EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 21.11.2024
COM(2024) 552 final

POROČILO KOMISIJE

Prvo dvoletno poročilo Evropske unije o preglednosti za Okvirno konvencijo Združenih narodov o spremembi podnebja (na podlagi okvira za večjo preglednost)

{SWD(2024) 273 final}

1. Uvod in povzetek

Globalno segrevanje, ki ga povzroča človek, se pospešeno nadaljuje in vpliva na vse regije sveta, pri čemer se Evropa segreva dvakrat hitreje od svetovnega povprečja[1]. Za omejitev segrevanja na cilj 1,5 °C iz Pariškega sporazuma morajo svetovne emisije toplogrednih plinov doseči najvišje ravni najpozneje do leta 2025 in se do leta 2030 zmanjšati za 43 %[2]. Podnebne spremembe imajo obsežne negativne vplive. Evropa se sooča s tveganjem intenzivnejših in pogostejših vročinskih valov, dolgotrajnimi sušami, intenzivnejšimi padavinami, nižjimi povprečnimi hitrostmi vetra in manj snega.

Evropska unija in njene države članice so zavezane ambicioznemu ukrepanju v odziv na grožnje, ki jih predstavljajo podnebne spremembe. Vseh 27 držav članic EU se je zavezalo, da bodo v skladu s Pariškim sporazumom do leta 2050 dosegle podnebno nevtralno EU. Oktobra 2016 so ratificirale Pariški sporazum s skupnim in zavezujočim ciljem zmanjšanja emisij toplogrednih plinov (TGP) v celotnem gospodarstvu za vsaj 40 % do leta 2030 v primerjavi z ravnmi iz leta 1990. EU je decembra 2022 v skladu s smernicami Evropskega sveta predložila nov in ambicioznejši podnebni cilj za EU in njenih 27 držav članic, in sicer vsaj 55-odstotno domače neto zmanjšanje emisij toplogrednih plinov do leta 2030 v primerjavi z letom 1990, in tako pokazala večje ambicije in zavezanost uresničevanju Pariškega sporazuma.

To poročilo in priloženi delovni dokument služb Komisije sestavljata prvo dvoletno poročilo Evropske unije o preglednosti. Komisija je to poročilo pripravila na podlagi smernic, ki so bile sprejete z Okvirno konvencijo Združenih narodov o spremembi podnebja (UNFCCC), Pariškim sporazumom in členom 29(5)(a) Uredbe (EU) 2018/1999 o upravljanju energetske unije in podnebnih ukrepov[3]. EU se je odločila, da bo svojo nacionalno evidenco toplogrednih plinov za leto 2024 predložila kot samostojno poročilo.

Podatki iz zadnjih evidenc kažejo, da so se emisije TGP v EU še naprej zmanjševale in se do leta 2022 neto zmanjšale za 32,6 % v primerjavi z letom 1990, kar kaže na napredek pri doseganju njenih ciljev. To poročilo vsebuje podrobne informacije o emisijah in odvzemih toplogrednih plinov v letu 2022 ter prikazuje napredek EU pri izvajanju in doseganju nacionalno določenega prispevka v okviru Pariškega sporazuma. V poglavju 3 so predstavljene politike in ukrepi EU za blažitev podnebnih sprememb, vključno z zakonodajnim svežnjem „Pripravljeni na 55“, sprejetim leta 2023, s katerim se krepijo politike in ukrepi, da bi EU dosegla posodobljeni cilj za leto 2030, ter v katerem so prikazane projekcije emisij in odvzemov toplogrednih plinov. Nato je v poglavju 4 opisana strategija EU za prilagajanje vplivom podnebnih sprememb in krepitev odpornosti. V poglavju 5 poročila je predstavljena podpora, ki jo institucije EU zagotavljajo državam v razvoju. Nazadnje so v poglavju 6 predstavljene informacije o tem, kako EU izboljšuje skladnost finančnih tokov z razvojnimi usmeritvami, ki vodijo k nizkim emisijam TGP in k razvoju, odpornemu proti podnebnim spremembam.

