisane ani określone ilościowo i nie towarzyszą im szczegółowe informacje na temat sposobu ich realizacji, finansowania ani ich wpływu na ogólne działania na rzecz ograniczenia emisji.

Nawet w bardziej rozbudowanych planach, takich jak dokumenty Włoch i Hiszpanii, zawierających bardziej szczegółowe opisy polityk i środków, nadal brakuje danych ilościowych na poparcie przewidywanych rezultatów.

Opinia ta została również wyrażona w ocenie końcowej krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu dokonanej przez Komisję Europejską. Przykładowo w swej analizie dotyczącej wymiaru dekarbonizacji włoskiego planu w dziedzinie energii i klimatu Komisja Europejska stwierdza: *„brak danych, w tym niejasne założenia dotyczące efektów polityk i środków, utrudniają ocenę, czy cele w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych zostaną w pełni osiągnięte”.*

Zbyt często brakowało szczegółowych informacji na temat polityk i środków, w szczególności w odniesieniu do obniżenia emisyjności, lecz nie tylko. W ocenie Komisji Europejskiej podkreślono również, że brak danych w niektórych planach uniemożliwia porównanie lub zsumowanie całkowitych potrzeb inwestycyjnych w zakresie celów energetycznych i klimatycznych.

Na przykład w planie hiszpańskim przewidziano szereg środków mających na celu zmniejszenie emisji w sektorze transportu. W odniesieniu do dwóch najważniejszych z tych środków, tj. rozwoju elektromobilności i stworzenia stref ograniczonej emisji, zabrakło wystarczająco szczegółowych informacji, zwłaszcza dotyczących ich przygotowania, realizacji i finansowania.

W przypadku Rumunii częstym problemem jest brak jasności, czy wskazane w planie polityki i środki są przeznaczone do realizacji, czy też są to jedynie założenia lub środki o charakterze potencjalnym.

Polski plan w dziedzinie energii i klimatu określa orientacyjną trajektorię wraz z etapami realizacji odpowiadającymi dość skromnym celom w zakresie energii odnawialnej, nie zawierając praktycznie żadnych szczegółowych informacji dotyczących polityk i środków do ich realizacji.

› Dlaczego obecny wzór nie jest wystarczający?

Jako że wzór określony w rozporządzeniu nie zawierał wskazówek co do wymaganej objętości oraz szczegółowości opisu środków wskazywanych w krajowych planach w dziedzinie energii i klimatu, opisy polityk i poziom ich szczegółowości różnią się znacznie między państwami. Komisja powinna zapewnić wypełnienie przez państwa członkowskie wszystkich obowiązkowych części planu na podobnym i wystarczająco wysokim poziomie szczegółowości.

Aby zapewnić uzyskanie rzetelnego wyjaśnienia wskazywanych środków, wzór powinien narzucać obowiązek przedstawienia szerszych informacji niż tylko ogólne określenie polityki, współpracy regionalnej i możliwości zastosowania pomocy państwa. Istotne jest, aby każdy środek był szczegółowo objaśniony, a jego opis zawierał m.in. informacje dotyczące skutków, możliwości zastosowania na danym obszarze, spójności z innymi politykami, długoterminowych założeń i celów pośrednich w zakresie obniżania emisyjności, a także potrzeb inwestycyjnych, planów dotyczących wdrożenia i infrastruktury.

› Kluczowe zalecenia

- Zawarcie w załączniku I do rozporządzenia w sprawie zarządzania unią energetyczną jaśniejszych wskazówek dotyczących poziomu szczegółowości wymaganego w odniesieniu do opisu polityk i środków.
- W szczególności w części 3 „Polityki i środki” należy dodać więcej podpunktów, w których wymagane byłoby udzielenie dodatkowych informacji w odniesieniu do wymiaru obniżania emisyjności.

Rozporządzenie w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego

Rozporządzenie w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego (ESR), zwane także rozporządzeniem na rzecz klimatu, określa wiążące na poziomie krajowym cele w zakresie redukcji emisji dla każdego państwa członkowskiego UE. Akt ten stanowi kontynuację założeń decyzji dotyczącej wspólnego wysiłku redukcyjnego i ma zastosowanie do sektorów nieobjętych unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS): transportu (z wyłączeniem międzynarodowego lotnictwa i transportu morskiego), rolnictwa, budynków, odpadów i mniejszych instalacji, które łącznie odpowiadają za prawie 60% emisji gazów cieplarnianych w UE.

Cel w zakresie redukcji emisji każdego państwa członkowskiego UE na rok 2030 jest zależny od jego zdolności do ograniczania emisji gazów cieplarnianych opartej na poziomie PKB na mieszkańca tego państwa członkowskiego. Łącznie cele krajowe są wyznaczone tak, aby redukcja emisji gazów cieplarnianych na poziomie UE dla sektorów nieobjętych systemem EU ETS wyniosła 30% w porównaniu do poziomu z 2005 r.

Rozporządzenie ESR ma zastosowanie do lat 2021–2030, co jest kontynuacją podejścia przyjętego w poprzednich ramach na lata 2013–2020. Państwa miały wówczas przypisane cele na rok 2020, które składały się na unijny cel w postaci redukcji emisji gazów cieplarnianych w sektorach objętych rozporządzeniem ESR o 10% w porównaniu do 2005 r.

Rozporządzenie ESR przewiduje cel dla każdego państwa członkowskiego, który musi zostać osiągnięty przez wszystkie państwa w celu wspólnego poniesienia unijnego wysiłku na rzecz obniżenia emisyjności. Polityki i środki wprowadzane przez państwa członkowskie na rzecz realizacji ich odpowiednich celów krajowych są zebrane w krajowych planach w dziedzinie energii i klimatu. Plany te są aktualizowane i poddawane przeglądowi w związku ze zmieniającymi się zobowiązaniami dotyczącymi klimatu i energii.

Poniżej przedstawiono listę kluczowych elementów rozporządzenia w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego oraz zalecenia dotyczące jego udoskonalenia.

Utrzymanie i wzmocnienie wiążących krajowych celów w zakresie redukcji emisji

› Ocena aktualnych zasad

UE podniosła swoje cele klimatyczne w ramach Europejskiego Zielonego Ładu, zobowiązując się do osiągnięcia neutralności klimatycznej do roku 2050. Oznacza to, że obecna polityka klimatyczna i energetyczna wymaga aktualizacji. W tym celu Unia prowadzi prace nad pakietem „Gotowi na osiągnięcie celu 55%" – zbiorem projektów aktów prawnych mających na celu dokonanie przeglądu obowiązujących przepisów dotyczących energii i klimatu, w tym rozporządzenia ESR.

W ocenie skutków[3] dołączonej do komunikatu z września 2020 r. w sprawie podniesienia unijnego celu klimatycznego na 2030 r. Komisja Europejska ogłosiła jednak, że spośród różnych możliwości wzmocnienia unijnych celów klimatycznych rozważa rozszerzenie systemu handlu emisjami na transport drogowy i budynki. Mogłoby to oznaczać usunięcie sektorów transportu drogowego i budynków z zakresu zastosowania rozporządzenia ESR, a docelowo – uchylenie tego rozporządzenia w całości.

Rozporządzenie ESR jest jednym z najważniejszych filarów unijnej polityki klimatycznej, a jego uchylenie byłoby nieodpowiedzialne. Krok taki zniechęciłby rządy do podejmowania krajowych działań na rzecz klimatu i spowodował ryzyko odejścia od prowadzonej polityki klimatycznej w sektorach objętych aktualnie tym rozporządzeniem.

