EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 21.11.2024.
COM(2024) 552 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE

Prvo dvogodišnje izvješće Europske unije o transparentnosti u skladu s Okvirnom konvencijom Ujedinjenih naroda o promjeni klime (obvezno na temelju poboljšanog okvira za transparentnost)

{SWD(2024) 273 final}

1. Uvod i sažetak

Antropogeno globalno zagrijavanje nastavlja se ubrzanim tempom i utječe na sve regije svijeta, pri čemu je stopa zagrijavanja Europe dvostruko veća od prosječne globalne stope[1]. Kako bi se zagrijavanje ograničilo na 1,5 °C, prema temperaturnom cilju iz Pariškog sporazuma globalne bi emisije stakleničkih plinova najkasnije do 2025. trebale doseći maksimalnu razinu, a nakon toga se do 2030. smanjiti za 43 %[2]. Klimatske promjene uzrokovale su štetne učinke širokih razmjera. Europa se suočava s rizikom od intenzivnijih i češćih toplinskih valova, dugotrajnih suša, intenzivnijih padalina, nižih prosječnih brzina vjetra i manjih količina snijega.

Europska unija (EU) i njezine države članice poduzimaju ambiciozne mjere za odgovor na prijetnje povezane s klimatskim promjenama. Svih 27 država članica EU-a obvezalo se na postizanje klimatske neutralnosti EU-a do 2050., u skladu s Pariškim sporazumom. U listopadu 2016. ratificirale su Pariški sporazum sa zajedničkim i obvezujućim ciljem smanjenja emisija stakleničkih plinova u cijelom gospodarstvu za najmanje 40 % do 2030. u odnosu na razine iz 1990. U skladu sa smjernicama Europskog vijeća EU je u prosincu 2022. donio novi i ambiciozniji klimatski cilj za EU i njegovih 27 država članica, prema kojemu bi neto domaće smanjenje emisija stakleničkih plinova trebalo iznositi najmanje 55 % do 2030. u odnosu na 1990., što pokazuje veću ambicioznost i predanost provedbi Pariškog sporazuma.

Ovo izvješće i popratni radni dokument službi Komisije čine prvo dvogodišnje izvješće Europske unije o transparentnosti. Komisija je ovo izvješće pripremila na temelju smjernica donesenih u skladu s Okvirnom konvencijom Ujedinjenih naroda o promjeni klime (UNFCCC), Pariškim sporazumom i člankom 29. stavkom 5. točkom (a) Uredbe (EU) 2018/1999 o upravljanju energetskom unijom i djelovanjem u području klime[3]. EU je odlučio podnijeti svoj nacionalni inventar stakleničkih plinova za 2024. kao samostalno izvješće.

Najnoviji podaci iz inventara pokazuju da su se emisije stakleničkih plinova u EU-u nastavile smanjivati: do 2022. postignuto je neto smanjenje za 32,6 % u odnosu na 1990., što je dokaz napretka prema ostvarenju ciljeva EU-a. Ovo izvješće sadržava detaljne informacije o emisijama i uklanjanju stakleničkih plinova 2022. te prikazuje napredak EU-a u provedbi i ostvarivanju nacionalno utvrđenog doprinosa u okviru Pariškog sporazuma. U poglavlju 3. predstavljene su politike i mjere EU-a za ublažavanje klimatskih promjena, uključujući zakonodavni paket „Spremni za 55 %”, donesen 2023. za jačanje politika i mjera kako bi se EU-u omogućilo da ostvari ažurirani cilj za 2030., a prikazane su i projekcije emisija i uklanjanja stakleničkih plinova. U poglavlju 4. opisuje se strategija EU-a za prilagodbu učincima klimatskih promjena i izgradnju otpornosti. U poglavlju 5. prikazuje se potpora institucija EU-a zemljama u razvoju. Naposljetku, u poglavlju 6. navedene su informacije o tome kako EU povećava dosljednost financijskih tokova s nastojanjima da se postignu niske emisije stakleničkih plinova i razvoj otporan na klimatske promjene.

1 Usluge klimatskih promjena programa Copernicus (C3S), 2024.: Izvješće o stanju klime u Europi 2023., Sažetak (*European State of the Climate 2023, Summary*), str. 23.: https://doi.org/10.24381/bs9v-8c66.

