KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 15.5.2024 r.
COM(2024) 195 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

dotyczące stosowania rozporządzenia (UE) 2018/841 („rozporządzenie LULUCF”) na podstawie art. 17 ust. 2 zmienionego rozporządzeniem (UE) 2023/839

1. Wprowadzenie

Sektor użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa („LULUCF") obejmuje gleby, rośliny i inną biomasę, które mogą być zarówno źródłem CO_2 (tj. emitującym CO_2 do atmosfery), jak i pochłaniaczem CO_2 (tj. usuwającym CO_2 z atmosfery). Emisje i pochłanianie przez sektor zostały włączone do unijnego celu klimatycznego na 2030 r. rozporządzeniem (UE) 2018/841[1] („rozporządzenie LULUCF"), które weszło w życie w 2018 r.

W ramach Europejskiego Zielonego Ładu[2] w europejskim prawie o klimacie[3] określono unijny cel redukcji emisji netto o co najmniej -55 % do 2030 r. w porównaniu z poziomami z 1990 r. oraz cel neutralności klimatycznej najpóźniej do 2050 r. Wraz z pakietem klimatycznym „Gotowi na 55"[4] zmieniono rozporządzenie LULUCF w 2023 r.[5], aby odzwierciedlić zwiększone ambicje. Wprowadzono w nim nowe cele dla sektora na rok 2030 i uproszczono obowiązki sprawozdawcze.

Sektor gruntów odgrywa kluczową rolę w osiągnięciu unijnego celu neutralności klimatycznej. Może on przynieść długoterminowe korzyści dla klimatu, zarówno w zakresie łagodzenia zmiany klimatu, jak i przystosowania się do niej oraz przyczynić się do osiągnięcia długoterminowych celów klimatycznych porozumienia paryskiego[6]. Ponadto sektor ten oferuje społeczeństwu wiele innych istotnych usług. Należą do nich: produkcja zrównoważonej biomasy, która może zastąpić kopalne lub wysokoemisyjne produkty, materiały i energię, przyczyniając się również do przejścia na neutralną dla klimatu biogospodarkę o obiegu zamkniętym; produkcja żywności; różnorodność biologiczna oraz usługi ekosystemowe, które mają kluczowe znaczenie dla zwiększenia odporności na skutki zmiany klimatu.

Jak określono w art. 17 ust. 2 rozporządzenia LULUCF, zadaniem Komisji jest podsumowanie stosowania rozporządzenia w ciągu 6 miesięcy od pierwszego globalnego przeglądu na podstawie porozumienia paryskiego, które zostało zawarte podczas COP28 w grudniu 2023 r.

2. Ocena stosowania rozporządzenia w sprawie użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa (LULUCF)

[1] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/841 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie włączenia emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem do ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 i zmieniające rozporządzenie (UE) nr 525/2013 oraz decyzję nr 529/2013/UE, Dz.U. L 156 z 19.6.2018, s. 1.

[2] https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_pl

[3] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej (Europejskie prawo o klimacie), Dz.U. L 243 z 9.7.2021, s. 1.

[4] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Gotowi na 55": osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności klimatycznej, COM(2021) 550 final.

[5] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/839 z dnia 19 kwietnia 2023 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2018/841 w odniesieniu do zakresu stosowania, uproszczenia przepisów dotyczących sprawozdawczości i zgodności oraz określenia celów państw członkowskich na 2030 r., a także zmiany rozporządzenia (UE) 2018/1999 w odniesieniu do poprawy monitorowania, sprawozdawczości, śledzenia postępów i przeglądu, Dz.U. L 107 z 21.4.2023, s. 1.

[6] https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_english_.pdf

Kluczowym celem zmienionego rozporządzenia LULUCF jest zwiększenie pochłaniania netto przez grunty w UE o dodatkowe -42 mln ton ekwiwalentu CO_2 (Mt $CO_{2(e)}$) do 2030 r. w porównaniu z średnią roczną w latach 2016–2018. Oczekuje się, że całkowite pochłanianie netto na poziomie Unii wyniesie -310 Mt $CO_{2(e)}$. W latach 2021–2025 państwa członkowskie mają obowiązek stosować szczególne zasady rozliczania dla różnych kategorii rozliczania gruntów oraz przestrzegać zasady zerowego salda, co oznacza, że rozliczane emisje nie mogą przekraczać rozliczonego pochłaniania, zgodnie z art. 7–9. W latach 2026–2030, dodatkowy cel -42 Mt $CO_{2(e)}$ obejmie wszystkie kategorie sprawozdawcze użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa i zostanie rozdzielony między państwa członkowskie w postaci indywidualnych celów, w oparciu o ich udział w całkowitej powierzchni zarządzanych gruntów. Zgodnie z krajowymi celami na 2030 r., każde państwo członkowskie musi zwiększyć swoje ambicje klimatyczne w polityce użytkowania gruntów.