Istotne jest, aby rozporządzenie ESR pozostało kluczowym filarem unijnych ram klimatycznych na rok 2030 oraz aby wiążące cele krajowe zostały wzmocnione, ponieważ:

- Cele te były, i w zamierzeniu nadal mają być, **czynnikami determinującymi politykę krajową**. Obowiązkowy charakter celów krajowych oznacza dla państw członkowskich wymóg wdrożenia polityk i środków zapewniających ich osiągnięcie. Przejawem realizacji tego wymogu są krajowe plany w dziedzinie energii i klimatu, na podstawie których widać również, że różnorodność środków jest ogromna, a każde państwo członkowskie ma swobodę wyboru polityki, która jest najlepiej dostosowana do jego sytuacji. Na przykład Szwecja planuje w dużym stopniu polegać na opodatkowaniu, zarówno w celu ograniczenia emisji dwutlenku węgla, jak i zwiększenia efektywności energetycznej (poprzez zmniejszenie zużycia energii), gdyż taka strategia okazała się w tym państwie skutecznym czynnikiem zachęcającym do przechodzenia na czystą energię. Inne kraje, takie jak Francja, Włochy i Hiszpania, polegają na szerszej gamie środków, w tym na dotacjach m.in. na wspieranie czystej mobilności i remontów budynków, a także na istotnych inwestycjach publicznych w projekty infrastruktury. Unia Europejska zmierza do przekroczenia celu -10% wyznaczonego na 2020 r. w odniesieniu do sektorów objętych rozporządzeniem w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego. Z dokonanej przez Komisję ogólnounijnej oceny krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu wynika, że do 2030 r. aktualne i planowane polityki krajowe przyniosą efekt w postaci łącznej redukcji emisji o 32%, co oznacza przewyższenie celu aktualnie wyznaczonego w rozporządzeniu ESR na 2030 r.[4] Wiążące cele krajowe są podstawą krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu, w których zebrane są wszystkie środki służące osiągnięciu tych celów. Gdyby nie te cele, państwa nie miałyby powodu, by podejmować działania służące planowanemu ograniczeniu emisji.

- Umożliwiają one **rozliczanie rządów** z ich działań. Cele krajowe przyczyniają się do zapewnienia kontroli publicznej, są tematem podejmowanym przez media i stają się elementem manifestów wyborczych. Gdyby większość starań podejmowanych w ramach polityki krajowej zostało przeniesionych na rynek uprawnień do emisji dwutlenku węgla, ta presja publiczna zniknęłaby. W systemie, w którym obowiązki dotyczą każdego, trudno pociągnąć kogoś do odpowiedzialności. Opracowanie krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu sprawiło, że rola kontroli publicznej stała się jeszcze ważniejsza i bardziej widoczna. Jednoczesne wyznaczenie wiążących celów krajowych i zobowiązanie rządów do opracowania jasnych

i publicznie dostępnych planów ich osiągnięcia wzmacnia przejrzystość i zapewnia rozliczanie krajów z prowadzonej przez nie polityki i realizacji celów klimatycznych. Niekiedy, jak np. w przypadku Rumunii i Węgier, proces ten spowodował, że państwa, które w przeszłości cechowały się mniej ambitnym podejściem do kwestii klimatycznych, opracowały precyzyjne plany określające założenia polityki i środki ich realizacji potwierdzające podjęte zobowiązania. Proces ten i wiążące cele krajowe okazały się niezbędne dla utrzymania i zwiększenia ambicji UE w zakresie ochrony klimatu.

- **Zapewniają one zaangażowanie wszystkich sektorów i wszystkich państw członkowskich** w realizację celu wyznaczonego na rok 2030 i w działania na rzecz neutralności klimatycznej. Minęły czasy, gdy niektóre państwa członkowskie lub sektory mogły przekraczać cele, podczas gdy inne pozostawały bierne. Jak widać na przykładzie krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu, państwa członkowskie cechują się różnym poziomem ambicji. Niektóre państwa, takie jak Włochy, Polska, Rumunia czy Węgry, zaplanowały polityki i środki mające zapewnić spełnienie celów określonych w rozporządzeniu ESR. Inne państwa, takie jak Hiszpania, Dania, Portugalia lub Słowenia, wyznaczyły bardziej ambitne cele, wykraczające poza wymogi rozporządzenia ESR. Istnienie wiążących celów krajowych oznacza, że żadne państwo członkowskie nie może zrezygnować z zaangażowania w unijne wysiłki na rzecz klimatu. Wszystkie państwa są zobowiązane do podjęcia minimalnego wysiłku, a wdrażanie odpowiednich polityk jest proporcjonalne do możliwości każdego z państw. Uchylenie rozporządzenia ESR zniosłoby zobowiązania państw członkowskich i mogłoby doprowadzić do utrzymania przez niektóre z nich obecnego poziomu emisji lub nawet podniesienia go, co wiązałoby się z podważeniem wszystkich wysiłków na rzecz redukcji emisji podejmowanych zgodnie ze zobowiązaniami wynikającymi z porozumienia paryskiego.

- Pełnią one rolę **środków zachęcających do prowadzenia ambitnej polityki sektorowej na poziomie UE**. Istnieje już szereg instrumentów unijnych wspierających redukcję emisji w sektorach objętych rozporządzeniem ESR (np. normy emisji dwutlenku węgla, dyrektywa w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych, charakterystyka energetyczna budynków itp.). Wraz z podnoszeniem celów krajowych rosnąć może też poziom ambicji takich europejskich polityk sektorowych. UE mogłaby również przyjąć nowe środki sektorowe. Jednym z takich nowych środków mógłby być instrument ustalania opłat za emisję dwutlenku węgla w sektorach transportu drogowego i budynków, funkcjonujący niezależnie od istniejącego unijnego systemu handlu emisjami.

- System ten już funkcjonuje, a zatem możliwe jest natychmiastowe korzystanie z niego. Obejmuje on postanowienia dotyczące monitorowania, sprawozdawczości i zgodności. Inaczej przedstawia się sytuacja w przypadku systemu handlu emisjami w sektorach transportu drogowego i budynków, którego przygotowanie mogłoby potrwać aż do 2025 r.

› Kluczowe zalecenia

Podstawowe znaczenie ma utrzymanie w mocy rozporządzenia w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego i wyznaczenie wyższych wiążących krajowych celów w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych. Aby zwiększyć skuteczność tego rozporządzenia, należy wprowadzić do niego odpowiednie poprawki, w tym przede wszystkim:

- Powinno ono przewidywać kary finansowe, tak jak ma to już miejsce w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji oraz w przepisach dotyczących emisji CO_2 przez samochody osobowe. Kary powinny zostać ustalone na poziomie odpowiadającym średniemu kosztowi krańcowemu redukcji emisji na podstawie rozporządzenia ESR. Dzięki temu państwa członkowskie zawsze optowałyby za wyborem działań krajowych lub poszukiwaniem elastyczności w ramach Unii.

- Rola Komisji Europejskiej w sprawowaniu nadzoru nad państwami członkowskimi nieprzestrzegającymi rozporządzenia powinna zostać zwiększona. Komisja powinna być upoważniona do podejmowania odpowiednich kroków wobec takich państw członkowskich, na wypadek, gdyby ich plan działań naprawczych okazał się niewystarczający. Odpowiednie procedury mogłyby być zbliżone do tych przyjętych w ramach europejskiego okresu oceny koordynacji polityki gospodarczej.