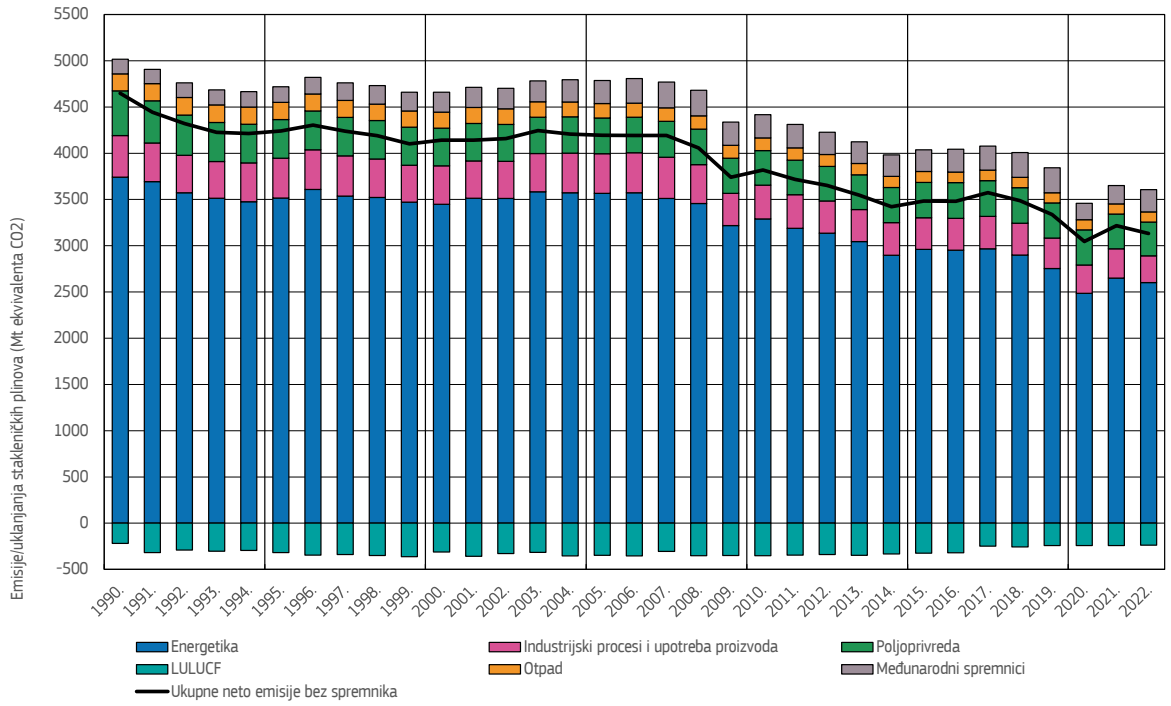
2 Međuvladin panel o klimatskim promjenama (IPCC), 2023.: *Summary for Policymakers.* U: *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Glavni tim autora, H. Lee i J. Romero (ur.)]. Međuvladin panel o klimatskim promjenama, Ženeva, Švicarska, str. 1.–34., doi: 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647.001.

3 Uredba – 2018/1999 – HR – EUR-Lex (europa.eu).

1.1. Emisije i uklanjanja stakleničkih plinova

Posljednjih su se desetljeća ukupne emisije stakleničkih plinova u EU-u smanjile zahvaljujući smanjenju upotrebe ugljena, sve većoj dekarbonizaciji gospodarstva EU-a, koju je omogućilo brzo širenje energije iz obnovljivih izvora, napretku u području energetske učinkovitosti i ambicioznim politikama ublažavanja klimatskih promjena. Od 1990. do 2022. neto emisije stakleničkih plinova smanjile su se za 32,6 %. Te neto emisije ne uključuju emisije iz međunarodnog zračnog i pomorskog prometa („međunarodni spremnici"), a uključuju emisije i uklanjanja iz sektora korištenja zemljišta, prenamjene zemljišta i šumarstva (LULUCF), koji obuhvaća neto ponor za emisije stakleničkih plinova u EU-u koji se smanjuje.