1 Copernicusova storitev za spremljanje podnebnih sprememb (C3S), 2024: *European State of the Climate 2023* (Stanje podnebja v Evropi leta 2023), povzetek, str. 23: https://doi.org/10.24381/bs9v-8c66.

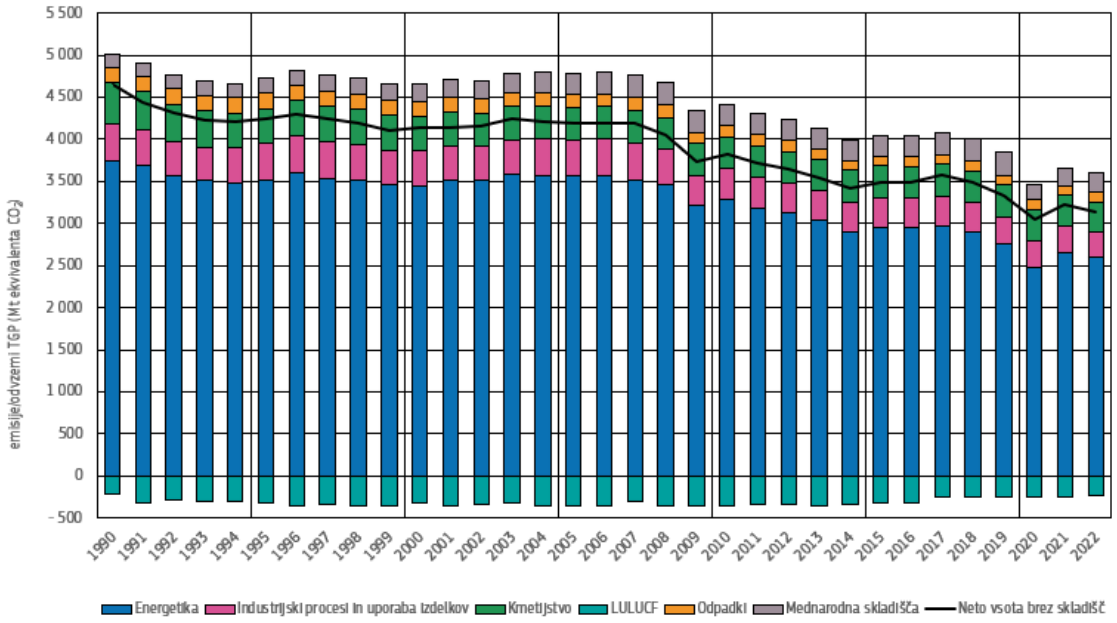
2 IPCC, 2023: „Summary for Policymakers“ (Povzetek za oblikovalce politik). V: *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Podnebne spremembe v letu 2023: zbirno poročilo. Prispevek delovnih skupin I, II in III k šestemu ocenjevalnemu poročilu Medvladnega panela za podnebne spremembe) [glavna skupina piscev, H. Lee in J. Romero (ur.)]. IPCC, Ženeva, Švica, str. 1–34, doi: 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647.001.

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

1.1 Emisije in odvzemi toplogrednih plinov

Skupne emisije TGP v EU so v zadnjih desetletjih upadle zaradi zmanjšanja uporabe premoga, vse večjega razogljičenja gospodarstva EU s hitro razširitvijo energije iz obnovljivih virov, napredka na področju energijske učinkovitosti in ambicioznih politik za blažitev podnebnih sprememb. Med letoma 1990 in 2022 so se neto emisije toplogrednih plinov zmanjšale za 32,6 %. Te neto emisije ne vključujejo emisij iz mednarodnega letalstva in plovbe (v nadaljnjem besedilu: mednarodna skladišča) ter vključujejo emisije in odvzeme iz sektorja rabe zemljišč, spremembe rabe zemljišč in gozdarstva (LULUCF), ki predstavlja neto ponor TGP v EU, vendar se ta ponor zmanjšuje.

