



listopad 2016

PROPOZYCJA CELÓW I ROCZNYCH LIMITÓW EMISJI GAZÓW CIEPLARNIANYCH DLA KRAJÓW CZŁONKOWSKICH UE PO ROKU 2020 W ODNIESIENIU DO SEKTORÓW NON-ETS (EFFORT SHARING REGULATION¹)

Wprowadzenie

Cele redukcji emisji gazów cieplarnianych dla krajów członkowskich UE obejmują tzw. sektory non-ETS, tj. sektory nieobjęte unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji EU ETS. Są to sektor komunalno-bytowy (ogrzewanie indywidualne), transport lądowy, emisje przemysłowe nieobjęte systemem ETS, rolnictwo i gospodarka odpadami. Ich wspólną cechą jest duże rozdrobnienie źródeł emisji. W sumie sektory non-ETS odpowiedzialne są za ponad 55% całkowitych emisji gazów cieplarnianych w UE i 50% w Polsce.

Propozycja Komisji

20 lipca 2016 roku Komisja Europejska (KE) opublikowała propozycję rozporządzenia określającego nowe cele redukcyjne dla krajów członkowskich do roku 2030² wraz z rocznymi limitami emisji w latach 2021-2030 (rozporządzenie ESR³). Propozycja KE jest zbieżna z konkluzjami Rady Europejskiej dotyczącymi ram klimatyczno-energetycznych UE do 2030 roku (z października 2014 roku). Rozporządzenie ESR ma być istotnym narzędziem wdrażania pakietu klimatyczno-energetycznego 2030. Ponadto ma przyczynić się do realizacji strategii Unii Energetycznej oraz wdrożenia unijnych zobowiązań podjętych w ramach paryskiego porozumienia klimatycznego⁴.

¹ ESR

² Obecnie cele redukcyjne krajów członkowskich wyznaczone są do roku 2020

³ „Cele non-ETS” i „krajowe cele redukcyjne” oznaczają to samo.

⁴ Wraz z propozycją reformy EU ETS oraz propozycją włączenia w ramy unijnej polityki klimatycznej emisji z sektora użytkowania gruntów i leśnictwa.



Propozycja KE dostępna jest [tutaj](#) (impact assessment [tutaj](#)). Główne cele zaproponowanych zmian:

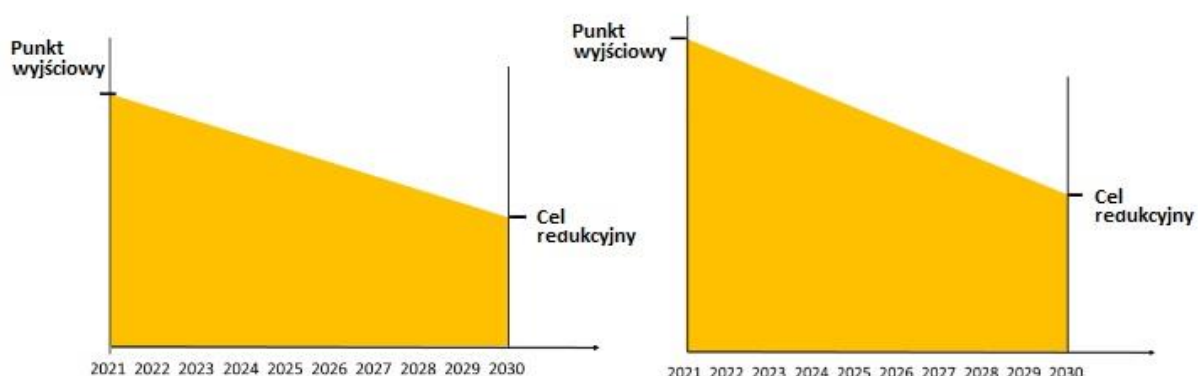
- osiągnięcie przez UE w sektorach non-ETS 30% redukcji emisji do roku 2030 (co przyczyni się do osiągnięcia przez UE 40% redukcji emisji do roku 2030);
- wdrożenie do systemu non-ETS szeregu zmian i usprawnień, zgodnie w postanowieniami Rady Europejskiej na temat pakietu klimatyczno-energetycznego 2030 (z października 2014 roku, stanowisko Rady dostępne jest [tutaj](#)).