Slika 1: Emisije/uklanjanja stakleničkih plinova u EU-u po sektorima (1990. – 2022.)



Izvor: Godišnji inventar stakleničkih plinova Europske unije za razdoblje 1990. – 2022.

Iz energetskog je sektora 2022. potjecalo 77 % emisija stakleničkih plinova (isključujući LULUCF), nakon čega slijede poljoprivreda (11 %), industrijski procesi i upotreba proizvoda (9 %) te sektor otpada (3 %). Ugljikov dioksid glavni je staklenički plin i čini 81 % emisija. Metan čini 12 %, dušikov oksid 5 %, a fluorirani plinovi 2 % emisija.

1.2. Napredak u ostvarivanju cilja nacionalno utvrđenog doprinosa EU-a

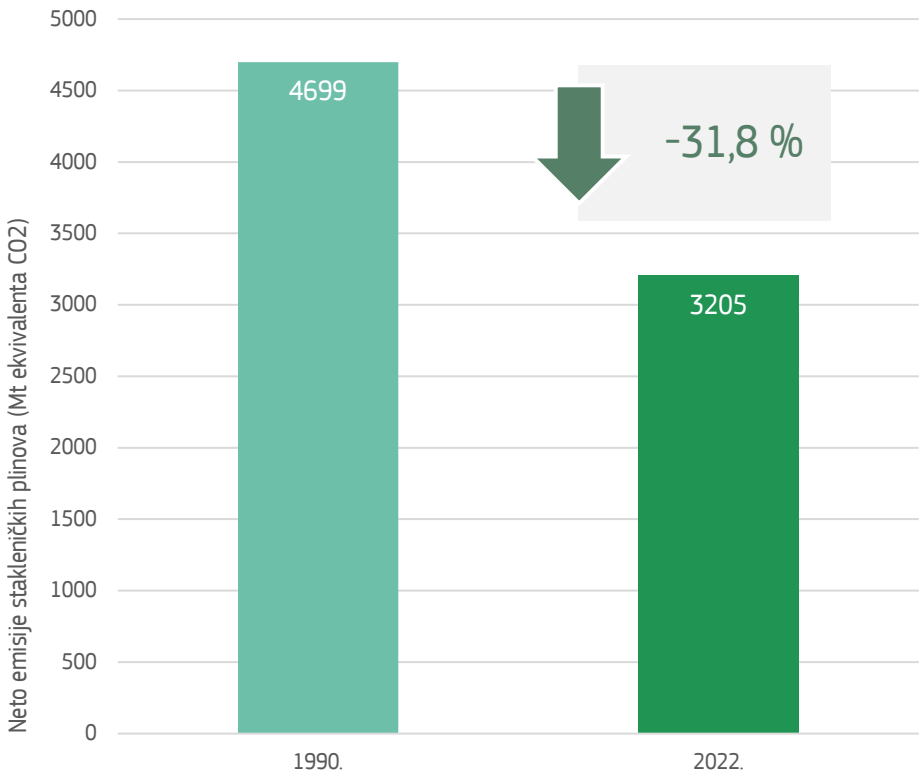
U okviru Pariškog sporazuma Europska unija i njezine države članice obvezale su se na postizanje ambicioznog cilja smanjenja neto emisija stakleničkih plinova za najmanje 55 % do 2030. u odnosu na 1990. Europskim zakonom o klimi utvrđuje se cilj klimatske neutralnosti do 2050. i prijelazni cilj smanjenja neto emisija stakleničkih plinova za najmanje 55 % do 2030. u odnosu na razine iz 1990. Ti ciljevi obuhvaćaju emisije i uklanjanja koji su uređeni pravom Unije.

Nacionalno utvrđen doprinos EU-a opisan je u podnesku EU-a UNFCCC-u od 17. listopada 2023. Podrazumijeva cilj neto smanjenja u cijelom gospodarstvu, koji uključuje neto uklanjanja iz sektora LULUCF-a i emisije iz djelatnosti međunarodnog zračnog i

pomorskog prometa, reguliranih kako je utvrđeno za 2030. u Prilogu I. Direktivi o ETS-u EU-a. Stoga nacionalno utvrđen doprinos EU-a uključuje emisije iz međunarodnog zračnog i međunarodnog pomorskog prometa. Taj cilj treba postići na razini EU-a, bez upotrebe međunarodnih jedinica.