Slika 1: Emisije/odvzemi TGP v EU po sektorjih 1990–2022



Vir: Annual European Union GHG inventory 1990-2022 *(Letna evidenca TGP Evropske unije 1990–2022).*

Leta 2022 se je 77 % emisij TGP ustvarilo v energetskem sektorju (brez LULUCF), sledili pa so mu kmetijstvo (11 %), industrijski procesi in uporaba izdelkov (9 %) ter sektor odpadkov (3 %). Ogljikov dioksid je glavni TGP, ki tvori 81 % emisij. Metan predstavlja 12 %, dušikov oksid 5 %, fluorirani plini pa 2 % emisij.

1.2 Napredek pri doseganju cilja nacionalno določenega prispevka EU

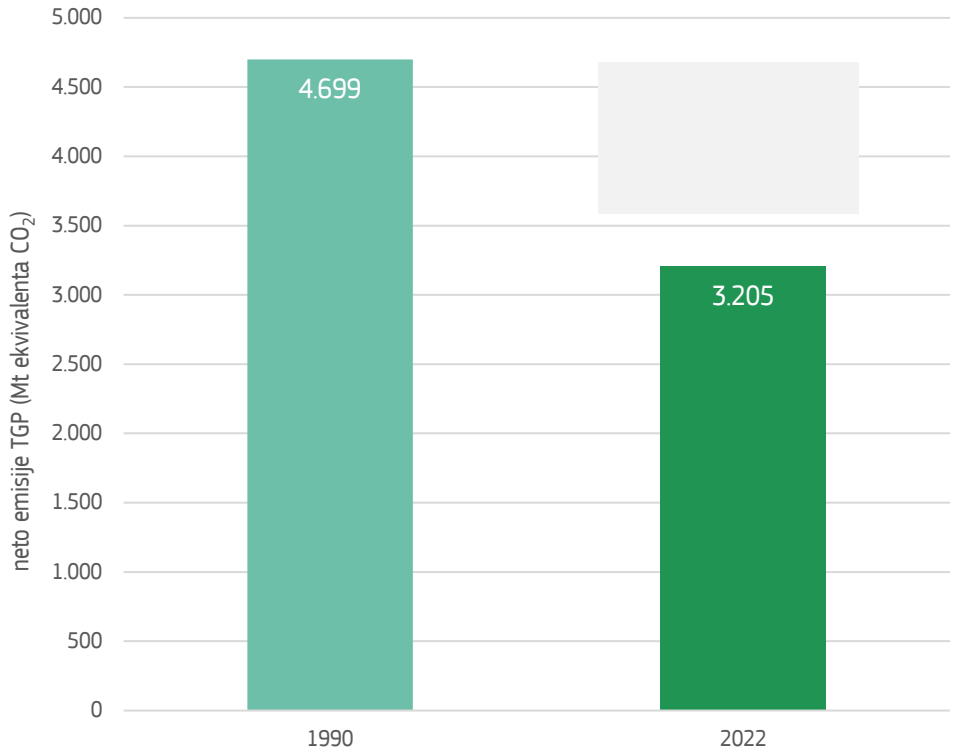
V okviru Pariškega sporazuma so se Evropska unija in njene države članice zavezale ambicioznemu cilju zmanjšanja neto emisij TGP za vsaj 55 % do leta 2030 v primerjavi z letom 1990. V evropskih podnebnih pravilih[46] sta določena cilj podnebne nevtralnosti do leta 2050 in vmesni cilj zmanjšanja neto emisij toplogrednih plinov za vsaj 55 % do leta 2030 v primerjavi z ravnmi iz leta 1990. V ta cilja so vključeni emisije in odvzemi, ki jih ureja pravo Unije.

Nacionalno določeni prispevek EU je opisan v predložitvi EU za UNFCCC z dne 17. oktobra 2023. Nacionalno določeni prispevek EU je cilj neto zmanjšanja za celotno gospodarstvo, ki vključuje neto odvzeme iz sektorja LULUCF ter emisije iz dejavnosti

mednarodnega letalskega in pomorskega prometa, ki se urejajo, kot je za leto 2030 določeno v Prilogi I k direktivi o sistemu EU za trgovanje z emisijami (EU ETS). Zato nacionalni določeni prispevek EU vključuje emisije iz mednarodnega letalstva in mednarodnega pomorskega prometa. Ta cilj je treba doseči na nacionalni ravni (tj. znotraj EU) brez uporabe mednarodnih dobropisov.