Za sprawą celów określonych na lata 2026–2030 dostosowuje się wymogi sprawozdawcze wskazane w rozporządzeniu do zasad sprawozdawczości zgodnie z wymogami wykazów gazów cieplarnianych przedkładanych UNFCCC. Zapewni to decydentom zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym lepsze dane umożliwiające terminowe planowanie, przygotowywanie i wdrażanie dodatkowych polityk i środków w tym sektorze.

Zgodnie z art. 17 ust. 2 rozporządzenia LULUCF niniejsze sprawozdanie obejmuje:

- ocenę skutków elastyczności;
- ocenę wkładu rozporządzenia LULUCF w realizację celu neutralności klimatycznej i celów porozumienia paryskiego;
- ocenę skutków społecznych i wpływu na rynek pracy, w tym na równość płci;
- ocenę postępów poczynionych na poziomie międzynarodowym w zakresie zasad regulujących art. 6 ust. 2 i art. 6 ust. 4 porozumienia paryskiego;
- obecne tendencje i przyszłe prognozy dotyczące emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych z sektora gruntów i rolnictwa, a także warianty regulacyjne zapewniające spójność tych tendencji i prognoz z celem osiągnięcia długoterminowej redukcji emisji gazów cieplarnianych we wszystkich sektorach gospodarki zgodnie z unijnym celem neutralności klimatycznej.

2.1.Wpływ elastyczności

Aby pomóc państwom członkowskim w osiągnięciu celów, mogą one korzystać z elastyczności, pod pewnymi warunkami. Warunkiem wstępnym skorzystania z tych elastyczności jest wypełnienie ogólnego zobowiązania UE do zerowego salda (na lata 2021–2025) lub ogólnego celu UE (na lata 2026–2030).

Wspólna dla obu okresów dostosowania się do wymagań będzie „elastyczność ogólna”, zgodnie z którą państwo członkowskie może podjąć decyzję o zrekompensowaniu swojego deficytu na podstawie rozporządzenia LULUCF poprzez odliczenie równoważnej kwoty rocznych limitów emisji tego państwa członkowskiego na podstawie rozporządzenia w sprawie

wspólnego wysiłku redukcyjnego (ESR)[7], pod warunkiem że państwo członkowskie osiągnęło swój cel określony w rozporządzeniu ESR. To samo dotyczy odwrotnej sytuacji: jeżeli państwo członkowskie nie osiągnie swojego celu określonego w rozporządzeniu ESR, nadwyżka na podstawie rozporządzenia LULUCF, z zastrzeżeniem ograniczenia, może zostać objęta rozporządzeniem ESR.

Ponadto w latach 2021–2025 państwa członkowskie mogą korzystać z elastyczności w odniesieniu do zarządzanych gruntów leśnych ze względu na zjawiska katastrofalne. W latach 2026–2030 państwa członkowskie będą miały dostęp do nowego mechanizmu elastyczności w zakresie użytkowania gruntów w celu rozwiązania problemu nadwyżki emisji netto spowodowanej zjawiskami katastrofalnymi, długoterminowymi skutkami zmiany klimatu lub wyjątkowo wysokim odsetkiem gleb organicznych.

Elastyczność zostanie zastosowana po raz pierwszy dopiero podczas kontroli zgodności z przepisami w 2027 r. w odniesieniu do zobowiązań państw członkowskich, w oparciu o dane z wykazów gazów cieplarnianych za lata 2021–2025.

2.2.Wkład LULUCF w realizację celu neutralności klimatycznej

Mimo że sektor LULUCF stanowi obecnie pochłaniacz dwutlenku węgla, utrzymuje się niepokojąca tendencja spadku pochłaniania w tym sektorze. W 2021 roku pochłaniacz dwutlenku węgla w UE odpowiadał za poziom pochłaniania netto wynoszący -230 Mt $CO_{2(e)}$ Na szczeblu UE głównymi źródłami emisji w tym sektorze są grunty uprawne, grunty trawiaste, tereny podmokłe i grunty zabudowane, przy czym szczególnie wysokie emisje na gruntach uprawnych generują zarządzane gleby organiczne. Kluczową rolę odgrywają lasy, ponieważ odpowiadają za zdecydowaną większość całkowitego pochłaniania przez sektor LULUCF. Spadek pochłaniania dwutlenku węgla w Unii wynika w dużej mierze ze zmniejszenia pochłaniania netto przez lasy, głównie ze względu na wyższe pozyskiwanie drewna w połączeniu ze stabilizacją lub niewielkim zmniejszeniem wzrostu lasów[8]. Czynnikami napędzającymi taki rozwój sytuacji są m.in. czynniki gospodarcze, starzenie się lasów i pozyskiwanie drewna z terenów objętych zjawiskami katastrofalnymi. Coraz istotniejszymi kwestiami dla lasów europejskich są rosnąca częstotliwość i dotkliwość zjawisk katastrofalnych, takich jak łamanie drzew przez silny wiatr, plagi owadów, pożary lasów i susze, a także zmniejszenie wysiłków na rzecz zalesiania.