- Co 5 lat uruchamiany powinien być automatyczny mechanizm dostosowawczy. Umożliwiłoby to dostosowanie rozporządzenia ESR do potencjalnych nowych unijnych lub globalnych celów klimatycznych. Ustalony z góry wzór podziału wysiłków redukcyjnych między państwa członkowskie pozwoliłby na automatyczne podwyższanie celów krajowych.

Utrzymanie sektorów transportu drogowego i budynków w zakresie rozporządzenia ESR

Jak wyjaśniono powyżej, emisje pochodzące z sektorów transportu i budynków są przedmiotem rozporządzenia w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego. Ograniczenia emisji w tych sektorach zawarte są w wiążących „łącznych" celach krajowych, obok ograniczeń w sektorach rolnictwa, odpadów i obszarach nieobjętych unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji. Łącznie sektory te odpowiadają za prawie 60% całkowitej emisji krajowej państw UE. Ponieważ cele krajowe mają charakter zagregowany, nie wynika z nich pożądany udział w redukcji emisji poszczególnych sektorów. Państwa członkowskie mają więc dużą swobodę, jeśli chodzi o środki konieczne do osiągnięcia krajowego celu oraz udziału poszczególnych sektorów w wysiłku redukcyjnym. W rezultacie sytuacja na poziomie krajowym jest bardzo zróżnicowana, a dokonując oceny krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu w ramach projektu PlanUp zauważono, że państwa często koncentrowały się na wybranych sektorach, poświęcając mniej uwagi innym, np. rolnictwu.

› Transport

Transport stanowi największe źródło emisji spośród sektorów objętych rozporządzeniem ESR. W 2019 r. obszar ten odpowiadał za 36% wszystkich emisji objętych zakresem tego rozporządzenia. Rozporządzenie ERS obejmuje transport powierzchniowy, tj. drogowy i kolejowy, a nie obejmuje lotnictwa (częściowo podlegającego unijnemu systemowi handlu uprawnieniami do emisji) oraz międzynarodowego transportu morskiego.

Rozporządzenie ESR stanowi główną podstawę działań na rzecz klimatu w sektorze transportu, jednak w mocy są także inne regulacje unijne mające na celu ograniczenie emisji w tym obszarze. Flagowymi przykładami takich regulacji są unijne normy emisji CO_2 dla pojazdów osobowych oraz normy emisji CO_2 dla pojazdów ciężarowych. Dzięki tym przepisom producenci samochodów pracują nad poprawą wyników ich emisyjności w oparciu o cele dotyczące emisji CO_2, które stanowią również zachętę do popularyzacji na rynku pojazdów o niskiej emisji, takich jak samochody elektryczne.

Poza stosowaniem wspomnianych przepisów unijnych państwa członkowskie mogą wdrażać inne środki w celu spełnienia celów określonych w rozporządzeniu ESR. Nie są one wskazane w krajowych planach w dziedzinie energii i klimatu, a analiza przeprowadzona przez PlanUp wykazała, że niektóre z tych popularnych wśród wielu państw środków nie zostały określone przez UE. Należą do nich strefy ograniczonej emisji i strefy zeroemisyjne w miastach, środki zachęcające do zakupu pojazdów elektrycznych, jak w przypadku hiszpańskiego planu w dziedzinie energii i klimatu, a także elektryfikacja flot transportu publicznego.

› Budynki

Zgodnie z komunikatem Komisji Europejskiej „Fala renowacji na potrzeby Europy"[5] sektor budowlany jest jednym z największych konsumentów energii elektrycznej w Europie i odpowiada za ponad jedną trzecią emisji w Unii. Pomimo to co roku jedynie 1% budynków jest poddawanych modernizacji pod kątem energooszczędności, zatem skuteczne działania w tym zakresie są konieczne w celu uczynienia Europy neutralną dla klimatu do roku 2050. Aktualnie około 75% budynków jest niewydajnych energetycznie, przy czym około 85–95% istniejących dziś budynków nadal będzie w użyciu w 2050 r. Ogółem budynki odpowiadają za około 40% całkowitej konsumpcji energii w Unii oraz za 25% emisji przez Unię gazów cieplarnianych z energii.[6]

Na poziomie Unii emisje w sektorze budynków są regulowane przede wszystkim przez dyrektywę w sprawie efektywności energetycznej oraz dyrektywę w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (obie te dyrektywy będą przedmiotem przeglądu w ramach pakietu „Gotowi na osiągnięcie celu 55 proc."). Państwa członkowskie są zobowiązane do implementacji tych dyrektyw poprzez opracowanie polityk i środków przyczyniających się do osiągnięcia ich wiążących celów krajowych wynikających z rozporządzenia ESR. Skuteczność

krajowych narzędzi i środków, poziom ich ambicji oraz wsparcie finansowe i środki zachęty różnią się jednak w zależności od państwa członkowskiego. W ostatecznej ogólnounijnej ocenie krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu opublikowanej we wrześniu 2020 r. Komisja Europejska zauważyła, że istnieje luka w porównaniu z celem efektywności energetycznej Unii na 2030 r. wynoszącym co najmniej 32,5%, która nadal wynosi 2,8 punktu procentowego w przypadku zużycia energii pierwotnej i 3,1 punktu procentowego w przypadku zużycia energii końcowej. Wyraźnie widać, że państwa członkowskie nie wykorzystują pełnego potencjału środków służących efektywności energetycznej.

› Rozszerzenie unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji na transport i budynki?

Włączenie sektorów transportu i budynków do systemu handlu emisjami budzi szereg wątpliwości związanych nie tylko z tym, czy jest to właściwe narzędzie do osiągnięcia pożądanego celu (tj. obniżenia emisyjności tych sektorów w sposób racjonalny pod względem kosztów), ale także dotyczących stopnia skomplikowania technicznego takiego kroku, w tym interakcji z istniejącym systemem handlu emisjami, oraz jego potencjalnych kosztów społecznych. Sektor budynków zbyt powoli reaguje na zmiany cen oraz charakteryzuje się pewnymi nieodłącznymi cechami szczególnymi. Obywatele byliby narażeni na ryzyko wyższych kosztów bez możliwości wyboru czystszych i bardziej efektywnych energetycznie rozwiązań alternatywnych. Ponadto środek ten nie będzie pomocny w rozwiązaniu problemów związanych z barierami rynkowymi, takimi jak sprzeczność motywacji inwestorów (tj. właścicieli domów) i płatników energii elektrycznej (tj. najemców), czy też niezdolność do pokrycia wysokich kosztów początkowych oraz brak informacji na temat możliwości modernizacji oraz opcji finansowania. Powyżej wskazano wszystkie bariery zidentyfikowane przez PlanUp podczas analizy krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu.

Niektóre z tych wyzwań dotyczą także sektora transportu. W przeciwieństwie do podmiotów działających w gałęziach objętych aktualnie systemem handlu emisjami konsumenci nie działają racjonalnie i przy podejmowanie decyzji inwestycyjnych nie biorą pod uwagę sygnałów dotyczących cen, które będą obowiązywały w przyszłości. Początkowe koszty inwestycji oraz wyobrażenie o przedmiocie zakupu odgrywają znacznie ważniejszą rolę niż koszt posiadania. Konsumenci są często poniekąd skazani na technologie wysokoemisyjne. Ceny musiałyby bardzo znacząco wzrosnąć, aby spowodować zmiany w zakresie technologii lub zachowania konieczne w celu ograniczenia emisji.[7] [8] Powiązanie wyższych ambicji klimatycznych z takimi wysokimi cenami zagraża poparciu społecznego dla Europejskiego Zielonego Ładu. Ponadto ustalanie opłat za emisję dwutlenku węgla nie pomoże w rozwiązaniu problemu barier pozarynkowych. Nie zawsze dostępne są łatwe rozwiązania alternatywne dla podróży samochodem lub, jak wskazano powyżej, ogrzewania domu. Często rozwiązania te wymagają rozwoju infrastruktury (np. transportu publicznego, stacji ładowania), powstanie której jest bardzo czasochłonne i pozostaje poza kontrolą konsumentów. Wreszcie, wprowadzenie jednolitej ceny uprawnień do emisji dwutlenku węgla w ramach unijnego systemu ETS przy bardzo zróżnicowanym poziomie opodatkowania i dochodów w poszczególnych państwach członkowskich spowodowałoby znaczne dysproporcje.