EU v tem prvem dvoletnem poročilu o preglednosti poroča o svojem napredku pri doseganju cilja glede nacionalno določenega prispevka. Ker ta cilj vključuje specifične emisije iz mednarodnega letalskega in mednarodnega pomorskega prometa, je njegovo področje uporabe širše od področja uporabe nacionalne evidence emisij TGP, je pa ožje od področja uporabe cilja EU za leto 2030 v skladu s podnebnimi pravili v zvezi z letalskim in pomorskim prometom. Glede na področje uporabe nacionalno določenega prispevka so se emisije med letoma 1990 in 2022 zmanjšale za 31,8 %.

Slika 2: Emisije v okviru področja uporabe nacionalno določenega prispevka v letih 1990 in 2022



Za uresničenje cilja vsaj 55-odstotnega zmanjšanja do leta 2030 je potrebno nadaljnje zmanjševanje emisij. V ta namen so EU in njene države članice vzpostavile celovit okvir novih in okrepljenih politik in ukrepov, znan kot sveženj „Pripravljeni na 55“. Namen svežnja je pospešiti zmanjšanje emisij v sektorjih, ki jih zajema EU ETS, in sektorjih, ki jih zajema uredba o porazdelitvi prizadevanj, ter povečati odvzeme ogljika v sektorju LULUCF.

1.3 Politike in ukrepi za blažitev

Okvir podnebne in energetske politike Evropske unije do leta 2030 je sklop politik za zagotovitev, da bodo EU in njene države članice izpolnile svoje zaveze glede blažitve podnebnih sprememb v okviru Pariškega sporazuma. Ta okvir urejajo evropska podnebna pravila, ki vključujejo ambicioznejši podnebni cilj za 2030, določbe za oblikovanje podnebnega cilja za leto 2040 in cilj podnebne nevtralnosti do leta 2050.

EU ETS je temelj okvira podnebne in energetske politike do leta 2030. Določa ceno ogljika z opredelitvijo zgornje meje največjega števila pravic do emisij v energetskem in industrijskem sektorju ter za določene lete oziroma potovanja v letalskem in pomorskem prometu. Emisije TGP iz teh sektorjev je treba do leta 2030 zmanjšati za 62 % v primerjavi z ravnmi iz leta 2005. Poleg tega se bo trgovanje z emisijami v EU leta 2027 razširilo na emisije zaradi zgorevanja goriv v stavbah, cestnem prometu in dodatnih sektorjih (predvsem mali industriji, ki ni vključena v obstoječi EU ETS), in sicer z ustanovitvijo Socialnega sklada za podnebje, ki se bo financiral s prodajo pravic do emisije na dražbi za podporo najranljivejšim gospodinjstvom in mikropodjetjem. Določena bo zgornja meja, s katero se bodo emisije iz teh sektorjev do leta 2030 zmanjšale za 42 % v primerjavi z ravnmi iz leta 2005.

Uredba o porazdelitvi prizadevanj določa posamezne zavezujoče cilje za države članice EU glede zmanjšanja emisij v sektorjih, ki niso vključeni v EU ETS, in sektorju LULUCF, tj. v notranjem prometu (razen letalstva), stavbnem sektorju, kmetijstvu, sektorju odpadkov in mali industriji. V teh sektorjih je treba emisije TGP do leta 2030 zmanjšati za 40 % v primerjavi z ravnmi iz leta 2005, cilji zmanjšanja za posamezne države članice pa se gibljejo med 10 % in 50 %.