CELE 2030 I ROCZNE LIMITY EMISJI 2021-2030⁵

Propozycja KE obejmuje zarówno cele redukcyjne - od 0% do 40% (w stosunku do 2005 roku) - jak metodykę wyznaczania rocznych limitów (budżetów) emisyjnych dla państw członkowskich w latach 2021-2020.

- Cele zostały wyznaczone przede wszystkim w oparciu o kryterium PKB per capita, jednak w przypadku 11 krajów, których wartość PKB per capita jest wyższa od unijnej średniej (LU, DK, SE, IE, NL, AT, FI, BE, DE, FR, UK) pod uwagę wzięto także kryterium efektywności ekonomicznej (koszt redukcji emisji).
- Komisja zaproponowała, aby punktem wyjściowym do wyznaczenia rocznych przydziałów uprawnień, a co za tym idzie także budżetów emisyjnych w latach 2021-2030, dla poszczególnych krajów były średnie emisje danego kraju w sektorach non-ETS w latach 2016-2018 (taka metodyka obowiązuje także obecnie, dla okresu 2013-2020).

Ilustracja znaczenia punktu wyjściowego dla wielkości budżetu emisyjnego



- Mniej zamożne kraje członkowskie (BU, CZ, CR, ES, LA, LT, HU, PL, PT, RO, SL, SV) jednorazowo miałyby otrzymać dodatkową pulę uprawnień w roku 2021 (zwiększyłoby to ich budżet emisyjny w 2021 roku, ale nie wpłynęłoby na trajektorię redukcji emisji do 2030 roku). W sumie pula dodatkowych uprawnień wyniosłaby 39 mln (Polska miałaby otrzymać 7,5 mln)⁶.

⁵ Zob. ESR, ANNEX I

⁶ Zob. ESR, ANNEX IV

- W odróżnieniu od obecnej sytuacji (i zgodnie z konkluzjami Rady z 2014 roku) po roku 2020 nie będzie możliwości, aby w sektorach non-ETS (ale także w sektorach ETS) korzystać z kredytów offsetowych pochodzących z projektów pozaeuropejskich (CDM, JI).
- W przypadku wyjścia Wielkiej Brytanii z UE nie jest wykluczone, że a/ Wielka Brytania zdecyduje się na realizację swojego celu non-ETS w ramach Unii b/ wysiłek redukcyjny UK zostanie rozdzielony pomiędzy pozostałe państwa członkowskie.
- W unijnym wysiłku w sektorach non-ETS uczestniczyć chciałyby także Norwegia, której cel najprawdopodobniej wyniesie -40%. Cel dla Norwegii zostanie ustalony po uzgodnieniu ostatecznego kształtu rozporządzenia ESR. Prawdopodobnie rozporządzeniem objęta zostanie także Islandia.

MECHANIZMY ELASTYCZNOŚCI

KE zaproponowała, aby po 2020 roku państwa członkowskie mogły w sektorach non-ETS korzystać z następujących mechanizmów elastyczności:

Przenoszenie jednostek pomiędzy rocznymi limitami i handel jednostkami AEA
(AEA to jednostki w sektorach non-ETS, ang. Annual Emission Allocation)⁷

Kraje członkowskie miałyby możliwość przenoszenia części rocznych przydziałów jednostek emisyjnych pomiędzy latami. Dozwolone byłoby zarówno „oszczędzanie” (czyli **przenoszenie niewykorzystanych jednostek z danego roku na lata późniejsze**) oraz „pożyczanie” (czyli wcześniejsze wykorzystanie do 5% przydziału z kolejnego roku). Ponadto kraje miałyby możliwość handlu jednostkami AEA w wysokości do 5% rocznego przydziału.