Istnieją inne, dużo bardziej skuteczne rozwiązania prowadzące do ograniczenia emisji pochodzących z transportu i budynków. Dużo lepiej sprawdziłyby się normy wpływające na decyzje inwestycyjne po stronie podaży (takie jak istniejące już unijne normy emisji CO_2 dla nowych pojazdów).

W sektorze budynków do skutecznych środków regulacyjnych należą etykietowanie energetyczne oraz ekologiczne normy projektowania, które przyczyniły się do osiągnięcia w jednej czwartej celów redukcji emisji i w połowie celów dotyczących oszczędności energii wyznaczonych przez UE na rok 2020, generując jednocześnie co roku 490 euro oszczędności na rachunkach za energię dla gospodarstw domowych.[9]

Należy podkreślić, że usunięcie sektorów transportu i budynków z zakresu rozporządzenia ESR – oraz uchylenie tego rozporządzenia w całości – jest sprzeczne z jednym z najważniejszych wniosków płynących z analiz przeprowadzonych przez PlanUp: wiążące cele krajowe i ramy regulacyjne to najsilniejsze bodźce dla podejmowania przez państwa członkowskie działań i inwestycji, których nie podjęłyby w innym przypadku.

Rozporządzenie ESR jest podstawą solidnego i sprawdzonego systemu. Rządy krajowe są, i powinny pozostać, kluczowymi filarami polityki klimatycznej mającej wpływ na nasze codzienne życie i działania w takich dziedzinach jak transport drogowy czy budynki. Państwa członkowskie mogą dostosowywać swoją politykę do bieżących potrzeb inwestycyjnych i rzeczywistości społeczno-ekonomicznej, zapewniając tym samym bardziej skuteczne i sprawiedliwe przemiany.

Przeniesienie odpowiedzialności za ograniczenie emisji w sektorach transportu drogowego i budynków z państw członkowskich na poziom unijnego systemu ustalania opłat za emisję dwutlenku węgla byłoby natomiast obarczone wieloma wadami oraz wiązałoby się z ryzykiem braku sprawiedliwości społecznej.

› Kluczowe zalecenia

- Utrzymanie sektorów transportu i budynków w zakresie rozporządzenia w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego.
- Niewłączanie sektorów transportu i budynków do systemu handlu emisjami.

Solidne ramy prawne dla ograniczenia emisji dwutlenku węgla z rolnictwa

Rolnictwo jest istotną przyczyną zmian klimatu. Szacuje się, że emisja metanu w tym sektorze przyczyniła się w 24% do globalnego ocieplenia, z jakim mierzymy się dziś. Według danych Europejskiej Agencji Środowiska, pomimo iż rolnictwo stanowi trzecie największe źródło emisji spośród sektorów objętych rozporządzeniem ESR, poziom emisji pochodzących z tego sektora jest stały od 2005 i praktycznie nie został ograniczony zgodnie z tym rozporządzeniem. W UE rolnictwo odpowiada za 54%[10] antropogenicznych emisji metanu.

Obecnie w sektorze rolnictwa nie obowiązuje żaden konkretny cel w zakresie redukcji emisji. Emisje substancji innych niż dwutlenek węgla w tym sektorze (pochodzące ze stosowania nawozów i hodowli zwierząt) podlegają rozporządzeniu ESR, tak jak sektory odpadów, transportu i mieszkalnictwa. Jak wskazano powyżej, zagregowany charakter obowiązujących przepisów w dużej mierze umożliwił państwom zignorowanie tych emisji w planowaniu polityki klimatycznej i energetycznej. Emisje dwutlenku węgla pochodzące z rolnictwa i wynikające z upraw na zmeliorowanych torfowiskach oraz niewłaściwego zarządzania użytkami zielonymi lub ich przekształcania w pola uprawne podlegają regulacjom dotyczącym sektora użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa (LULUCF), w ramach którego emisje były łatwo ukrywane poprzez w związku z faktem ich pochłaniania w ramach leśnictwa. Wskutek tych wadliwych ram prawnych przez ostatnie 15 lat emisje pochodzące z rolnictwa utrzymywały się na stałym poziomie, a rządy UE nie planują ich znacznego ograniczenia do 2030 r.[11]

› Rolnictwo w krajowych planach w dziedzinie energii i klimatu

Wspomniane niedoskonałe ramy legislacyjne częściowo odpowiadają także za brak poświęcenia rolnictwu należytej uwagi w krajowych planach w dziedzinie energii i klimatu, co zostało podkreślone w ramach projektu PlanUp. Działania zaplanowane w sektorze rolnictwa stanowią często słabą stronę tych planów. Przykładowo w planie Rumunii nie przewidziano żadnych szczególnych środków mających na celu ograniczenie emisji bezpośrednich z tego sektora (intensywna uprawa i hodowla), a te skromne środki, które zostały przyjęte, dotyczą emisji pośrednich (zużycie energii). Hiszpański plan w dziedzinie energii i klimatu nie odnosi się w wystarczającym stopniu do sektora rolnictwa, a zaproponowane środki pomijają wiele źródeł emisji gazów cieplarnianych, takich jak produkcja pestycydów, stosowanie nawozów lub intensywna hodowla zwierząt. W planie opracowanym przez Szwecję zawarto opis aktualnej polityki dotyczącej rolnictwa i środków mających na celu propagowanie obniżenia emisyjności oraz efektywności energetycznej w ramach programu rozwoju obszarów wiejskich w latach 2014–2020. Nie przedstawiono jednak żadnych informacji na temat przewidywanej redukcji emisji w wyniku zastosowania tych środków.[12]

Podsumowując, można stwierdzić, że w zakresie działań na rzecz klimatu w sektorze rolnictwa większość państw polega na wspólnej polityce rolnej UE. Jest to bardzo problematyczne, ponieważ stwierdzono, że bieżąca wspólna polityka rolna, która obowiązuje do grudnia 2022 r., ma negatywny – lub w najlepszym przypadku neutralny – wpływ na emisję gazów cieplarnianych. Aktualne propozycje dotyczące reformy wspólnej polityki rolnej[13] również nie są skierowane na rozwiązanie problemów związanych ze zmianami klimatu.

Opisana sytuacja stanowi poważne zagrożenie dla realizacji celów określonych w porozumieniu paryskim i wymaga zmiany za pomocą dużo bardziej ambitnej polityki klimatycznej obejmującej rolnictwo oraz użytkowanie gruntów, zmianę użytkowania gruntów i leśnictwo. Ponadto rolnictwo pochłania niemal połowę budżetu Unii, a przy tym w sektorze tym nie dokonano prawie żadnego postępu w zakresie działań na rzecz klimatu. Wspólna polityka rolna jest potencjalnie największym katalizatorem zmiany w postaci masowego odejścia od rolnictwa przemysłowego. Połowa budżetu dostępnego w ramach wspólnej polityki rolnej powinna

być przeznaczona na stworzenie zachęt dla rolników do wspieranie celów środowiskowych i klimatycznych oraz na nagradzanie ich za takie działania. Dopłaty dla rolników powinny wspierać praktyki sekwestrujące polegające na zatrzymywaniu dwutlenku węgla w glebie, takie jak uprawy konserwujące (uprawy zerowe, stała pokrywa glebowa i złożony system płodozmianowy) oraz agroleśnictwo (łączenie zadrzewienia z uprawami rolnymi lub pastwiskami).