Dostęp do wysokiej jakości danych jest warunkiem wstępnym śledzenia postępów, oceny polityki i planowania przyszłych działań. W związku z tym, na mocy zmienionego rozporządzenia LULUCF państwa członkowskie są zobowiązane do stopniowego osiągania dokładniejszej sprawozdawczości, zgodnie z bardziej zaawansowanymi metodami

[7] 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.
[8] https://doi.org/10.1186/s13021-023-00234-0

określonymi w wytycznych IPCC[9]. Lepsze monitorowanie, sprawozdawczość i weryfikacja (MRW) emisji w tym sektorze są możliwe zarówno dzięki postępowi technologicznemu, jak i działaniom politycznym. Stale opracowywane są nowe rozwiązania w zakresie monitorowania, które stają się powszechnie dostępne, w szczególności technologie teledetekcji satelitarnej i lotniczej. Dzięki takiemu rozwojowi sytuacji decydenci mają ogromne możliwości opracowania skutecznych i wydajnych środków promowania zwiększonego i odpornego pochłaniania dwutlenku węgla przez grunty. Aby wesprzeć państwa członkowskie w tym ważnym procesie, Komisja wraz z Europejską Agencją Środowiska (EEA) opublikowała zaktualizowany „Podręcznik dotyczący LULUCF”[10]. Ma on pomóc różnym zainteresowanym stronom w zapoznaniu się z rozporządzeniem LULUCF i ułatwiać jego wdrożenie na miejscu. Dodatkowo podręcznik służy rozpowszechnianiu doświadczeń i dobrych praktyk na temat tego, w jaki sposób lepsze monitorowanie emisji gazów cieplarnianych w sektorze gruntów może wspierać opracowywanie strategii politycznych. W tym celu Komisja regularnie organizuje również warsztaty techniczne poświęcone sprawozdawczości UNFCCC[11].

Biomasa pozyskiwana w sposób zrównoważony odegra ważną rolę we wspieraniu neutralnej dla klimatu i zrównoważonej biogospodarki UE o obiegu zamkniętym. W opublikowanym niedawno przez EEA sprawozdaniu dotyczącym biomasy stwierdzono, że w UE istnieje silna konkurencja o biomasę ze względu na jej wielorakie zastosowania końcowe, takie jak żywność, surowce, energia, łagodzenie zmiany klimatu i przystosowanie się do niej, różnorodność biologiczna i inne usługi ekosystemowe[12]. Poszczególne zastosowania końcowe powinny być starannie wyważone za pomocą odpowiednich strategii politycznych i zachęt.

2.3.Postępy na szczeblu międzynarodowym

W art. 2 porozumienia paryskiego określono długoterminowy cel ograniczenia wzrostu średniej temperatury globalnej do poziomu znacznie niższego niż 2 °C powyżej poziomu przedindustrialnego i podejmowania wysiłków mających na celu ograniczenie wzrostu temperatury do 1,5 °C. Wskazano w nim również cel polegający na zwiększeniu zdolności do adaptacji do negatywnych skutków zmian klimatu i wspieraniu odporności na zmiany klimatu.

W październiku 2023 r. UE przedłożyła zaktualizowany ustalony na poziomie krajowym wkład (NDC)[13] w ramach przygotowań do zamknięcia pierwszego globalnego przeglądu[14], który miał miejsce podczas COP28 w grudniu tego samego roku. Zaktualizowany ustalony na poziomie

[9] Ulepszone wykazy gazów cieplarnianych powinny opierać się na dokładniejszych, bardziej szczegółowych, bardziej aktualnych i jednoznacznych geograficznie danych, jak określono w części 3 załącznika V do rozporządzenia w sprawie zarządzania unią energetyczną – np. za pośrednictwem cyfrowych baz danych, systemów informacji geograficznej (GIS) i teledetekcji, w tym satelitów i usług Sentinel programu Copernicus, lub innych usług dostępnych publicznie lub na rynku.

[10] https://climate-energy.eea.europa.eu/topics/climate-change-mitigation/land-and-forests/reports

[11] https://forest.jrc.ec.europa.eu/en/activities/lulucf/workshops/

[12] „The european biomass puzzle” [„Układanka z europejskiej biomasy”], sprawozdanie EEA 8/2023.

[13] https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14286-2023-INIT/pl/pdf

[14] Globalny przegląd ustanowiony na podstawie art. 14 porozumienia paryskiego to proces, w którym strony co 5 lat oceniają zbiorowe postępy w realizacji celów porozumienia oraz określają luki i ścieżki rozwiązania do 2030 r. i później.

krajowym wkład zawiera dalsze informacje na temat polityk i środków, za pomocą których UE ograniczy swoje emisje netto gazów cieplarnianych o co najmniej 55 % do 2030 r.

W odniesieniu do art. 6 porozumienia paryskiego na COP28 poczyniono ograniczone postępy w zakresie przyjęcia usystematyzowanego podejścia do wdrażania art. 6 ust. 2 dotyczącego handlu dwustronnego. W odniesieniu do art. 6 ust. 4, strony nie przyjęły zalecenia organu nadzorczego w sprawie wytycznych metodycznych i działań związanych z pochłanianiem[15].