Doseganje teh ciljev je podprto z več sektorskimi politikami in ukrepi, vključno z direktivo o energetski učinkovitosti, direktivo o energiji iz obnovljivih virov in standardi emisij CO_2 v cestnem prometu, ter s sredstvi EU, vključno z mehanizmom za okrevanje in odpornost, kohezijskimi skladi, skupno kmetijsko politiko, skladom za modernizacijo in skladom za inovacije.

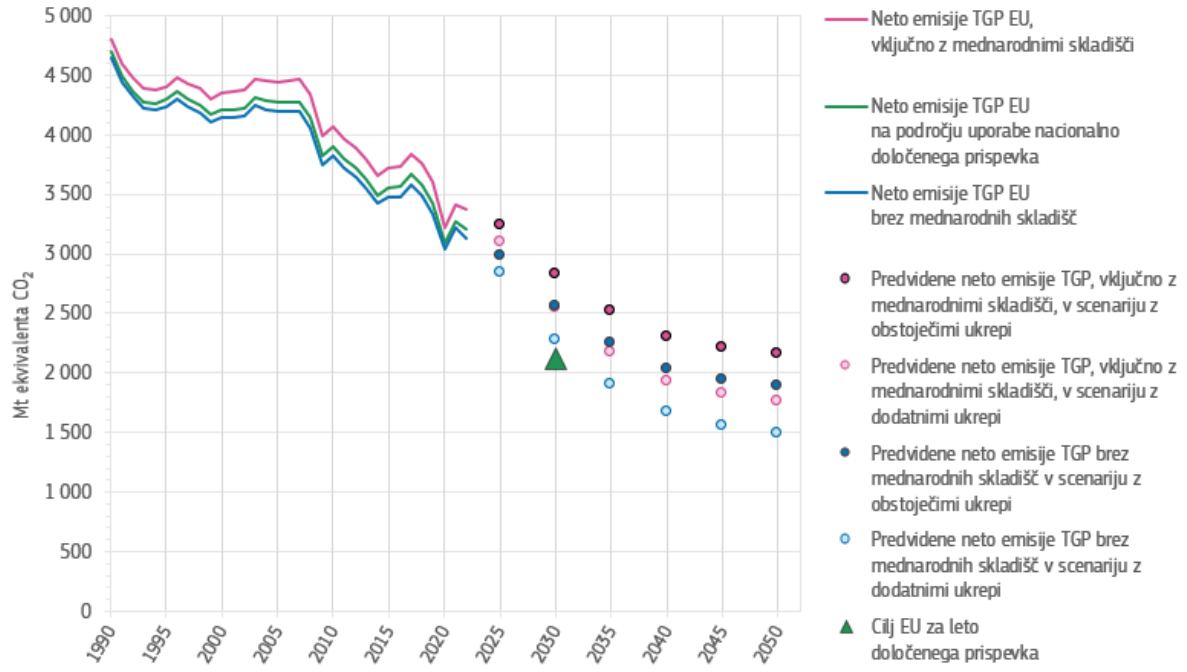
V sektorju LULUCF se je z uredbo o LULUCF uvedel cilj za vso EU, da bi neto odvzemi CO_2 do leta 2030 znašali 310 milijonov ton ekvivalenta CO_2. Vsaka država članica ima individualni zavezujoči cilj, ki sega od –47 do +5 milijonov ton ekvivalenta CO_2, s čimer bo dosežen skupni cilj EU.

Komisija je leta 2024 objavila sporočilo in podrobno oceno učinka v zvezi s ciljem EU za leto 2040, v katerih je priporočila 90-odstotno neto zmanjšanje toplogrednih plinov do leta 2040 glede na ravni iz leta 1990.

1.4 Projekcije emisij in odvzemov toplogrednih plinov

Najnovejše projekcije emisij in odvzemov TGP kažejo, da bi lahko bile v scenariju z dodatnimi ukrepi ter ob upoštevanju emisij iz mednarodnega letalstva in plovbe leta 2030 neto emisije 47 % pod ravnmi iz leta 1990. Če se izključijo emisije iz mednarodnega letalstva in plovbe, pa bi lahko bile za 51 % nižje od ravni iz leta 1990. Zato bodo potrebna dodatna prizadevanja za dosego cilja 55-odstotnega zmanjšanja emisij iz nacionalno določenega prispevka EU.