› Co się nie sprawdziło?

Rolnictwo agroekologiczne przyczynia się do ograniczenia emisji i zanieczyszczenia, odbudowy zmniejszonych populacji dzikich zwierząt, odbudowy zniszczonej gleby, zapewnia bezpieczeństwo żywnościowe podczas wstrząsów klimatycznych, a nawet może pochłaniać dwutlenek węgla. Rolnictwo i polityka klimatyczna powinny być lepiej zintegrowane, aby zapewniać zgodność działań w jednym obszarze z działaniami podejmowanymi w drugim. Przykładowo rolnictwo i sektor energii nie powinny konkurować o biomasę. Przy odpowiedniej gospodarce grunty rolne mają zdolność pochłaniania dwutlenku węgla z atmosfery i magazynowania go w glebie i roślinach. Aktualnie jednak unijne pola uprawne i użytki zielone są źródłem emisji netto. Nadmierny wypas, orka i degradacja gleby zmniejszają jej zdolność do magazynowania dwutlenku węgla. Emisje, za które odpowiada rolnictwo, to przede wszystkim metan i podtlenek azotu pochodzące z hodowli zwierząt i stosowania nawozów. Ponieważ wynikają one z procesów biologicznych, są w pewnym stopniu nieodłącznym elementem produkcji żywności, jednak znaczne ich ograniczenie jest możliwe i niezbędne.

Przeprowadzona przez PlanUp analiza dziesięciu krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu wykazała, że państwa członkowskie zasadniczo pominęły większość, jeśli nie wszystkie, z powyższych środków służących ograniczeniu emisji w sektorze rolnictwa. Większość państw członkowskich nie wyznaczyło celów redukcji emisji, a wiele z nich nie zaproponowało żadnych nowych środków ukierunkowanych na ograniczenie emisji gazów cieplarnianych w rolnictwie.

Ten brak działania został zauważony w ocenie końcowej krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu[14] dokonanej przez Komisję Europejską we wrześniu 2020 r., w której zwraca się uwagę na bardzo ograniczone środki mające przeciwdziałać emisji gazów cieplarnianych w rolnictwie i stwierdza się, że „Państwa członkowskie odnoszą się do wspólnej polityki rolnej (WPR) i jej programów rozwoju obszarów wiejskich jako głównego narzędzia wspierania środków redukcji emisji z rolnictwa i poprawy zrównoważonej gospodarki leśnej, a także zalesiania i odporności lasów" (s. 11).

Jak jednak wypomniano wyżej, wspólna polityka rolna nie ma korzystnego wpływu na klimat. Europejski Trybunał Obrachunkowy poważnie skrytykował sposób, w jaki Komisja Europejska wylicza kwoty przeznaczane w ramach WPR na łagodzenie zmian klimatu, przekonując, że wydatkowane środki nie przekładają się na faktyczne rezultaty. Redukcja emisji powinna być jedyną podstawą obliczania wydatków UE na działania dotyczące klimatu, przy jednoczesnym zastosowaniu przejrzystej metodologii. Przegląd regulacji dotyczących polityki klimatycznej i energetycznej do roku 2030 r. stwarza zatem ważną szansę na rozpoczęcie faktycznego ograniczania emisji pochodzących z działalności rolniczej i powiązanych sposobów użytkowania gruntów poprzez zmianę rozporządzenia ESR i rozporządzenia LULUCF.

› Kluczowe zalecenia

- Rozporządzenie ESR i wiążące cele krajowe to kluczowe narzędzia w walce ze zmianami klimatu, których nie można wycofać, niezależnie od tego, czy rolnictwo pozostanie objęte zakresem rozporządzenia ESR.
- Harmonizacja i integracja ustawodawstwa (przez zmianę rozporządzenia ESR i rozporządzenia LULUCF) z wiążącymi unijnymi i krajowymi celami redukcji emisji gazów cieplarnianych w związku z rolnictwem i powiązanymi formami użytkowania gruntów (tj. emisji CO_2 i gazów innych niż CO_2 pochodzących z rolnictwa).

Stopniowe wycofywanie elastyczności przewidzianych w rozporządzeniu ESR

Jak wskazano powyżej, rozporządzenie w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego określa dopuszczalną wielkość emisji gazów cieplarnianych przez państwo członkowskie, tj. roczny limit emisji (AEA). Zgodnie z rozporządzeniem ESR budżet emisji dwutlenku węgla na lata 2021–2030 (całkowita dopuszczalna wielkość emisji gazów cieplarnianych lub łączny roczny limit emisji) jest określony zgodnie ze ścieżką od punktu początkowego do celu redukcji emisji na rok 2030. Punkt początkowy określa się na podstawie średniej wielkości emisji danego państwa w latach 2016–2018; datą początkową tej ścieżki jest 1 czerwca 2019 r. lub 2020 r. (w zależności od tego, w jakiej dacie emisja była niższa).

Na podstawie rozporządzenie ESR państwa członkowskie są zobowiązane utrzymywać swój poziom emisji gazów cieplarnianych poniżej rocznego limitu emisji. Aby osiągnięcie tych celów klimatycznych było mniej kosztowne, państwa członkowskie mają prawo korzystać z różnorodnych elastyczności. Elastyczności te składają się jednak na luki, jeśli umożliwiają państwom członkowskim unikanie podejmowania działań na rzecz klimatu w sektorach transportu, budynków i odpadów.

Elastyczność czasowa: państwa członkowskie mogą pożyczać jednostki rocznych limitów emisji z następnych lat na pokrycie maksymalnie 10% swojego celu rocznego w odniesieniu do lat 2021–2025 oraz 5% w odniesieniu do lat 2026–2029. Ponadto mogą one zatrzymywać nadwyżkę wynikającą z przekroczenia celu na dany rok i wykorzystać ją w kolejnym (w wysokości nieprzekraczającej 30% rocznego limitu emisji danego państwa).

Elastyczność między państwami: Państwa członkowskie mogą handlować między sobą jednostkami redukcji emisji: Mogą one przekazywać innym państwom posiadaną nadwyżkę, a także część swojego rocznego limitu emisji (5% swojego AEA w latach 2021–2025 i 10% w latach 2026–2030).

Elastyczność w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS): Każdego roku niektóre państwa członkowskie mogą wykorzystać ograniczoną część uprawnień do emisji w ramach systemu EU ETS do kompensowania emisji w ramach rozporządzenia ESR (dotyczy to 9 państw członkowskich i emisji łącznie do 100 milionów ton równoważnika dwutlenku węgla). W przypadku skorzystania przez państwo z tej elastyczności uprawnienia w ramach systemu ETS podlegają odjęciu od uprawnień będących przedmiotem sprzedaży na aukcji, uszczuplając jego dochody. Pozostaje to bez wpływu na funkcjonowanie rezerwy stabilności rynkowej na podstawie systemu EU ETS.

Elastyczność w odniesieniu do sektora użytkowania gruntów: Każdego roku państwa członkowskie mają prawo do wykorzystania ograniczonego wolumenu uprawnień z tytułu użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa, jeżeli sektory te pochłaniają więcej dwutlenku węgla z atmosfery niż emitują (łącznie do wysokości 280 milionów ton równoważnika dwutlenku węgla).