2.4.Skutki społeczne i wpływ na rynek pracy oraz możliwości w tym zakresie

Zasoby naturalne obszarów wiejskich są kluczowymi atutami, na których można budować zrównoważoną i dostatnią przyszłość, jak podkreślono w długoterminowej wizji Komisji dla obszarów wiejskich UE[16]. W całej UE różnica w poziomie zatrudnienia mężczyzn i kobiet na obszarach wiejskich wynosi 13 punktów procentowych (w porównaniu z 10 punktami procentowymi w miastach), a w niektórych państwach członkowskich przekracza 20 punktów procentowych. Do różnic w traktowaniu kobiet i mężczyzn na obszarach wiejskich odnosi się konkretnie unijny plan działania w sprawie równości płci.

Dobrze zarządzane krajobrazy wiejskie pomagają chronić godną pracę i źródła utrzymania, systemy ekologiczne i różnorodność biologiczną, a także zwiększają odporność na zmianę klimatu i ryzyko. Zasadnicze znaczenie ma wspieranie rolników, leśników i przedsiębiorców wiejskich, ponieważ to od nich zależy przejście na bardziej ekologiczne społeczeństwo i gospodarkę.

3. Tendencje w sektorze LULUCF i sektorze rolnictwa

Rozporządzenie w sprawie zarządzania unią energetyczną[17] stanowi podstawę kompleksowego systemu zarządzania służącego osiągnięciu unijnych celów klimatycznych. W 2019 roku państwa członkowskie przedłożyły swoje pierwsze krajowe plany w dziedzinie energii i klimatu (KPEiK), które są głównym narzędziem planowania polityki strategicznej mającym utorować drogę do osiągnięcia neutralności klimatycznej i odporności do 2050 r. W 2023 r. państwa członkowskie dokonały przeglądu i aktualizacji swoich KPEiK, aby odzwierciedlić ambitniejsze cele klimatyczne na 2030 r. w ramach Europejskiego prawa o klimacie i pakietu „Gotowi na 55”, w tym w odniesieniu do sektora LULUCF i sektora rolnictwa. W ramach

[15] https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/article-64-mechanism

[16] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Rady Europejskiej, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Długoterminowa wizja dla obszarów wiejskich UE – W kierunku silniejszych, lepiej skomunikowanych, odpornych i zamożnych obszarów wiejskich do 2040 r., COM(2021) 345 final.

[17] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (UE) 2015/652 oraz uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013, Dz.U. L 328 z 21.12.2018, s. 1.

sprawozdawczości w zakresie wykazów gazów cieplarnianych, państwa członkowskie przygotowują prognozy dotyczące wpływu istniejących i dodatkowych środków na emisje i pochłanianie.

W swojej ocenie Komisja stwierdziła jednak, że większość projektów zaktualizowanych KPEiK nie określa wystarczająco ambitnych celów i działań w dziedzinie klimatu w zakresie gruntów[18]. Bardzo niewiele państw członkowskich uwzględniło konkretną drogę do osiągnięcia swoich krajowych celów pochłaniania netto lub wystarczające działania, aby pomóc rolnikom, leśnikom i innym zainteresowanym stronom w tworzeniu zrównoważonych modeli biznesowych zgodnych z tymi celami.

3.1.Tendencje i prognozy w sektorze LULUCF

Zgodnie z obecnymi zasadami rozliczania LULUCF mającymi zastosowanie do okresu 2021–2025 tymczasowe „rozliczone" saldo za 2021 r. z wykorzystaniem przedłożonego wykazu gazów cieplarnianych za 2023 r. wskazuje na nieznaczne dodatnie saldo w wysokości -14 Mt $CO_{2(e)}$ (tj. rozliczone pochłanianie nieznacznie przekroczyło rozliczone emisje)[19]. W związku z tym Unia jako całość spełnia zasadę zerowego salda w odniesieniu do pierwszego roku okresu dostosowania się do wymagań 2021–2025[20].

UE nie jest obecnie na dobrej drodze do osiągnięcia celu pochłaniania netto na 2030 r. Przewiduje się, że całkowite pochłanianie netto osiągnie -239 Mt $CO_{2(e)}$ w 2030 r. przy zastosowaniu istniejących środków i -260 Mt $CO_{2(e)}$ przy zastosowaniu dodatkowych środków, co oznacza, że do realizacji celu UE na rok 2030 r. będzie brakować około 50–70 Mt $CO_{2(e)}$.