Slika 3: Pretekle in predvidene skupne neto emisije TGP v EU



Vira: Annual European Union GHG inventory 1990-2022 *(Letna evidenca TGP Evropske unije za obdobje 1990–2022), projekcije emisij TGP držav članic EU, predložene v letih 2023 in 2024 v skladu z uredbo o upravljanju energetske unije in podnebnih ukrepov).*

1.5 Pripravljenost na vplive podnebnih sprememb in odpornost proti njim

V skladu z evropskimi podnebnimi pravili morajo Evropska unija in države članice zagotoviti stalen napredek pri povečanju sposobnosti prilagajanja, krepitvi odpornosti in zmanjšanju ranljivosti zaradi podnebnih sprememb v skladu s členom 7 Pariškega sporazuma.

Zato strategija EU za prilagajanje podnebnim spremembam iz leta 2021 vsebuje širok nabor pobud in ukrepov, za katere se je Evropska komisija zavezala, da jih bo izvajala, njihovo izvajanje pa je v polnem teku[4].

Evropska agencija za okolje je marca 2024 objavila prvo evropsko oceno podnebnih tveganj (EUCRA)[5], v kateri je ocenila podnebna tveganja in opredelila prednostne naloge politike za prilagajanje podnebnim spremembam in za sektorje, ki so občutljivi na podnebne spremembe. Opredelila je 36 glavnih podnebnih tveganj za Evropo v petih sklopih: ekosistemi, hrana, zdravje, infrastruktura ter gospodarstvo in finance. Glede več kot polovice teh podnebnih tveganj je potrebno dodatno takojšnje ukrepanje, osem pa jih je še posebej nujnih. Istega meseca je Komisija sprejela sporočilo o obvladovanju podnebnih tveganj[6], v katerem so določeni ukrepi za krepitev odpornosti in pripravljenosti ter je opredeljeno, kdo je odgovoren za ukrepanje.

[4] Poročilo o izvajanju strategije EU za prilagajanje podnebnim spremembam, https://climate.ec.europa.eu/document/download/72286a42-61af-4e8a-a51a-29a58c90274e_en?filename=swd_2023_338_en.pdf.

[5] Evropska ocena podnebnega tveganja – Evropska agencija za okolje.

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

Nazadnje, krepitev prilagoditvenih ukrepov in pripravljenosti ostaja pomembna prednostna naloga EU, kot je razvidno iz sporočila Komisije iz marca 2024 in političnih smernic predsednice Ursule von der Leyen za Evropsko komisijo za obdobje 2024–2029[7].

1.6 Podpora državam v razvoju

Prispevki k podnebnemu financiranju, ki jih zagotavljajo EU, njene države članice in Evropska investicijska banka (EIB), so se v zadnjih devetih letih povečali z 9,5 milijarde EUR v letu 2013 na 28,5 milijarde EUR v letu 2022. Prispevki iz proračuna EU in EIB so leta 2022 znašali 6,5 milijarde EUR.

Od podnebnega financiranja, ki so ga institucije EU zagotovile državam v razvoju, je bilo 56 % dodeljenih za blažitev podnebnih sprememb, 16 % za prilagajanje, 29 % te podpore pa je zajemalo tako blažitev kot prilagajanje podnebnim spremembam.

EU podpira krepitev zmogljivosti v partnerskih državah z več predpisi, strategijami, politikami in programi.

Z Instrumentom za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje – Globalna Evropa (uredba o NDICI – Globalna Evropa)[8], ki ima proračun v višini približno 79 milijard EUR za obdobje 2021–2027 in cilj 30-odstotne porabe za podnebje, se podpirata trajnostni razvoj in boj proti podnebnim spremembam, med drugim v podsaharski Afriki, Aziji in Pacifiku ter Amerikah in karibskih državah.

