

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) 2018/842 w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od 2021 r. do 2030 r. przyczyniających się do działań na rzecz klimatu w celu wywiązania się z zobowiązań wynikających z porozumienia paryskiego”

[COM(2021) 555 final – 2021/0200(COD)]

(2022/C 152/31)

Sprawozdawca: **Weselin MITOW**

Współsprawozdawca: **Udo HEMMERLING**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 13.9.2021 Rada, 17.9.2021
Podstawa prawna	Art. 304 i 192 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	25.11.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	8.12.2021
Sesja plenarna nr	565
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	220/4/8

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji dotyczący zmiany rozporządzenia w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego (ESR) – rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/842 ⁽¹⁾ w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie – w celu dostosowania wkładu ESR w realizację zwiększonych ambicji na 2030 r., co jest założeniem Europejskiego Zielonego Ładu i przekłada się na konkretne działania w ramach pozostałej części pakietu „Gotowi na 55”.

1.2. Chociaż większe ambicje UE w zakresie redukcji emisji mogą budzić szacunek w porównaniu z międzynarodowymi zobowiązaniami, to nawet te zwiększone wysiłki mogą okazać się niewystarczające do wniesienia znaczącego wkładu przez bogatą gospodarkę i głównego historycznego emitenta w realizację scenariusza zakładającego maksymalny wzrost temperatury o 1,5 °C do końca bieżącego stulecia, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę dramatyczną prognozę opublikowaną niedawno przez IPCC w szóstym sprawozdaniu oceniającym (AR6) (2021) ⁽²⁾. W związku z tym bardzo ważne jest, by już teraz wdrażać cel dotyczący redukcji emisji w całej UE o 55 % do 2030 r., a wysiłki państw członkowskich mają w tym przypadku fundamentalne znaczenie. EKES uznaje zatem, że niezwykle istotne jest ustalenie ambitnych i wiążących celów dla państw członkowskich w zakresie wspólnego wysiłku redukcyjnego.

1.3. Wysoki poziom ambicji klimatycznych w odniesieniu do całego pakietu „Gotowi na 55” jest zatem niepodważalny. Jednocześnie efekty dystrybucyjne niezbędnych działań w dziedzinie klimatu mogą być znaczące (zarówno między państwami członkowskimi, jak i wewnątrz nich), a zatem należy się do tego odpowiednio ustosunkować.

⁽¹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/842 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od 2021 r. do 2030 r. przyczyniających się do działań na rzecz klimatu w celu wywiązania się z zobowiązań wynikających z Porozumienia paryskiego oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 525/2013 (Dz.U. L 156 z 19.6.2018, s. 26).

⁽²⁾ IPCC (2021): Summary for Policymakers [Streszczenie dla decydentów politycznych]. W: *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [V. MassonDelmotte, P. Zhai, A. Pirani, S.L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M.I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B. R. Matthews, T.K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekci, R. Yu, and B. Zhou (eds.)]. Cambridge University Press.

1.4. W związku z tym EKES podziela pogląd, że należy wziąć pod uwagę różnice między państwami członkowskimi w celu zapewnienia maksymalnej sprawiedliwości i opłacalności. Aby osiągnąć rzeczywistą racjonalność pod względem kosztów w sposób sprawiedliwy, obliczenia dotyczące wspólnego wysiłku redukcyjnego powinny uwzględniać oba aspekty jednocześnie i wyznaczać cele w taki sposób, by względne koszty redukcji emisji w odniesieniu do PKB były takie same dla każdego kraju. EKES uważa, że mechanizmy elastyczności odgrywają kluczową rolę w kompensowaniu niedociągnięć w zakresie wspólnego wysiłku redukcyjnego i zasługują na szczególną uwagę.

1.5. Należy uwzględnić powyższe czynniki w taki sposób, by zwiększyć postępy w kierunku długoterminowej neutralności klimatycznej, a zatem trzeba wziąć pod uwagę zarówno ograniczenie emisji, jak i sekwestrację dwutlenku węgla, a także wyzwania związane z przystosowaniem się do zmiany klimatu i bezpieczeństwem żywnościowym.

1.6. Z myślą o ustanowieniu nowego systemu handlu uprawnieniami do emisji dla transportu drogowego i budynków EKES popiera obecny wniosek Komisji dotyczący utrzymania tych sektorów w zakresie rozporządzenia ESR nawet po wprowadzeniu nowego systemu i odnotowuje, że redukcje emisji wynikające z handlu uprawnieniami do emisji w tych sektorach będą zaliczane na poczet wysiłków państw członkowskich na rzecz wypełnienia zobowiązań wynikających z ESR. EKES zwraca uwagę na konieczność zapewnienia przez Komisję i państwa członkowskie sprawnego i przejrzystego interfejsu między tymi dwoma systemami.