Przewiduje się, że od 2025 r. pochłanianie netto z gruntów leśnych w UE będzie się stopniowo zmniejszać do około -310 Mt $CO_{2(e)}$ do 2030 r. przy zastosowaniu istniejących środków oraz do -320 Mt $CO_{2(e)}$ przy zastosowaniu dodatkowych środków. Przewiduje się, że emisje netto z gruntów uprawnych, które obecnie odpowiadają za około 38 % emisji w sektorze LULUCF w UE, nieznacznie wzrosną lub pozostaną na tym samym poziomie do 2025 r., po czym nastąpi stopniowy spadek do poziomu 32 Mt $CO_{2(e)}$ przy zastosowaniu istniejących środków i 27 Mt $CO_{2(e)}$ przy zastosowaniu dodatkowych środków do 2030 r. Przewiduje się, że emisje netto z gruntów trawiastych, które obecnie stanowią około 12 % emisji w sektorze LULUCF w UE, ulegną stagnacji do 2030 r. z wahaniami pośrednimi, osiągając poziom 12 Mt $CO_{2(e)}$przy zastosowaniu istniejących środków i 10 Mt $CO_{2(e)}$ w 2030 r. przy zastosowaniu dodatkowych środków. Przewiduje się, że emisje netto z terenów podmokłych będą stopniowo spadać, osiągając poziom 13 Mt $CO_{2(e)}$ przy zastosowaniu istniejących środków i 12 Mt $CO_{2(e)}$ przy zastosowaniu dodatkowych środków do 2030 r. Przewiduje się, że pochłanianie netto przez

[18] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Ogólnounijna ocena projektów zaktualizowanych krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu Ważny krok w kierunku osiągnięcia bardziej ambitnych celów w dziedzinie energii i klimatu na 2030 r. w ramach Europejskiego Zielonego Ładu i planu REPowerEU, COM(2023) 796 final.
[19] Ze względu na udoskonalenia w wykazach gazów cieplarnianych nadal przeprowadzane są ponowne obliczenia, które mogą mieć wpływ na ten wynik.
[20] Sprawozdanie z postępu działań na rzecz klimatu. Komisja Europejska, 2023.

produkty z pozyskanego drewna będzie stale rosło, osiągając poziom bliski -35 Mt $CO_{2(e)}$ w scenariuszu przewidującym istniejące lub dodatkowe środki[21].

Skutki zmiany klimatu i utraty różnorodności biologicznej prawdopodobnie doprowadzą do częstszych i bardziej intensywnych zjawisk katastrofalnych. Aby osiągnąć unijne cele klimatyczne, należy szybko odwrócić tę negatywną tendencję, zwiększając przy tym odporność unijnego sektora gruntów w celu zapewnienia stabilnych długoterminowych pochłaniaczy.

3.2.Tendencje i prognozy w sektorze rolnictwa

Obecnie emisje inne niż CO_2 z rolnictwa stanowią około 11 % całkowitych emisji gazów cieplarnianych w UE, z czego około dwie trzecie pochodzi od zwierząt gospodarskich. Od 2005 r. emisje w sektorze utrzymują się na stałym poziomie – dane z wykazów wskazują na powolny roczny spadek o 0,7 Mt $CO_{2(e)}$ w latach 2005–2021. Europejska Agencja Środowiska[22] oszacowała, że redukcje emisji oczekiwane od dziś do 2040 r. nie będą na tyle istotne, aby pomóc w osiągnięciu długoterminowego celu neutralności klimatycznej. Ze względu na ograniczenie emisji w innych sektorach oraz trudności w pełnym zmniejszeniu emisji w rolnictwie oczekuje się, że do 2040 r. rolnictwo stanie się sektorem o największym udziale emisji gazów cieplarnianych, generującym około połowę całkowitych emisji w UE[23].

Najnowsze prognozy państw członkowskich dotyczące emisji gazów cieplarnianych wskazują, że w ramach istniejących środków tempo redukcji emisji nie zmieni się do 2030 r. (1 % w porównaniu z 2021 r. lub średnia roczna redukcja o 0,6 Mt $CO_{2(e)}$). Przy uwzględnieniu dodatkowych środków zagregowane prognozowane emisje z rolnictwa wskazują na spadek o około 5 % do 2030 r. (2,2 Mt $CO_{2(e)}$ rocznie). Konieczne są dalsze wysiłki w celu określenia i wdrożenia odpowiednich środków łagodzących w sektorze rolnictwa.

3.3.Ostatnie zmiany w polityce

Zwiększenie odporności sektora LULUCF przy jednoczesnej ochronie i promowaniu usług ekosystemowych oraz przejście na zasobooszczędną gospodarkę o obiegu zamkniętym to cele nie tylko pakietu „Gotowi na 55”, lecz także kilku innych inicjatyw w ramach Europejskiego Zielonego Ładu.