Elastyczność umożliwiająca wykorzystanie nadwyżki sprzed 2020 r: Niektóre państwa członkowskie mogą korzystać z tzw. „rezerwy bezpieczeństwa" (do łącznej wysokości 105 milionów ton równoważnika dwutlenku węgla) w latach 2026–2030, która zasadniczo nie powinna przekraczać 20% nadwyżki danego kraju sprzed 2020 r. Kwalifikują się do niej tylko państwa członkowskie, które spełniają określone kryteria. Rezerwa ta może być wykorzystana tylko pod warunkiem, że nie zagraża to osiągnięciu unijnego celu klimatycznego na 2030 r.

› Co się nie sprawdziło?

Elastyczności przewidziane w rozporządzeniu ESR mają w założeniu umożliwić państwom członkowskim osiągnięcie ich celów klimatycznych w bardziej efektywny kosztowo sposób. Niektóre z państw polegają jednak na jednostkach kompensacji emisji z innych sektorów lub redukcji emisji z okresów minionych i zakłócają proces przechodzenia na gospodarkę bezemisyjną w sektorach nieobjętych systemem handlu emisjami, dopuszczając zwiększoną emisję gazów cieplarnianych w tych sektorach w okresie do roku 2030. Dotyczy do np. elastyczności w ramach systemu handlu emisjami i sektora użytkowania gruntów, a także elastyczności dopuszczającej wykorzystanie nadwyżki sprzed 2020 r. W tym przypadku polityczne uzasadnienie elastyczności, tj. „osiągnięcie celów w sposób efektywny pod względem kosztów", w rzeczywistości staje się przeszkodą w odchodzeniu od paliw kopalnych w sektorach nieobjętych systemem handlu emisjami, takich jak budynki i transport. Innym negatywnym skutkiem ubocznym tych elastyczności jest fakt, że odciągają one uwagę państw członkowskich od procesu realizacji krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu, w ramach których powinny one zidentyfikować istniejące i planowane polityki i środki oraz sposób, w jaki zamierzają one spełnić wymagania wynikające z celów klimatycznych określonych w rozporządzeniu ESR.

W razie nieosiągnięcia przez państwo członkowskie celu klimatycznego, po uwzględnieniu mechanizmów elastyczności, będzie ono podlegać karze. Kara ta uwzględnia koszt środowiskowy opóźnienia w zakresie redukcji emisji: nadwyżka emisji podlega pomnożeniu przez współczynnik 1,08 i jest dodawana do emisji w kolejnym roku, czyniąc obowiązujący w nim cel bardziej rygorystycznym. Co pięć lat (w 2027 i 2032 r.) Komisja Europejska będzie sprawdzać, czy państwa członkowskie osiągnęły swoje cele roczne. Jeśli nie, do rocznych limitów emisji w kolejnych latach będzie miała zastosowanie kara. Mechanizm ten stanowi solidną podstawę, choć jego wadą jest fakt, że pierwsza kontrola zgodności odbędzie się dopiero w 2027 r., przez co zachodzi ryzyko, że jeśli państwa członkowskie będą niewłaściwie realizować swoje cele, do czasu stwierdzenia konieczności podjęcia przez nie działań naprawczych minie zbyt dużo czasu.

Państwa członkowskie są zobowiązane do zgłoszenia w krajowych planach w dziedzinie energii i klimatu zamiaru skorzystania z mechanizmów elastyczności przewidzianych w rozporządzeniu ESR na potrzeby osiągnięcia swoich celów redukcji emisji gazów cieplarnianych.

Pięć krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu poddanych analizie w ramach projektu PlanUp różni się pod względem zgłoszenia zamiaru skorzystania z mechanizmów elastyczności.

Jedynym krajem, który zadeklarował zamiar wykorzystania, w razie konieczności, mechanizmów elastyczności przewidzianych w rozporządzeniu w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego, jest Polska. Polski plan zawiera jednak niewiele informacji na temat polityk i środków, które wygenerowałyby uprawnienia z tytułu użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa (LULUCF) i które kraj ten mógłby wykorzystać do osiągnięcia swojego krajowego celu w zakresie emisji gazów cieplarnianych.

Na przeciwnym biegunie znajduje się Hiszpania, która w swoim krajowym planie zadeklarowała, że nie zamierza wykorzystywać elastyczności dotyczącej LULUCF w celu zapewnienia zgodności z rozporządzeniem ESR. To pozytywna wiadomość, która świadczy o tym, że w celu realizacji celów wynikających z rozporządzenia ESR rząd Hiszpanii zamierza skoncentrować się na redukcji emisji w ramach poszczególnych sektorów.

Rumunia, Włochy i Węgry nie zadeklarowały, czy zamierzają korzystać z elastyczności na potrzeby zapewnienia zgodności, a zatem nie uczyniły zadość obowiązkowi podania tej informacji wynikającemu z rozporządzenia w sprawie zarządzania unią energetyczną.

Podczas gdy elastyczności przewidziane w rozporządzeniu ESR pozwalają na bardziej efektywne kosztowo osiągnięcie celów klimatycznych, niektóre z nich zakłócają proces przechodzenia na gospodarkę bezemisyjną w sektorach nieobjętych systemem handlu emisjami. Te wady należy wyeliminować. W przypadku sektora użytkowania gruntów promowanie pochłaniania dwutlenku węgla przez sektor LULUCF powinno zostać oddzielone od wysiłków państw członkowskich w zakresie redukcji emisji w innych sektorach. Naturalne pochłanianie dwutlenku węgla nie jest w żadnej mierze równoważne z redukcją emisji, zatem należy unikać traktowania tych pojęć zamiennie.

Unijne ramy klimatyczne nie powinny dopuszczać mechanizmów elastyczności o charakterze pozasektorowym. Krajowe plany w dziedzinie energii i klimatu powinny służyć planowaniu realnych polityk i środków przyczyniających się do osiągnięcia realnych celów i określających ścieżki odchodzenia od paliw kopalnych dla wszystkich sektorów objętych planem.

› Kluczowe zalecenia

Usunięcie z rozporządzenia w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego elastyczności dotyczących sektorów objętych systemem handlu emisjami i sektora użytkowania gruntów

Inne kluczowe kwestie

Uwzględnienie w pakiecie „Gotowi na osiągnięcie celu 55 proc.” wiążących celów krajowych w zakresie odnawialnych źródeł energii i efektywności energetycznej

Pakiet klimatyczno-energetyczny „20-20-20” określał wiążące krajowe cele dotyczące energii odnawialnej i orientacyjne krajowe cele w zakresie efektywności energetycznej. Te drugie zostały wyznaczone przez państwa członkowskie na podstawie ich zużycia energii pierwotnej lub końcowej, oszczędności energii pierwotnej lub końcowej bądź energochłonności.

W przeszłości państwa członkowskie regularnie sprzeciwiały się krajowym wiążącym celom w zakresie efektywności energetycznej. Podczas prowadzonych w 2018 r. negocjacji dotyczących pakietu klimatyczno-energetycznego do roku 2030 („Czysta energia dla wszystkich Europejczyków”), w wyniku silnych nacisków ze strony Rady uzgodniono, że oba cele, w zakresie energii odnawialnej i efektywności energetycznej, będą wiążące jedynie na poziomie UE, umożliwiając uwzględnienie specyfiki krajowej i zapewnienie maksymalnej elastyczności.