U ovom prvom dvogodišnjem izvješću o transparentnosti EU izvješćuje o napretku u postizanju cilja nacionalno utvrđenog doprinosa. Budući da taj cilj uključuje specifične emisije iz međunarodnog zračnog i međunarodnog pomorskog prometa, njegovo je područje primjene šire od područja primjene nacionalnog inventara emisija stakleničkih plinova, ali uže od cilja EU-a za 2030. iz Zakona o klimi kad je riječ o zračnom i pomorskom prometu. Uzimajući u obzir područje primjene nacionalno utvrđenog doprinosa, emisije su se od 1990. do 2022. smanjile za 31,8 %.

Slika 2: Emisije obuhvaćene područjem primjene nacionalno utvrđenog doprinosa 1990. i 2022.



Da bi se postigao cilj smanjenja emisija za najmanje 55 % do 2030., potrebna su daljnja smanjenja. U tu su svrhu EU i njegove države članice utvrdili sveobuhvatan okvir novih i poboljšanih politika i mjera, poznat kao paket „Spremni za 55 %”. Cilj je tog paketa ubrzati smanjivanje emisija u sektorima obuhvaćenima sustavom EU-a za trgovanje emisijama (ETS EU-a) i sektorima obuhvaćenima Uredbom o raspodjeli tereta te povećati uklanjanja ugljika u sektoru LULUCF-a.

1.3. Politike i mjere ublažavanja

Okvir Europske unije za klimatsku i energetsku politiku do 2030. skup je politika kojima se osigurava da EU i njegove države članice ispunjavaju svoje obveze ublažavanja klimatskih promjena u okviru Pariškog sporazuma. Taj je okvir uređen Europskim zakonom o klimi, koji uključuje ambicioznji klimatski cilj za 2030., odredbe za razvoj klimatskog cilja za 2040. i cilj klimatske neutralnosti do 2050.

Sustav EU-a za trgovanje emisijama (ETS EU-a) temelj je okvira za klimatsku i energetsku politiku do 2030. U tom se sustavu određuje cijena ugljika tako što se utvrđuje maksimalan broj emisijskih jedinica u energetskom i industrijskom sektoru i za određene letove i putovanja u zračnom i pomorskom prometu. Emisije stakleničkih plinova iz tih sektora moraju se do 2030. smanjiti za 62 % u odnosu na razine iz 2005. Nadalje, od 2027. trgovanje emisijama u EU-u proširit će se na emisije iz izgaranja goriva u sektorima zgrada, cestovnog prometa i dodatnim sektorima (uglavnom mala industrija koja nije obuhvaćena postojećim ETS-om EU-a), a osnovan je i Socijalni fond za klimatsku politiku, koji se financira iz dražbi emisijskih jedinica i namijenjen je za potporu najugroženijim kućanstvima i mikropoduzećima. Maksimalan broj će se utvrditi kako bi se emisije iz tih sektora do 2030. smanjile za 42 % u odnosu na razine iz 2005.

Uredbom o raspodjeli tereta utvrđuju se pojedinačni obvezujući ciljevi smanjenja emisija za države članice EU-a u sektorima izvan ETS-a EU-a i sektora LULUCF-a, odnosno u sektorima domaćeg prometa (osim zrakoplovstva), zgrada, poljoprivrede, otpada i u malim industrijama. U tim se sektorima emisije stakleničkih plinova moraju smanjiti za 40 % do 2030. u odnosu na razine iz 2005., pri čemu su ciljevi smanjenja za pojedinačne države članice u rasponu od 10 % do 50 %.

Postizanju tih ciljeva pridonosi nekoliko sektorskih politika i mjera, uključujući Direktivu o energetskoj učinkovitosti, Direktivu o energiji iz obnovljivih izvora i standarde za emisije CO_2 u cestovnom prometu, kao i sredstva EU-a, uključujući Mehanizam za oporavak i otpornost, kohezijske fondove, zajedničku poljoprivrednu politiku, Modernizacijski fond ili Inovacijski fond.