Aby zwiększyć poziom wysokiej jakości usuwania dwutlenku węgla, Komisja zaproponowała unijne ramy regulacyjne dotyczące certyfikacji usuwania dwutlenku węgla[24], które zostały niedawno przyjęte przez współprawodawców. Ramy te obejmują trzy odrębne rodzaje działalności: rolnictwo węglowe, produkty akumulujące węgiel oraz usuwanie trwałe. Ponadto

[21] Na podstawie danych dotyczących prognoz, zgłoszonych przez państwa członkowskie w 2023 r. (EEA).
[22] EEA, Briefing 17/2022.
[23] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, „Zabezpieczenie naszej przyszłości, Cel klimatyczny na 2040 r. i droga do neutralności klimatycznej do 2050 r. jako fundamenty zrównoważonego, sprawiedliwego i dostatniego społeczeństwa”, COM(2024) 63 final.
[24] Wniosek dotyczący ROZPORZĄDZENIA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY ustanawiającego unijne ramy certyfikacji usuwania dwutlenku węgla, COM(2022) 672 final.

prywatne inicjatywy związane z dobrowolnymi rynkami uprawnień do emisji dwutlenku węgla mogą uzupełniać i dalej propagować wdrażanie usuwania dwutlenku węgla na dużą skalę. Ramy te nie tylko zapewnią zarządcom gruntów nowe możliwości biznesowe, ale również będą wspierać rozwój zrównoważonej biogospodarki o obiegu zamkniętym poprzez certyfikację produktów akumulujących węgiel, takich jak budownictwo drewnopochodne. Ostatecznie może to pomóc państwom członkowskim w osiągnięciu celów LULUCF. Aby pobudzić przemysłowe wychwytywanie dwutlenku węgla i jego wykorzystanie w produktach biopochodnych lub jego trwałe składowanie, Komisja przyjęła niedawno komunikat w sprawie przemysłowego zarządzania emisjami dwutlenku węgla[25].

Zdrowe ekosystemy przyczyniają się do sekwestracji dwutlenku węgla i odporności na zmianę klimatu oraz poprawiają dobrostan populacji. Działania takie jak ponowne nawadnianie torfowisk mogą mieć znaczący pozytywny wpływ na różnorodność biologiczną. W prawie o odbudowie zasobów przyrodniczych[26], czyli kluczowym elemencie unijnej strategii na rzecz bioróżnorodności[27], wzywa się do ustanowienia wiążących celów w zakresie odbudowy zdegradowanych ekosystemów, w szczególności tych o największym potencjale w zakresie usuwania i składowania dwutlenku węgla, jak również w zakresie zapobiegania klęskom żywiołowym i łagodzenia ich skutków. Z kolei rozporządzenie w sprawie wylesiania[28] ma na celu zmniejszenie wpływu UE na globalne wylesianie poprzez promowanie stosowania produktów niepowodujących wylesiania.

Dostępnych jest wiele mechanizmów finansowania w celu zwiększenia pochłaniania dwutlenku węgla za pośrednictwem źródeł sektora publicznego lub prywatnego. UE zapewnia finansowanie w ramach wspólnej polityki rolnej (WPR) – państwa członkowskie mają możliwość włączenia środków dotyczących rolnictwa węglowego do swoich zaktualizowanych planów strategicznych WPR. Mogą również wspierać stosowanie praktyk zrównoważonego gospodarowania w ramach zasad pomocy państwa, które zostały zmienione i uwzględniają świadczenie leśnych usług ekosystemowych, takich jak regulacja klimatu i przywracanie różnorodności biologicznej.

Inne dostępne fundusze UE na zwiększenie pochłaniania dwutlenku węgla obejmują programy LIFE i „Horyzont Europa” oraz fundusze polityki spójności. W szczególności ze względu na fakt, że zdrowe gleby są jednym z kluczowych aspektów łagodzenia zmiany klimatu, przystosowania się do niej i działalności rolniczej, w ramach programu „Horyzont Europa” uruchomiono misję „Pakt na rzecz zdrowych gleb w Europie”[29]. Celem misji jest ustanowienie

[25] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „W kierunku ambitnego przemysłowego zarządzania emisjami dwutlenku węgla w UE”, COM(2024) 62 final.
[26] Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych, (COM(2022) 304 final).
[27] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030 – Przywracanie przyrody do naszego życia, COM(2020) 380 final.
[28] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1115 z dnia 31 maja 2023 r. w sprawie udostępniania na rynku unijnym i wywozu z Unii niektórych towarów i produktów związanych z wylesianiem i degradacją lasów oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 995/2010, Dz.U. L 150 z 9.6.2023, s. 206.
[29] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Misje europejskie po dwóch latach: ocena postępów i dalsze działania, COM(2023) 457 final.

100 żywych laboratoriów, aby do 2030 roku przewodzić transformacji w kierunku zdrowych gleb poprzez promowanie współpracy między sektorami w celu zajęcia się wszystkimi rodzajami użytkowania gruntów.

Jeżeli chodzi o monitorowanie rozwoju sytuacji w sektorze LULUCF, we wniosku dotyczącym ram monitorowania lasów[30] określono ogólnounijne ramy, które zapewnią dostępność aktualnych i wysokiej jakości danych w znormalizowanym formacie. Umożliwi to państwom członkowskim terminowe stosowanie skutecznych i opłacalnych środków i w ten sposób będzie sprzyjać silniejszym i bardziej odpornym pochłaniaczom dwutlenku węgla, a zarazem wspierać zrównoważoną biogospodarkę o obiegu zamkniętym. Ramy te stanowią kluczowy rezultat strategii leśnej UE 2030[31], w której uznano wielofunkcyjną rolę lasów. Podobnie do osiągnięcia celów LULUCF przyczyni się wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie monitorowania i odporności gleb[32]. Zdrowe gleby sekwestrują więcej dwutlenku węgla, a lepsze monitorowanie gruntów i gleby pomoże ukierunkować działania, które przyniosą największe korzyści dla klimatu.