Pochłanianie (wykorzystanie jednostek z sektora użytkowania gruntów i leśnictwa)

Państwa mogłyby zrealizować część swojego celu redukcyjnego poprzez „pochłanianie” tj. wykorzystanie jednostek generowanych przez wybrane aktywności podejmowane w sektorze użytkowania gruntów i leśnictwa (sektorze LULUCF). W sumie kraje członkowskie mogłyby wykorzystać w tym celu wykorzystać 280 mln kredytów z sektora LULUCF. Każdy kraj mógłby skorzystać z tej możliwości w określonym limicie, zależnym od udziału emisji gazów cieplarnianych z sektora rolnictwa w bilansie emisji danego państwa⁷. W sektorach non-ETS jednostki LULUCF miałyby generować jedynie *zalesianie, zarządzanie użytkami zielonymi oraz zarządzanie gruntami uprawnymi* (co więcej, wykorzystywane mogłyby być jedynie jednostki generowane poprzez działania dodatkowe wobec tych, służących zbilansowaniu emisji danego państwa w sektorze LULUCF).

Wykorzystanie jednostek ETS w sektorach non-ETS

9 bardziej zamożnych krajów o wysokich celach redukcyjnych (LU, IE, AU, BE, DE, FI, MT, NL, SE) miałyby możliwość jednorazowego zrealizowania części swoich celów non-ETS przy użyciu jednostek

⁷ Zob. ESR, ANNEX III



z sektora ETS. W sumie ww. kraje mogłyby wykorzystać w tym celu 100 mln jednostek ETS; każdy kraj mógłby skorzystać z tej możliwości w określonym limicie⁸.

Przenoszenie jednostek non-ETS do ETS

KE zaproponowała, aby po roku 2020 pozostała możliwość ewentualnego przenoszenia uprawnień z non-ETSu do ETSu (uruchomienie tej możliwości wymaga decyzji KE; obecnie KE zdecydowała, aby jej nie uruchamiać).

Kraj	Cel redukcyjny do 2030 roku (poniżej poziomu z 2005 r.)	Limit wykorzystania jednostek pochłaniania z sektora LULUCF w sektorach non-ETS w latach 2021-2030		Limit jednostek ETS do wykorzystania w non-ETS (% emisji w 2005 roku)
		W mln ton.	W % emisji z 2005 r.	
Belgia	-35%	3,8	0,5%	2%
Bułgaria	0%	4,1	1,5%	
Czechy	-14%	2,6	0,4%	
Dania	-39%	14,6	4%	2%
Niemcy	-38%	22,3	0,5%	
Estonia	-13%	0,9	1,7%	
Irlandia	-30%	26,8	5,6%	4%
Grecja	-16%	6,7	1,1%	
Hiszpania	-26%	29,1	1,3%	
Francja	-37%	58,2	1,5%	
Chorwacja	-7%	0,9	0,5%	
Włochy	-33%	11,5	0,3%	
Cypr	-24%	0,6	1,3%	
Łotwa	-6%	3,1	3,8%	
Litwa	-9%	6,5	5%	
Luksemburg	-40%	0,25	0,2%	4%
Węgry	-7%	2,1	0,5%	
Malta	-19%	0,03	0,3%	2%
Holandia	-36%	13,4	1,1%	2%
Austria	-36%	2,5	0,4%	2%

⁸ Zob. ESR, ANNEX II



Polska	-7%⁹	21,7	1,2%	
Portugalia	-17%	5,2	1,0%	
Rumunia	-2%	13,2	1,7%	
Słowenia	-15%	1,3	1,1%	
Słowacja	-12%	1,2	0,5%	
Finlandia	-39%	4,5	1,3%	2,0%
Szwecja	-40%	4,9	1,1%	2,0%
Wielka Brytania	-37%	17,8	0,4%	

RAPORTOWANIE

Kraje miałyby obowiązek corocznego składania raportów na temat realizacji zobowiązań. KE monitorowałaby przestrzeganie rozporządzenia, jednak kontrola i weryfikacja realizacji zobowiązań odbywałaby się co 5 lat (sprawdzone byłoby łączne saldo emisji i pochłaniania). Pierwsza kontrola odbyłaby się w roku 2027 (dla okresu 2021-2025), a kolejna w roku 2032 (dla okresu 2026-2030).