Rozporządzenie w sprawie zarządzania unią energetyczną zostało przyjęte w celu zapewnienia wkładu państw członkowskich w starania na rzecz osiągnięcia celów UE w zakresie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, w zakresie energii odnawialnej i efektywności energetycznej oraz w celu zagwarantowania określenia tego wkładu w krajowych planach w dziedzinie energii i klimatu. Dzięki krajowym planom w dziedzinie energii i klimatu Komisja Europejska jest w stanie prowadzić zbiorczą analizę danych i oceniać łączne spełnianie przez państwa członkowskie celów dotyczących efektywności energetycznej i energii odnawialnej. Ponadto Komisja utrzymała inicjatywę w zakresie podejmowania środków na poziomie UE, by zapewnić zbiorcze osiągnięcie tych założeń i celów (uzupełniając tym samym ewentualny niedostateczny poziom ambicji na poziomie krajowym).

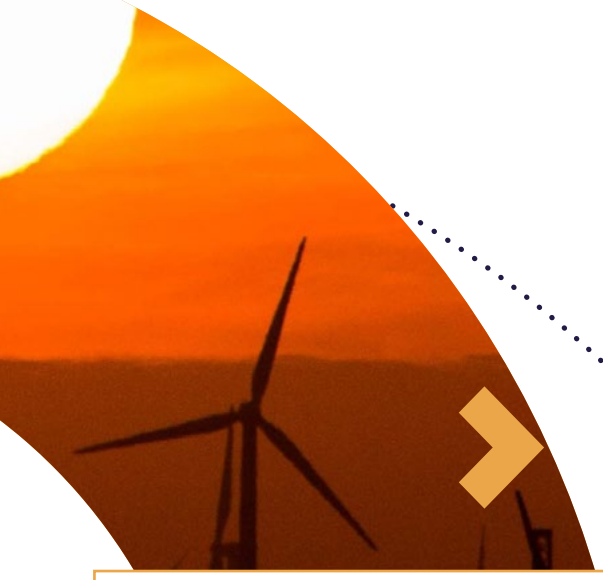
Cytat: *Jeżeli postępy Unii w dążeniu do tych założeń i celów będą niewystarczające do ich osiągnięcia, Komisja powinna w uzupełnieniu zaleceń zaproponować środki i wykonać odpowiednie uprawnienia na szczeblu Unii lub państwa członkowskie powinny przyjąć dodatkowe środki, by zapewnić osiągnięcie tych założeń i celów (przeciwdziałając tym samym opóźnieniom w realizacji) (21.12.2018 PL Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 328/9).*

› Co się nie sprawdziło?

Po upływie trzech lat od wejścia w życie rozporządzenia w sprawie zarządzania unią energetyczną uwidoczniły się jego słabe strony. Państwa członkowskie w pełni korzystają z elastyczności przewidzianej przepisami, nie wprowadzając niezbędnych środków regulacyjnych i instrumentów finansowych. Regułą stało się przenoszenie odpowiedzialności za osiągnięcie celów unijnych na inne, bardziej zamożne państwa członkowskie. Poziom ambicji i potencjał krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu uległy zatem ograniczeniu, jako że większość działań w nich przewidzianych to działania krótkoterminowe, które nie są wpisane w strategiczne plany o charakterze długoterminowym.

Dotyczy to na przykład działań w zakresie efektywności energetycznej w Rumunii, gdzie nadal utrzymują się bariery regulacyjne i rynkowe utrudniające lepsze wykorzystanie systemów oszczędzania energii i krajowego rynku pomp cieplnych, a także większe upowszechnienie energii odnawialnej. W Hiszpanii poprawa charakterystyki energetycznej budynków opóźnia się z powodu braku kompleksowej strategii pozwalającej na czerpanie korzyści z naturalnych surowców i nowych technologii. We Włoszech na przeszkodzie szybszej i szeroko zakrojonej dekarbonizacji sektora budowlanego stoi utrzymywanie różnych form dotacji do ogrzewania paliwami kopalnymi. W Polsce programy promujące efektywność energetyczną wymagają dłuższej perspektywy i stabilnych mechanizmów finansowania. Powinny być one także spójne z dyrektywą w sprawie odnawialnych źródeł energii oraz strategiami stopniowego wycofywania dotacji do paliw kopalnych.

Wyraźnie widać, że zniesienie wiążących celów krajowych w zakresie energii odnawialnej nie skłoniło państw członkowskich do intensywniejszego korzystania z odnawialnych źródeł energii. Niezwykle ważne jest, aby w ramach przeglądu rozporządzenia ESR przywrócić obowiązkowe cele w odniesieniu do odnawialnych źródeł energii oraz efektywności energetycznej.



› Kluczowe zalecenia

- Nadanie zarówno celom w zakresie energii odnawialnej, jak i celom w zakresie efektywności energetycznej, charakteru wiążącego na poziomie krajowym i wprowadzenie odpowiednich zmian do rozporządzenia w sprawie zarządzania unią energetyczną.
- Opracowanie spójnej i jednolitej polityki energetycznej i ram regulacyjnych, które w najszerszym możliwym zakresie będą wykorzystywały synergię między efektywnością energetyczną a energią odnawialną.
- Zapewnienie włączenia wszystkich sektorów gospodarki w wysiłek na rzecz osiągnięcia celów energetycznych.

Wnioski

Nowy unijny cel klimatyczny nie odpowiada sprawiedliwemu udziałowi Europy w globalnych działaniach na rzecz klimatu ukierunkowanych na utrzymanie wzrostu temperatur poniżej 1,5 °C. Aby zapobiec najbardziej niekorzystnym skutkom kryzysu klimatycznego, UE powinna do 2030 r. ograniczyć swoje emisje o co najmniej 65%. Jest zatem niezwykle ważne, aby przegląd ram prawnych regulujących kwestie związane z klimatem przyniósł skutek w postaci skuteczniejszych i wzmocnionych aktów legislacyjnych, w szczególności rozporządzenia w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego oraz rozporządzenia w sprawie zarządzania unią energetyczną.

Do **rozporządzenia w sprawie zarządzania unią energetyczną**, które było podstawą określenia krajowych celów klimatycznych i energetycznych, powinno się wprowadzić ukierunkowane poprawki. W szczególności **rozporządzenie to powinno nakładać bardziej rygorystyczne wymogi dotyczące pożądanego poziomu szczegółowości informacji zamieszczanych w krajowych planach w dziedzinie energii i klimatu, dzięki czemu plany te stałyby się bardziej konkretne i porównywalne**. Na mocy tego rozporządzenia państwa członkowskie powinny być zobowiązane do wyczerpującego objaśnienia każdego zaproponowanego działania oraz zapewnienia bardziej szczegółowych informacji, takich jak skutki danego środka, możliwość jego zastosowania pod względem geograficznym oraz spójność z innymi politykami. W krajowych planach powinno się także uwzględniać długoterminowe założenia w zakresie obniżania emisyjności oraz pośrednie etapy ich realizacji, a także potrzeby inwestycyjne, plany wdrożenia i potrzeby infrastrukturalne.