W 2023 r. Komisja przyjęła wytyczne dotyczące możliwości finansowania unijnego w dziedzinie zdrowych gleb[33]. Wytyczne dotyczące gospodarki leśnej bliższej naturze[34], a także wytyczne dotyczące rozwoju publicznych i prywatnych systemów płatności za usługi ekosystemowe związane z leśnictwem[35] zostały opracowane w celu wzmocnienia wielofunkcyjności lasów. Aby jeszcze bardziej ułatwić upowszechnianie rolnictwa węglowego za pomocą praktyk sprzyjających różnorodności biologicznej, w 2023 roku Komisja opublikowała wytyczne w sprawie zalesiania, ponownego zalesiania i sadzenia drzew sprzyjających różnorodności biologicznej[36] oraz wytyczne dotyczące definiowania, mapowania i ścisłej ochrony lasów pierwotnych i starodrzewów[37], które należą do najbogatszych ekosystemów UE i magazynują znaczne zasoby węgla. W listopadzie 2023 roku weszła w życie zmieniona dyrektywa w sprawie odnawialnych źródeł energii[38], w której przypomniano o obowiązku spełnienia kryteriów LULUCF przy produkcji paliw z biomasy leśnej.

[30] Wniosek ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY w sprawie ram monitorowania na rzecz odpornych lasów europejskich, COM(2023) 728 final.
[31] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Nowa strategia leśna UE 2030, COM(2021) 572 final.
[32] wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie monitorowania i odporności gleb (prawo o monitorowaniu gleb), COM(2023) 416 final.
[33] Dokument roboczy służb Komisji – Wytyczne dotyczące możliwości finansowania unijnego w dziedzinie zdrowych gleb – towarzyszący wnioskowi dotyczącemu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie monitorowania i odporności gleb (prawo o monitorowaniu gleb), SWD(2023) 423 final.
[34] https://op.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/2d1a6e8f-8cda-11ee-8aa6-01aa75ed71a1
[35] Dokument roboczy służb Komisji – Wytyczne dotyczące rozwoju publicznych i prywatnych systemów płatności za usługi ekosystemowe związane z leśnictwem, SWD(2023) 285 final.
[36] Dokument roboczy służb Komisji – Wytyczne w sprawie zalesiania, ponownego zalesiania i sadzenia drzew sprzyjających bioróżnorodności, SWD(2023) 61 final.
[37] Dokument roboczy służb Komisji – Wytyczne Komisji dotyczące definiowania, mapowania, monitorowania i ścisłej ochrony lasów pierwotnych i starodrzewów w UE, SWD(2023) 62 final.
[38] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (przekształcenie), Dz.U. L 328 z 21.12.2018, s. 82.

3.4. Warianty regulacyjne dotyczące gruntów, żywności, energii i biogospodarki w kierunku neutralności klimatycznej

W opublikowanym niedawno komunikacie w sprawie europejskiego celu klimatycznego na rok 2040 i drogi ku neutralności klimatycznej jako zalecany cel na 2040 r. przewidziano redukcję emisji gazów cieplarnianych netto o 90 % w porównaniu z poziomami z 1990 r. Aby to osiągnąć, w ocenie skutków[39] wykazano, że pochłanianie dwutlenku węgla (z atmosfery poprzez pochłanianie dwutlenku węgla przez grunty i przemysłowe usuwanie dwutlenku węgla) powinno wynieść do 400 Mt $CO_{2(e)}$. Ten zalecany cel odpowiada opinii europejskiego naukowego komitetu doradczego ds. zmiany klimatu („komitet doradczy")[40] i jest zgodny z przepisami Europejskiego prawa o klimacie przewidującymi przedstawienie budżetu emisyjnego zgodnego ze zobowiązaniami UE wynikającymi z porozumienia paryskiego.

Podobnie jak wszystkie inne sektory sektor LULUCF odgrywa ważną rolę w realizacji ambitnych celów klimatycznych UE do 2040 r., przyczyniając się jednocześnie do suwerenności żywnościowej UE i do zrównoważonej biogospodarki o obiegu zamkniętym. Dzięki odpowiedniej polityce i środkom powinna istnieć możliwość ograniczenia emisji innych niż CO_2 z sektora rolnictwa[41], przy jednoczesnym zwiększeniu pochłaniania dwutlenku węgla przez grunty poprzez zwiększenie zdolności gleb i lasów do magazynowania większej ilości dwutlenku węgla. To połączenie korzystne dla wszystkich stron może sprawić, że sektory rolnictwa, użytkowania ziemi i leśnictwa staną się neutralne pod względem klimatycznym.