Procedura

Negocjacje nowego rozporządzenia odbywać się będą w tzw. zwykłej procedurze ustawodawczej (nazywanej też procedurą współdecyzji), w której w proces wypracowywania aktów prawnych zaangażowane są Rada Unii Europejskiej (28 państw członkowskich UE¹⁰) i Parlament Europejski. Osiągnięcie kompromisu na Radzie ds. Środowiska spodziewane jest w marcu 2017 roku (kompromis na temat propozycji reformy ETS być może zostanie wypracowany już w grudniu). Niewykluczone, że obie kwestie (ETS i non-ETS) zostaną poddane dyskusji na forum Rady Europejskiej w połowie 2017 r.

Stanowiska państw członkowskich (w tym Polski)

Stanowisko Rady Unii Europejskiej przyjmowane będzie w głosowaniu większością kwalifikowaną. Oznacza to, że do jego przyjęcia nie będzie wymagana jednogłośnie.

Pierwsza dyskusja na Radzie ds. Środowiska UE odbyła się 17 października.

- Większość krajów zgodziła się, że propozycja KE stanowi podstawę do osiągnięcia porozumienia.
- Kilka krajów wyraziło niezadowolenie wobec zaproponowanych przez KE celów, m.in. Finlandia, Włochy, Litwa i Polska. Austria i Dania wyraziły wątpliwości wobec metodyki wyznaczania celów.

⁹ Cel dla Polski do 2020 roku to możliwy wzrost emisji o 14% w stosunku do roku 2005.

¹⁰ Pomimo iż w brytyjskim referendum dotyczącym wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej wygrali zwolennicy tzw. „Brexitu”, kraj ten na razie formalnie pozostaje członkiem UE.



- Dania, Irlandia, Luksemburg, Wielka Brytania i Szwecja poparły propozycję, aby punktem wyjściowym do wyznaczenia rocznych przydziałów uprawnień w 2021 roku były średnie emisje z lat 2016-2018. Grupa mniej zamożnych krajów (Bułgaria, Węgry, Litwa, Polska, Rumunia) chciałaby, aby punktem wyjściowym były cele 2020.

Kraje, które mogą mieć problem z osiągnięciem celów do roku 2020 są z propozycji KE zadowolone, ponieważ ich punkt wyjściowy w 2021 roku byłby wyższy niż cele 2020. Kraje, które swoje cele 2020 prognozują osiągnąć z nadwyżką (głównie kraje mniej zamożne) wolałyby, aby punktem wyjścia był rok 2020 (zwiększyłoby to ich budżet emisyjny)¹¹.

- Niemcy opowiedziały się za uwzględnieniem w metodyce obliczania budżetów emisyjnych faktu, że niektóre państwa najprawdopodobniej nie zrealizują swoich celów do roku 2020 (uważają, że dla tych państw cele 2020 powinny stanowić punkt wyjściowy).
- Kraje, które są na dobrej drodze do realizacji celów 2020 (i osiągnięcia ich z nadwyżką) chciałyby, aby rozporządzenie lepiej uwzględniało dotychczasowe/wczesne osiągnięcia w zakresie redukcji emisji (Czechy, Estonia, Hiszpania, Grecja, Chorwacja, Włochy, Łotwa).
- Wiele krajów opowiedziało się za wzmocnieniem mechanizmów elastyczności, np. poprzez stworzenie rynku jednostek AEA lub zwiększeniem limitów przenoszenia jednostek pomiędzy latami. Kilka krajów opowiedziało się za stworzeniem wspólnego mechanizmu opartego na projektach inwestycyjnych (Bułgaria, Rumunia, Luksemburg).
- Polska i Węgry chciałyby, aby dozwolone było przenoszenie niewykorzystanych jednostek non-ETS z obecnego okresu na okres po 2021 roku.
- Polska i Włochy opowiedziały się za włączeniem w większym stopniu sektora LULUCF w realizację celów zarówno w ETSie jak i w non-ETSie.
- Kilka krajów opowiedziało się za zmniejszeniem zaproponowanego limitu jednostek LULUCF w sektorach non-ETS (Cypr, Niemcy, Dania, Irlandia, Luksemburg, Holandia, Szwecja). Jednocześnie kilka krajów jest zdania, że zaproponowany limit jest zbyt mały, lub że limit w ogóle nie jest konieczny (Hiszpania, Włochy, Litwa, Łotwa, Malta, Polska).
- Część krajów chciałyby, aby jednostki LULUCF do wykorzystania w sektorze non-ETS mogłyby być generowane także poprzez zarządzanie istniejącymi lasami (Austria, Bułgaria, Hiszpania, Filandia, Chorwacja, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia, Słowenia).
- Francja chciałyby, aby Rada ds. Środowiska wypracowała stanowisko jeszcze w tym roku (podczas spotkania 19 grudnia). Postulat ten spotkał się z przychylnością Belgii, Szwecji, Wielkiej Brytanii, Niemiec, Holandii i Portugalii; sprzeciwiła mu się Polska.
- Niemcy, Węgry i Wielka Brytania chciałyby, aby negocjacje ESR były prowadzone razem z negocjacjami ETS.