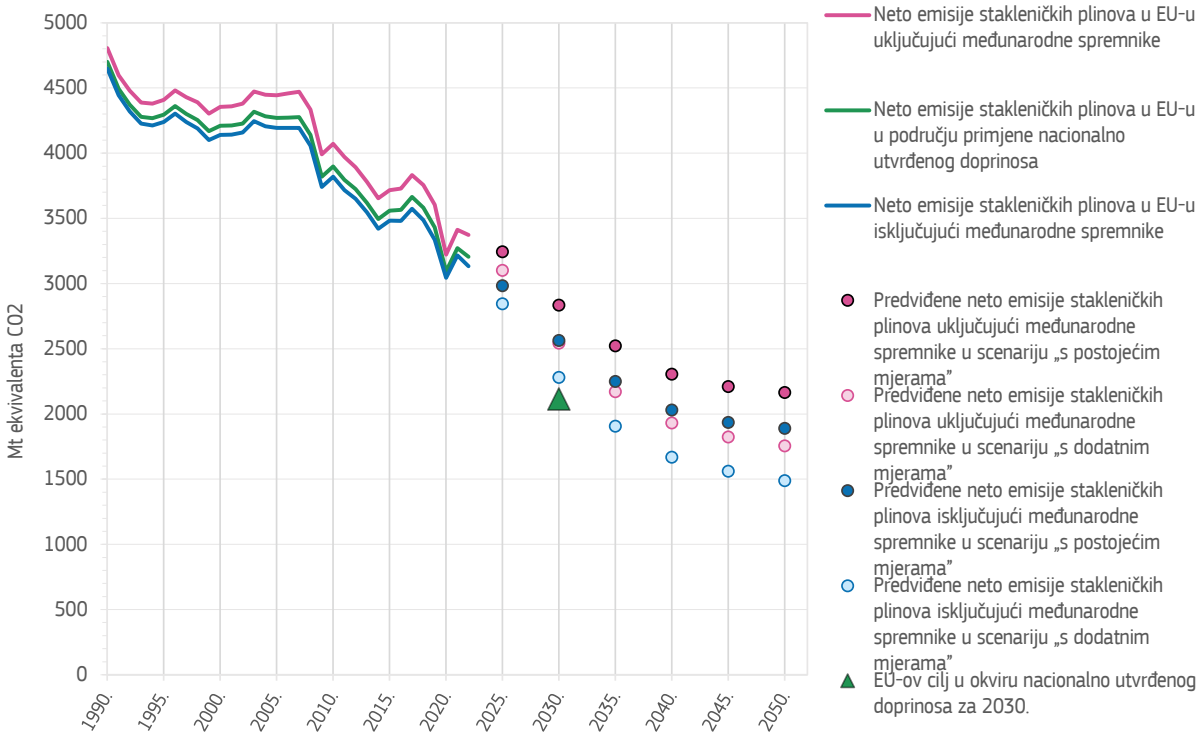
U sektoru LULUCF-a Uredbom o LULUCF-u uveden je cilj neto uklanjanja ugljika na razini EU-a od 310 milijuna tona ekvivalenta CO_2 do 2030. Svaka država članica ima pojedinačni obvezujući cilj u rasponu od –47 do +5 milijuna tona ekvivalenta CO_2, čiji ukupan zbroj odgovara zajedničkom cilju EU-a.

Komisija je 2024. objavila Komunikaciju i detaljnu procjenu učinka EU-ova cilja za 2040., u kojima je preporučeno neto smanjenje stakleničkih plinova za 90 % do 2040. u odnosu na razine iz 1990.

1.4.Predviđanja emisija i uklanjanja stakleničkih plinova

Najnovija predviđanja emisija i uklanjanja stakleničkih plinova pokazuju da bi neto emisije 2030. mogle biti 47 % niže nego 1990., i to u scenariju koji uključuje „dodatne mjere” i u kojem se uzimaju u obzir emisije iz međunarodnog zračnog i pomorskog prometa. Ako se isključe emisije iz međunarodnog zračnog i pomorskog prometa, neto emisije mogle bi biti 51 % niže nego 1990. Stoga će biti potrebno pojačati mjere kako bi se postigao cilj smanjenja emisija za 55 % u okviru nacionalno utvrđenog doprinosa EU-a.