To je bilo na primer uporabljeno leta 2024, ko je EU zavzetim državam zagotovila krepitev zmogljivosti s funkcijo povezovanja strokovnjakov, ki omogoča hitro in prilagojeno svetovanje o vprašanjih, ki se pojavljajo v njihovih dvoletnih poročilih o preglednosti, poleg druge podpore za krepitev zmogljivosti za pomoč državam v razvoju pri njihovih evidencah TGP in dvoletnih poročilih o preglednosti.

Nova evropska strategija Global Gateway spodbuja naložbe v pametne, čiste in varne povezave v digitalnem, energetskem in prometnem sektorju ter krepitev zdravstvenih, izobraževalnih in raziskovalnih sistemov po vsem svetu. Temelji na **novih finančnih orodjih** večletnega finančnega okvira EU za obdobje 2021–2027. Evropski sklad za trajnostni razvoj plus, ki je eno od finančnih orodij v okviru strategije, ima ključno vlogo pri trajnostnem razvoju v partnerskih državah EU zunaj Evrope. Z več jamstvi tega sklada se povečuje financiranje energije iz obnovljivih virov[9].

EU spodbuja dejavnosti prenosa tehnologije v številnih projektih razvojnega sodelovanja. Podobno je dejavnosti krepitve zmogljivosti vključila v vso razvojno pomoč v skladu s pariško deklaracijo o učinkovitosti pomoči in agendo za ukrepanje iz Akre. Poleg tega strategija EU za prilagajanje podnebnim spremembam postavlja temelje za to, da EU okrepi svoje mednarodne ukrepe za odpornost proti podnebnim spremembam.

[7] Politične smernice 2024–2029 | Evropska komisija (europa.eu).

[8] Uredba (EU) 2021/947 o vzpostavitvi Instrumenta za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje – Globalna Evropa, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:32021R0947.

[9] Operativno poročilo Evropskega sklada za trajnostni razvoj za leto 2020, Evropski sklad za trajnostni razvoj, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6c93ad22-d299-11ed-a05c-01aa75ed71a1.

1.7 Uskladitev finančnih tokov z razvojnimi usmeritvami, ki vodijo k nizkim emisijam TGP in k razvoju, odpornemu proti podnebnim spremembam

EU je v zadnjih letih dosegla znaten napredek pri izboljšanju skladnosti finančnih tokov s cilji Pariškega sporazuma na vseh ravneh. EU je v skladu s členom 2(1)(c) Pariškega sporazuma z različnimi nacionalnimi in mednarodnimi pobudami podnebne spremembe vključila v središče svojih gospodarskih, socialnih in razvojnih praks.

Ti ukrepi kažejo na proaktiven pristop k doseganju podnebnih ciljev EU in prispevanju k svetovnim prizadevanjem za boj proti podnebnim spremembam. EU je v okviru teh globalnih prizadevanj prevzela vodilno vlogo pri mobilizaciji podnebnega financiranja na nacionalni in mednarodni ravni iz najrazličnejših virov, instrumentov in kanalov (vključno z instrumenti za sprostitev ogromnega potenciala zasebnega financiranja s ciljno usmerjeno uporabo javnih financ) ter različnih ukrepov za uskladitev finančnih tokov s cilji Pariškega sporazuma.

Evropska unija poleg zagotavljanja in mobilizacije podpore državam v razvoju sprejema dodatne ukrepe za uskladitev finančnih tokov z razvojnimi usmeritvami, ki vodijo k nizkim emisijam TGP in k razvoju, odpornemu proti podnebnim spremembam, kot je določeno v členu 2(1)(c) Pariškega sporazuma. Med temi ukrepi so vključevanje blažitve podnebnih sprememb in prilagajanja nanje v vse glavne programe porabe EU, uporaba načela, da se ne škoduje bistveno, izvajanje taksonomije EU za trajnostne dejavnosti[10] ter celovitega sklopa zahtev po okoljskih, socialnih in upravljavskih razkritjih, ki se uporabljajo za nefinančna in finančna podjetja, ter uskladitev financiranja EIB z načeli in cilji Pariškega sporazuma.

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