2. Uwagi ogólne

2.1. Omawiany wniosek, stanowiący część pakietu „Gotowi na 55” zainicjowanego przez Komisję Europejską 14 lipca 2021 r., dąży do zmiany rozporządzenia w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego (ESR) z myślą o dostosowaniu jego wkładu w osiągnięcie celu redukcji emisji o 55 % do roku 2030 zgodnie z Europejskim prawem o klimacie. Ogólne redukcje musiałyby wzrosnąć o ok. 11 punktów procentowych w stosunku do celu redukcji emisji o 29 % do roku 2030 określonego w 2018 r. w rozporządzeniu ESR. W niniejszej opinii EKES wyraża swoje stanowisko na temat proponowanego rozporządzenia w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od 2021 r. do 2030 r.

2.2. Wniosek w sprawie ESR stanowi element wywiązania się przez UE ze zobowiązania do redukcji jej emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 55 % do roku 2030 w porównaniu z poziomem z roku 1990. Zgodnie z propozycjami Komisji cel na 2030 r. wymaga redukcji emisji o 61 % w sektorach objętych istniejącym unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji (ETS), redukcji o 43 % w proponowanym oddzielnym systemie ETS dla transportu i budownictwa oraz o 40 % w innych sektorach (nieobjętych ETS) w porównaniu z poziomami z 2005 r.

2.3. Proponowana regulacja ma zastosowanie do transportu drogowego i budynków, które byłyby objęte oddzielnym systemem handlu uprawnieniami do emisji, jak stwierdzono w pakiecie „Gotowi na 55”, a także do żeglugi krajowej w UE oraz sektorów i rodzajów działalności nieobjętych systemem ETS, takich jak rolnictwo i odpady. EKES popiera propozycję Komisji dotyczącą utrzymania rozporządzenia ESR dla wyżej wymienionych sektorów. Zgodnie z oceną skutków Komisji oczekiwana wartość dodana tego rozwiązania polega na tym, że zapewnia ono wymagane zmniejszenie emisji w tych sektorach, a (rozszerzony) system handlu emisjami powinien być postrzegany jako dodatkowe wsparcie dla osiągnięcia ambitniejszych celów na 2030 r. W ocenie skutków wskazano również, że podniesienie krajowych poziomów docelowych na mocy rozporządzenia ESR będzie wymagało ponownego rozpatrzenia zasad sprawiedliwości i oszczędności kosztowej. Potrzebne mogą być zatem instrumenty uzupełniające (rynek i regulacja) w sektorach charakteryzujących się sztywnością rynku (brak dostępu do przystępnych cenowo rozwiązań niskoemisyjnych), w których ludność (zwłaszcza grupy o niskich dochodach) jest bezpośrednio dotknięta. Utrzymanie wspomnianych sektorów w orbicie możliwości regulacyjnych państw członkowskich działających w ramach rozporządzenia ESR gwarantuje uzyskanie pożądaných wyników i może zapewnić lepszą ochronę i sprawiedliwość. Dlatego EKES popiera obecny wniosek Komisji dotyczący utrzymania tych sektorów w zakresie rozporządzenia ESR nawet po wprowadzeniu nowego systemu handlu uprawnieniami do emisji w transporcie drogowym i budownictwie. EKES zwraca uwagę na konieczność zapewnienia przez Komisję i państwa członkowskie sprawnego i przejrzystego interfejsu między tymi dwoma systemami.

2.4. Komisja proponuje utrzymanie zróżnicowanych krajowych celów w zakresie redukcji emisji z myślą o tym, by zapewnić zgodność z zasadami sprawiedliwości i opłacalności postulowanymi przez Radę Europejską. Zmienione cele poszczególnych państw członkowskich w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych w sektorach objętych rozporządzeniem ESR na rok 2030 wahają się od 10 % do 50 % w porównaniu z poziomami z 2005 r. EKES zdecydowanie popiera koncepcję, zgodnie z którą państwa członkowskie, które są najlepiej przygotowane pod względem ekonomicznym do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, powinny robić stosunkowo więcej. Należy także rozważyć potencjał redukcji emisji, który byłby racjonalny pod względem kosztów – w tym względzie mechanizmy elastyczności powinny wnieść znaczący wkład.