Slika 3: Povijesne i predviđene ukupne neto emisije stakleničkih plinova u EU-u



Izvori: Godišnji inventar stakleničkih plinova Europske unije za razdoblje 1990. – 2022., projekcije emisija stakleničkih plinova država članica EU-a dostavljene 2023. i 2024. u skladu s Uredbom o upravljanju

1.5.Pripravnost i otpornost na učinke klimatskih promjena

U skladu s Europskim zakonom o klimi Europska unija i države članice dužne su osigurati stalno poboljšavanje sposobnosti prilagodbe, jačanje otpornosti i smanjenje osjetljivosti na klimatske promjene u skladu s člankom 7. Pariškog sporazuma.

Zbog toga strategija EU-a za prilagodbu klimatskim promjenama iz 2021. sadržava širok raspon inicijativa i mjera na čiju se provedbu, koja je u punom zamahu, obvezala Europska komisija[4].

U ožujku 2024. Europska agencija za okoliš (EEA) objavila je prvu europsku procjenu klimatskih rizika (EUCRA)[5], u kojoj se procjenjuju klimatski rizici i utvrđuju prioriteti politika za prilagodbu klimatskim promjenama i klimatski osjetljive sektore. U procjeni je utvrđeno 36 glavnih klimatskih rizika za Europu, podijeljenih u pet klastera: ekosustavi, hrana, zdravlje, infrastruktura te gospodarstvo i financije. Za više od polovine tih klimatskih rizika potrebno je djelovati odmah, a za njih osam potrebno je posebno hitno djelovanje. Komisija je istog mjeseca donijela Komunikaciju o upravljanju klimatskim rizicima[6], u kojoj se utvrđuju mjere za jačanje otpornosti i pripravnosti te se pojašnjava tko je odgovoran za djelovanje.

[4] Izvješće o provedbi strategije EU-a za prilagodbu klimatskim promjenama, https://climate.ec.europa.eu/document/download/72286a42-61af-4e8a-a51a-29a58c90274e_en?filename=swd_2023_338_en.pdf.

[5] Europska procjena klimatskih rizika – Europska agencija za okoliš.

[6] EUR-Lex – 52024DC0091 – HR – EUR-Lex.

Naposljetku, jačanje mjera prilagodbe i pripravnosti i dalje je glavni prioritet EU-a, kako je navedeno u komunikaciji Komisije iz ožujka 2024. i u političkim smjernicama predsjednice von der Leyen za Europsku komisiju za razdoblje 2024. – 2029.[7]

1.6. Potpora zemljama u razvoju

Financiranje borbe protiv klimatskih promjena sredstvima EU-a, njegovih država članica i Europske investicijske banke (EIB) povećalo se u proteklih devet godina s 9,5 milijardi eura 2013. na 28,5 milijardi eura 2022. Sredstva iz proračuna EU-a i EIB-a 2022. iznosila su 6,5 milijardi eura.

Od financijskih sredstava za borbu protiv klimatskih promjena koja su institucije EU-a pružile zemljama u razvoju, 56 % dodijeljeno je za ublažavanje klimatskih promjena, 16 % za potrebe prilagodbe, a 29 % i za ublažavanje i za prilagodbu.

EU nizom propisa, strategija, politika i programa podupire izgradnju kapaciteta u partnerskim zemljama.

Instrumentom za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa (Uredba NDICI – Globalna Europa)[8], čiji proračun za razdoblje 2021. – 2027. iznosi oko 79 milijardi eura s ciljem potrošnje od 30 % za klimu, podupire se održivi razvoj i borba protiv klimatskih promjena, među ostalim u supsaharskoj Africi, u Aziji i na Pacifiku te u Sjevernoj i Južnoj Americi i na Karibima.