Gospodarowanie gruntami jest ściśle związane z produkcją i przetwórstwem żywności. W swoim niedawnym sprawozdaniu komitet doradczy[42] zauważa, że kompleksowe podejście systemowe umożliwia identyfikację międzysektorowych możliwości łagodzenia zmiany klimatu, w tym przez producentów, konsumentów i podmioty pośredniczące w łańcuchu dostaw żywności, oraz zapewnia przyjęcie spójnej metody zrównoważenia różnych aspektów środowiskowych, gospodarczych i społecznych. W sprawozdaniu zwrócono również uwagę na fakt, że wprowadzenie mechanizmów rynkowych w sektorach rolnictwa i użytkowania gruntów mogłoby być skutecznym narzędziem zachęcającym podmioty w łańcuchu wartości żywności do przechodzenia na mniej emisyjne procesy. Umożliwiłoby to także ograniczenie emisji tam, gdzie jest to najbardziej opłacalne, i mogłoby stanowić istotne zachęty do zwiększenia pochłaniania dwutlenku węgla w sektorze LULUCF. Komitet doradczy stwierdza również, że ważną rolę mogłoby odegrać lepsze dostosowanie WPR do ambicji klimatycznych UE.

Zintegrowane podejście polityczne w sektorze spożywczym umożliwiłoby zarządcom gruntów przyjęcie wzajemnie wspierających się praktyk w zakresie łagodzenia zmiany klimatu i przystosowania się do niej. Przyjazne dla różnorodności biologicznej gospodarowanie

[39] Analiza opiera się na scenariuszach odzwierciedlających politykę i środki do marca 2023 r. Państwa członkowskie przedstawią ostateczne krajowe plany w dziedzinie energii i klimatu, które mogą obejmować dodatkowe środki, w 2024 r..
[40] Europejski naukowy komitet doradczy ds. zmiany klimatu (2023), DOI: 10.2800/609405.
[41] Dokument roboczy służb Komisji – Sprawozdanie z oceny skutków towarzyszące komunikatowi Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Zabezpieczenie naszej przyszłości, Cel klimatyczny na 2040 r. i droga do neutralności klimatycznej do 2050 r. jako fundamenty zrównoważonego, sprawiedliwego i dostatniego społeczeństwa, SWD(2024) 63 final.
[42] Europejski naukowy komitet doradczy ds. zmiany klimatu (2024), DOI: 10.2800/216446.

gruntami zwiększy pochłanianie dwutlenku węgla i odporność pochłaniacza dwutlenku węgla w UE, a także poprawi żyzność gleby.

Pozyskiwane w zrównoważony sposób produkty akumulujące węgiel, takie jak drewno wykorzystywane w budownictwie, mogą zwiększyć pochłanianie dwutlenku węgla, a także przyczynić się do dekarbonizacji innych sektorów. Dzięki ich wykorzystaniu zrównoważona biogospodarka o obiegu zamkniętym może zapewnić zarządcom gruntów nowe możliwości biznesowe w miarę zastępowania węgla kopalnego biomasą w gospodarce UE. Ponadto pojawia się nowe podejście do rolnictwa węglowego, które może zwiększyć pochłanianie dwutlenku węgla, takie jak sekwestracja dwutlenku węgla wynikająca ze zrównoważonej działalności w przybrzeżnych ekosystemach morskich (niebieski dwutlenek węgla), co może również przyczynić się do łagodzenia zmiany klimatu.

3.5.Wnioski i dalsze działania

Chociaż sektor LULUCF pozostaje pochłaniaczem dwutlenku węgla, w ostatnim dziesięcioleciu utrzymuje się niepokojąca tendencja do zmniejszania się pochłaniania przez ten sektor. Biorąc pod uwagę liczne zmiany w polityce od czasu wejścia w życie rozporządzenia LULUCF około 6 lat temu, Komisja rozpocznie ocenę rozporządzenia równolegle z niniejszym sprawozdaniem. Po wejściu w życie ram certyfikacji usuwania dwutlenku węgla ocena obejmie możliwe korzyści i kompromisy związane z włączeniem do zakresu stosowania rozporządzenia LULUCF trwałych produktów akumulujących węgiel pozyskiwanych w sposób zrównoważony, w przypadku których występuje pozytywny efekt netto sekwestracji węgla[43].

Celem oceny jest również sprawdzenie rozporządzenia pod kątem zasad lepszego stanowienia prawa (skuteczność, efektywność, adekwatność, spójność i europejska wartość dodana) oraz zbadanie możliwości uproszczenia i zmniejszenia obciążeń administracyjnych. Dzięki temu UE będzie mogła wyciągnąć wnioski z przeszłości, aby pomóc w podejmowaniu przyszłych decyzji oraz określić obszary wymagające poprawy w przyszłym kształtowaniu polityki na okres po 2030 r. Ostatecznie chodzi o zapewnienie, aby ramy polityki dla sektora gruntów pozostały adekwatne do zakładanych celów oraz aby były skutecznym sposobem osiągnięcia kluczowego celu, jakim jest neutralność klimatyczna zrównoważonej biogospodarki o obiegu zamkniętym.

[43] Zob. art. 17 ust. 3 rozporządzenia LULUCF.