Przedmiotowe rozporządzenie powinno również zawierać bardziej rygorystyczne przepisy dotyczące wczesnego i skutecznego udziału społeczeństwa, jak również szczegółowe wymogi dotyczące lepszej harmonizacji praktyk w zakresie zaangażowania zainteresowanych stron we wszystkich państwach członkowskich. Powyższe wiązałoby się z koniecznością zmiany artykułu 10 rozporządzenia, tak aby zobowiązać rządy do przedstawiania łatwo dostępnego i jasnego harmonogramu procesu opracowywania i aktualizacji krajowych planów działania w celu poprawy ogólnej przejrzystości. Rozporządzenie to powinno również określać minimalny okres trwania konsultacji społecznych zapewniający społeczeństwu wystarczającą ilość czasu na pozyskanie informacji, uczestnictwo w tym procesie i wyrażenie opinii. Wreszcie, ujednolicenia wymagają przepisy dotyczące udziału społeczeństwa w projektach i ostatecznych wersjach krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu, tak aby państwa członkowskie miały obowiązek przeprowadzania konsultacji społecznych w sprawie projektu planu „ze znacznym wyprzedzeniem” w stosunku do daty jego przyjęcia. Spowodowałoby to istotny wzrost przejrzystości i dostępności planów, a także poziomu zaangażowania społeczeństwa i zainteresowanych stron, przekładając się także na znacznie wyższe poparcie dla ostatecznych działań i środków przewidzianych w krajowych planach.

W art. 11 rozporządzenia w sprawie zarządzania unią energetyczną zawarto zapis o organizacji tzw. wielopoziomowych dialogów dotyczących klimatu i energii w celu ułatwienia przejrzystej i inkluzywnej wymiany poglądów między zainteresowanymi stronami na temat polityki klimatycznej i energetycznej, w tym krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu. Aby wzmocnić ten ważny element, w rozporządzeniu należy przewidzieć obowiązek organizowania wielopoziomowych dialogów z zainteresowanymi stronami i zobowiązać państwa członkowskie do omawiania w ramach takich dialogów krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu oraz strategii długoterminowych. Zakres artykuł 11 powinien zostać rozszerzony, tak aby obejmował on wielopoziomową współpracę między władzami lokalnymi, regionalnymi i krajowymi na rzecz osiągnięcia celów, wykonania zadań i podjęcia środków określonych w krajowych planach w dziedzinie energii i klimatu oraz strategiach długoterminowych. Wreszcie, Komisja Europejska powinna udzielić państwom członkowskim wskazówek dotyczących sposobu organizacji wielopoziomowego dialogu w dziedzinie klimatu i energii w celu realizacji zaleceń dotyczących ostatecznych wersji planów krajowych.

Rozporządzenie w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego (ESR), które wyznacza państwom członkowskim wiążące na poziomie krajowym cele w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych, powinno nadal mieć zastosowanie do sektorów nieobjętych systemem handlu emisjami, a cele w nim wyznaczone powinny zostać zwiększone, tak by odpowiadały celowi redukcji emisji o 65% do 2030 r.

Ponadto, aby skuteczność tego rozporządzenia była wyższa, powinno ono przewidywać kary finansowe i przyznawać Komisji Europejskiej większą rolę w nadzorowaniu państw członkowskich, które nie zapewniają zgodności z jego postanowieniami.

Kluczowe jest, aby rozporządzenie to nie zostało uchylone na rzecz systemu opłat za emisję dwutlenku węgla dla sektorów transportu i budynków. Przeniesienie odpowiedzialności za ograniczanie emisji w tych sektorach z państw członkowskich na poziom unijnego systemu ustalania opłat za emisję byłoby obarczone wieloma wadami oraz wiązałoby się z ryzykiem naruszenia sprawiedliwości społecznej.

W odniesieniu do rolnictwa rozporządzenie ESR powinno określać konkretny cel w zakresie redukcji emisji w tym sektorze. Rozporządzenie ESR oraz rozporządzenie LULUCF powinny określać wiążące unijne i krajowe cele w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych w odniesieniu do rolnictwa i powiązanych form użytkowania gruntów (tj. emisji CO_2 i gazów innych niż CO_2 pochodzących z rolnictwa).

Utrzymanie i wzmocnienie wiążących krajowych celów w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych w sektorach transportu, budynków i rolnictwa zapewniłoby podjęcie wysiłku przez każde z państw członkowskich na rzecz osiągnięcia konkretnego celu krajowego i wdrożenie przez nie kompleksowych i przejrzystych działań w celu przeciwdziałania emisjom we wszystkich trzech sektorach w sposób równy i skuteczny.

Kolejną istotną wadą rozporządzenia ESR, która wymaga zmiany w ramach następnego przeglądu tego rozporządzenia, jest kwestia tzw. elastyczności. Niektóre z nich utrudniają przechodzenie na gospodarkę bezemisyjną w sektorach nieobjętych systemem handlu emisjami, umożliwiając emisję większej ilości gazów cieplarnianych w tych sektorach do 2030 r., jak w przypadku mechanizmów elastyczności wynikających z unijnego systemu handlu emisjami związanych z sektorem użytkowania gruntów. Te wady należy wyeliminować. Unijne ramy klimatyczne nie powinny dopuszczać mechanizmów elastyczności o charakterze pozasektorowym.

Ponadto w związku z pakietem „Gotowi na osiągnięcie celu 55 proc." należy wprowadzić zmiany do innych kluczowych aktów prawnych, takich jak dyrektywa w sprawie odnawialnych źródeł energii i dyrektywa w sprawie efektywności energetycznej. W ramach nadchodzącego przeglądu tych dyrektyw powinno się nadać wiążący charakter celom krajowym w zakresie energii odnawialnej i efektywności energetycznej, ustanowić spójną i konsekwentną politykę energetyczną oraz ramy regulacyjne w celu jak najlepszego wykorzystania synergii między efektywnością energetyczną a energią odnawialną, a także zapewnić zaangażowanie na rzecz osiągnięcia celów energetycznych wszystkich sektorów gospodarki.

Jedynie gruntowne i ambitne zmiany polityki klimatycznej i energetycznej pozwolą Europie na podjęcie w krótkiej perspektywie działań na rzecz osiągnięcia neutralności klimatycznej i uniknięcia najpoważniejszych konsekwencji zmian klimatu.

Bibliografia

1 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1999&from=pl

2 W ramach projektu PlanUp dokonano oceny projektów i ostatecznych wersji planów Włoch, Hiszpanii, Rumunii, Polski i Węgier. Analiza koncentrowała się na trzech z pięciu uwzględnionych we wzorze obszarach: obniżeniu emisyjności, energii odnawialnej i efektywności energetycznej. W ramach projektu nie przeprowadzono analiz obszarów dotyczących bezpieczeństwa energetycznego, wewnętrznego rynku energii oraz badań naukowych, innowacji i konkurencyjności.

3 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020SC0176

4 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0564&from=EN

5 https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-efficiency/energy-efficient-buildings/renovation-wave_en

6 https://carbonmarketwatch.org/wp-content/uploads/2017/01/European-Climate-Policy-Guide-VOL2-ENGLISH-WEB-SINGLE.pdf

7 https://europeanclimate.org/resources/impacts-of-extending-the-ets-to-transport-and-buildings/

8 https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2021-011_une_fausse_bonne_idee_why_extending_emissions_trading_ets_to_road_transport_and_buildings_is_not_recommendable.pdf

9 https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/documents/ecodesign_factsheet.pdf

10 https://mk0eeborgicuypctuf7e.kinstacdn.com/wp-content/uploads/2020/07/EEB-input_EU-methane-strategy-to-reduce-emissions-from-agriculture.pdf

11 http://capreform.eu/climate-measures-in-agriculture/

12 https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/documents/staff_working_document_assessment_necp_sweden_en.pdf

13 https://mk0eeborgicuypctuf7e.kinstacdn.com/wp-content/uploads/2021/03/Joint-letter-on-CAP-super-trilogue.pdf

14 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0564&from=pl

plan up

For strong and inclusive energy and climate plans

www.planup.eu