2.5. Jeśli chodzi o mechanizmy elastyczności, należy również stosować elastyczność między państwami członkowskimi i elastyczność na przestrzeni czasu za pomocą przechowywania i pożyczania, z uwzględnieniem różnych możliwości i zdolności państw członkowskich, opłacalnych rozwiązań oraz skutków cykli gospodarczych.

2.6. Komisja proponuje kontynuację systemu elastyczności umożliwiającego przekazywanie limitów emisji między państwami członkowskimi oraz na przestrzeni czasu. Komisja proponuje ponadto nowe formy elastyczności, dzięki którym sektor objęty rozporządzeniem ESR może w pewnym zakresie wymieniać uprawnienia z sektorami objętymi systemem ETS i sektorami LULUCF.

2.7. Proponowany pakiet „Gotowi na 55” porusza również kwestię monitorowania i raportowania w odniesieniu do gazów cieplarnianych, w tym zasady rozliczania w odniesieniu do użytkowania gruntów i leśnictwa.

3. Uwagi szczegółowe

3.1. Komisja słusznie uwzględnia w swoim wniosku zasady sprawiedliwości i opłacalności. EKES podziela pogląd, że należy wziąć pod uwagę różnice między państwami członkowskimi, by zapewnić zarówno sprawiedliwość, jak i racjonalność pod względem kosztów. Ma to na celu odzwierciedlenie różnych charakterystyk i sytuacji wyjściowych państw członkowskich, a także ich potencjału gospodarczego w zakresie redukcji emisji.

3.2. EKES podkreśla, że przy uwzględnianiu krajowych celów w zakresie redukcji emisji i metod ich osiągnięcia w sprawiedliwy i opłacalny sposób należy rozpatrzyć stopniowe wycofanie istniejących dotacji państwowych dla produkcji i zużycia energii z paliw kopalnych.

3.3. Komitet ostrzega jednak, że proponowane podejście uwzględnia oddzielnie kwestie sprawiedliwości i opłacalności. Natomiast aby osiągnąć najbardziej skuteczny wynik na poziomie UE w sposób sprawiedliwy i rzeczywiście racjonalny pod względem kosztów, obliczenia powinny kompleksowo obejmować oba te aspekty we wszystkich państwach członkowskich.

3.4. W odniesieniu do użytkowania gruntów i leśnictwa – co jest tematem na oddzielny wniosek, lecz ma pewne znaczenie również dla innych sektorów – Komisja proponuje, aby emisje i pochłanianie gazów cieplarnianych, obliczane w oparciu o zasady rozliczania, równoważyły się w każdym państwie członkowskim. Dzięki włączeniu pochłaniaczy dwutlenku węgla do unijnego celu redukcji emisji gazów cieplarnianych do roku 2030 pochłanianie gazów cieplarnianych netto w sektorze LULUCF zostałyby zwiększone do 310 mln ton. Chociaż EKES uważa, że zwiększenie ambicji jest konieczne, wskazuje, że pochłanianie dwutlenku węgla nie powinno być postrzegane jako mechanizm kompensacji redukcji emisji w innych sektorach.

3.5. EKES jest zdania, że musi istnieć skuteczny, przejrzysty system monitorowania wyników elastyczności. Należy zatem wzmocnić obecne ramy monitorowania funkcjonujące za pośrednictwem rejestru ustanowionego rozporządzeniem delegowanym Komisji (UE) 2019/1124⁽³⁾, aby zagwarantować, że dane dotyczące transakcji, w tym wykorzystanie elastyczności, są w pełni dostępne publicznie⁽⁴⁾.

3.6. W odniesieniu do krajowych celów w zakresie redukcji emisji EKES zaleca Komisji zbadanie, jakie charakterystyki państw członkowskich inne niż PKB na mieszkańca należy wziąć pod uwagę przy ustalaniu celów krajowych (np. intensywność emisji dwutlenku węgla, regiony podatne na zagrożenia itd.) również z myślą o wsparciu zapewnianym za pośrednictwem unijnego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

Bruksela, dnia 8 grudnia 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽³⁾ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2019/1124 z dnia 13 marca 2019 r. zmieniające rozporządzenie delegowane (UE) 2019/1122 w odniesieniu do funkcjonowania rejestru Unii na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/842 (Dz.U. L 177 z 2.7.2019, s. 66).

⁽⁴⁾ Obecnie dane dotyczące transakcji, w tym wykorzystanie elastyczności, są dostępne publicznie (Dziennik transakcji Unii Europejskiej). Ponadto Komisja co roku składa sprawozdania na temat zgodności ze wszystkimi przepisami UE dotyczącymi klimatu za pośrednictwem sprawozdania z postępów działań UE na rzecz klimatu.