To je, primjerice, upotrijebljeno 2024. kad je EU omogućio izgradnju kapaciteta u određenim zemljama s funkcijom povezivanjastručnjaka kako bi se omogućilo brzo i prilagođeno savjetovanje o pitanjima koja se pojavljuju u njihovim dvogodišnjim izvješćima o transparentnosti, uz drugu potporu za izgradnju kapaciteta kako bi se zemljama u razvoju pomoglo u izvješćivanju o njihovu inventaru stakleničkih plinova i dvogodišnjem izvješćivanju o transparentnosti.

Global Gateway nova je europska strategija za poticanje ulaganja u pametne, čiste i sigurne veze u digitalnom, energetskom i prometnom sektoru i za jačanje zdravstvenih, obrazovnih i istraživačkih sustava u cijelom svijetu. Temelji se na **novim financijskim instrumentima** u višegodišnjem financijskom okviru EU-a za razdoblje 2021. – 2027. Europski fond za održivi razvoj plus (EFOR+), jedan od financijskih instrumenata u okviru strategije Global Gateway, ima važnu ulogu u održivom razvoju u partnerskim zemljama EU-a izvan Europe. Zahvaljujući nekoliko jamstava EFOR-a povećalo se financiranje za energiju iz obnovljivih izvora[9].

EU potiče aktivnosti prijenosa tehnologije u mnogim projektima razvojne suradnje. Isto tako, EU je integrirao aktivnosti izgradnje kapaciteta u cjelokupnu razvojnu pomoć u skladu s Pariškom deklaracijom o učinkovitosti pomoći i Akcijskim planom iz Accre. Osim toga, strategija EU-a za prilagodbu klimatskim promjenama temelj je za pojačavanje EU-ova međunarodnog djelovanja za otpornost na klimatske promjene.

[7] Političke smjernice za razdoblje 2024. – 2029. | Europska komisija (europa.eu).

[8] Uredba (EU) 2021/947 o uspostavi Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0947.

[9] Operativno izvješće Europskog fonda za održivi razvoj 2020., Europski fond za održivi razvoj, https://op.europa.eu/hr/publication-detail/-/publication/6c93ad22-d299-11ed-a05c-01aa75ed71a1.

1.7. Usklađivanje financijskih tokova s nastojanjima da se postignu niske emisije stakleničkih plinova i razvoj otporan na klimatske promjene

EU je posljednjih godina na svim razinama znatno poboljšao usklađenost financijskih tokova s ciljevima Pariškog sporazuma. U skladu s člankom 2. stavkom 1. točkom (c) Pariškog sporazuma EU je putem raznih domaćih i međunarodnih inicijativa stavio klimatske promjene u središte svojih gospodarskih, socijalnih i razvojnih praksi.

Te su mjere pokazatelj proaktivnog pristupa postizanju klimatskih ciljeva EU-a i doprinosu borbi protiv klimatskih promjena na globalnoj razini. U okviru tog globalnog djelovanja EU je postao predvodnik u mobilizaciji financijskih sredstava za borbu protiv klimatskih promjena u EU-u i na međunarodnoj razini iz raznih izvora, instrumenata i kanala (uključujući instrumente za oslobađanje golemog potencijala privatnog financiranja ciljanom upotrebom javnih financija) i niza mjera kojima se financijski tokovi usklađuju s ciljevima Pariškog sporazuma.

Osim što pruža i mobilizira potporu zemljama u razvoju, Europska unija poduzima dodatne korake kako bi financijske tokove uskladila s nastojanjima da se postignu niske emisije stakleničkih plinova i razvoj otporan na klimatske promjene, kako je utvrđeno u članku 2. stavku 1. točki (c) Pariškog sporazuma. Ti koraci uključuju, među ostalim, uključivanje ublažavanja klimatskih promjena i prilagodbe tim promjenama u sve glavne EU-ove programe potrošnje, primjenu načela „ne nanosi bitnu štetu”, provedbu taksonomije EU-a za održive aktivnosti[10], sveobuhvatan skup zahtjeva za objavljivanje informacija o okolišnim, socijalnim i upravljačkim čimbenicima koji se primjenjuju na nefinancijska i financijska društva te usklađivanje financiranja EIB-a s načelima i ciljevima Pariškog sporazuma.

[10] Uredba – 2020/852 – HR – Uredba o taksonomiji – EUR-Lex (europa.eu).