¹¹ Zob. str. 2, Ilustracja znaczenia punktu wyjściowego dla wielkości budżetu emisyjnego.



Stanowisko Parlamentu Europejskiego

Komisją odpowiedzialną za przygotowanie stanowiska Parlamentu Europejskiego (PE) jest komisja [ENVI](#) (Komisja Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności). Posłem sprawozdawcą jest pochodzący z Holandii [Gerben-Jan Gerbrandy](#), należący do grupy Porozumienia Liberałów i Demokratów na rzecz Europy (z Polski nie ma w niej żadnego europościa, z grupą współpracuje Nowoczesna).

Kalendarz pracy w komisji ENVI:

- Projekt raportu: ma zostać opublikowany do końca 2016 roku
- Dyskusja na temat projektu: 23/24 stycznia 2017 roku
- Zgłaszanie poprawek: do 1 lutego 2017 roku
- Dyskusja na temat zgłoszonych poprawek: 27/28 lutego 2017 roku
- Głosowanie w komisji: 29/20 maja 2017 roku

Komisja [AGRI](#) (Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi) chciałaby być współodpowiedzialna za przygotowanie stanowiska PE w obszarze wykorzystywania jednostek z sektora użytkowania gruntów i leśnictwa w sektorach non-ETS. Komisją odpowiedzialną za przygotowanie opinii (w formie niewiążącego raportu) jest komisja [ITRE](#) (Przemysłu, Badań Naukowych i Energii).

Inne stanowiska

CAN Europe ([CAN Europe Position on the Effort Sharing Regulation](#)) domaga się m.in. zwiększenia unijnego celu redukcji emisji z co najmniej 40% do co najmniej 55%, co oznaczałoby redukcję w sektorach non-ETS o co najmniej 47% (w stosunku do 2005 roku). Postuluje, aby kraje, których obecne emisje są niższe od celów zaproponowanych na rok 2030 (BU, CY, HR, GR, HU, LT, PT, RO, SL) nie miały możliwości zwiększania emisji. Ponadto proponuje, aby w ESR obowiązywał aukcjonowanie uprawnień z ceną minimalną o wysokości 40 euro/t, a całość przychodów była przeznaczana na cele proklimatyczne. Jest zdania, że dla krajów mniej zamożnych w ESR funkcjonować powinien mechanizm podony do funduszu modernizacyjnego. Podkreśla, że wykorzystanie zaproponowanych przez KE mechanizmów elastyczności znacząco obniżyłoby cele redukcyjne (zob. I Annex).

SANDBAG ([Sandbag: EU Effort Sharing: is it really that difficult?](#)) domaga się m.in. zwiększenia celu UE i lepiej zaprojektowanych mechanizmów elastyczności, np. zwiększenia limitów handlu jednostkami AEA pomiędzy krajami. Jest zdania, że zaproponowane mechanizmy wykorzystania kredytów LULUCF najwięcej korzyści przyniosą krajom, które nie potrzebują z nich korzystać. Postuluje wprowadzenie „Europejskiego Mechanizmu Elastyczności” (European Project-Based Mechanism), opartego na projektach inwestycyjnych, które mogłyby generować pozwolenia na emisję w ramach ESR.

Ecologic ([Commission Proposal for an Effort Sharing Regulation: Comments](#)) postuluje m.in. lepsze zintegrowanie propozycji ESR z wymaganiami nałożonymi na UE przez porozumienie paryskie, rezygnację z mechanizmu umożliwiającego wykorzystanie kredytów LULUCF w sektorach non-ETS, utworzenie europejskiego mechanizmu opartego na projektach (postulat zbliżony do postulatu Sandbag), oraz korektę punktów wyjściowych do obliczania budżetów emisyjnych dla krajów, w których miałyby one być wyższe niż cele na rok 2020).



Rekomendacje dla Koalicji Klimatycznej

Wydaje się, że zasadne byłoby skupienie się Koalicji Klimatycznej na następujących elementach (istotnych z perspektywy Polski):

- 1. Wysokość celu redukcyjnego dla Polski**
- 2. Metodyka wyznaczania budżetu emisyjnego w kontekście Polski: punkt startowy, kompensacja dla krajów, które cele 2020 osiągną z nadwyżką.**
- 3. Mechanizmy elastyczności: zwłaszcza wykorzystanie jednostek z sektora LULUCF, handel jednostkami AEA i możliwość przenoszenia jednostek non-ETS do ETS: warte rozważenia wydaje się poparcie postulatu sformułowanego przez Sandbag, dotyczącego wprowadzenia Europejskiego Mechanizmu Elastyczności, opartego na projektach inwestycyjnych (więcej zob.: <http://bit.ly/2dY46DW>).**

ANNEX

Tabela CAN Europe ilustrująca jak wykorzystanie mechanizmów elastyczności („luk”) obniżyłoby cele: ¹²

Kraj	Cel redukcyjny do 2030 roku (poniżej poziomu z 2005 r.)	Limit wykorzystania jednostek pochłaniania z sektora LULUCF w sektorach non-ETS w latach 2021-2030		Limit jednostek ETS do wykorzystania w non-ETS (% emisji w 2005 roku)	Różnica z i bez „luk” (wykorzystania mechanizmów LULUCF i przeniesienia uprawnień ETS)	Cel 2030 po uwzględnieniu „luk”
		W mln ton.	W % emisji z 2005 r.			
Belgia	-35%	3,8	0,5%	2%	2,5%	-32,5%
Bułgaria	0%	4,1	1,5%		1,5%	1,5%
Czechy	-14%	2,6	0,4%		0,4%	-13,6%
Dania	-39%	14,6	4%	2%	6%	-33%
Niemcy	-38%	22,3	0,5%		0,5%	-37,5%
Estonia	-13%	0,9	1,7%		1,7%	-11,3%
Irlandia	-30%	26,8	5,6%	4%	9,6%	-20,4%
Grecja	-16%	6,7	1,1%		1,1%	-14,9%
Hiszpania	-26%	29,1	1,3%		1,3%	-24,7%
Francja	-37%	58,2	1,5%		1,5%	-35,5%
Chorwacja	-7%	0,9	0,5%		0,5%	-6,5%

¹² [CAN Europe Evaluation of the European Commission's....](#), str. 6.



Włochy	-33%	11,5	0,3%		0,3%	-32,7%
Cypr	-24%	0,6	1,3%		1,3%	-22,7%
Łotwa	-6%	3,1	3,8%		3,8%	-2,2%
Litwa	-9%	6,5	5%		5%	-4%
Luksemburg	-40%	0,25	0,2%	4%	4,2%	-35,8%
Węgry	-7%	2,1	0,5%		0,5%	-6,5%
Malta	-19%	0,03	0,3%	2%	2,3%	-16,7%
Holandia	-36%	13,4	1,1%	2%	3,1%	-32,9%
Austria	-36%	2,5	0,4%	2%	2,4%	-33,6%
Polska	-7%	21,7	1,2%		1,2%	-5,8%
Portugalia	-17%	5,2	1,0%		1%	-16%
Rumunia	-2%	13,2	1,7%		1,7%	-0,3%
Słowenia	-15%	1,3	1,1%		1,1%	-13,9%
Słowacja	-12%	1,2	0,5%		0,5%	-11,5%
Finlandia	-39%	4,5	1,3%	2,0%	3,3%	-35,7%
Szwecja	-40%	4,9	1,1%	2,0%	3,1%	-36,9%
Wielka Brytania	-37%	17,8	0,4%		0,4%	-36,9%

