KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia XXX r.
[…](2024) XXX draft

**SPRAWOZDANIE KOMISJI**

**Pierwsze dwuletnie sprawozdanie Unii Europejskiej z przejrzystości do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (wymagane na podstawie wzmocnionych ram przejrzystości)**

# 1. Wstęp i streszczenie

Globalne ocieplenie spowodowane działalnością człowieka postępuje w przyspieszonym tempie i wpływa na wszystkie regiony świata, przy czym temperatura w Europie rośnie dwukrotnie szybciej niż średnia temperatura na świecie[1]. Zatrzymanie ocieplenia na docelowym poziomie 1,5 °C ustalonym w porozumieniu paryskim wymaga, aby światowa emisja gazów cieplarnianych przestała rosnąć najpóźniej do 2025 r., a do 2030 r. została ograniczona o 43 %[2]. Zmiana klimatu spowodowała powszechne negatywne skutki. Europie grozi ryzyko bardziej intensywnych i częstszych fal upałów, przedłużających się susz, bardziej intensywnych opadów deszczu, niższych średnich prędkości wiatru oraz mniejszych opady śniegu.

Unia Europejska (UE) i jej państwa członkowskie są zdecydowane podjąć ambitne działania w reakcji na zagrożenia związane ze zmianą klimatu. Wszystkie 27 państw członkowskich UE zobowiązało się do osiągnięcia neutralności klimatycznej UE do 2050 r., zgodnie z porozumieniem paryskim. W październiku 2016 r. państwa członkowskie ratyfikowały porozumienie paryskie oraz przyjęły wspólny wiążący cel ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w całej gospodarce o co najmniej 40 % do 2030 r. w porównaniu z poziomem z 1990 r. Zgodnie z wytycznymi Rady Europejskiej w grudniu 2022 r. UE przedstawiła nowy, ambitniejszy cel klimatyczny zakładający ograniczenie emisji netto gazów cieplarnianych o co najmniej 55 % do 2030 r. w porównaniu z poziomem z 1990 r., świadczący o większych ambicjach i zaangażowaniu w realizację porozumienia paryskiego.

Niniejsze sprawozdanie wraz z dołączonym dokumentem roboczym służb Komisji stanowi pierwsze dwuletnie sprawozdanie Unii Europejskiej z przejrzystości. Komisja sporządziła sprawozdanie na podstawie wytycznych przyjętych zgodnie z Ramową konwencją Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC), porozumieniem paryskim oraz art. 29 ust. 5 lit. a) rozporządzenia (UE) 2018/1999 w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu[3].UE zdecydowała się przedłożyć krajowy wykaz gazów cieplarnianych za 2024 r. jako odrębne sprawozdanie.

Zgodnie z najnowszymi danymi przedstawionymi w wykazie poziom emisji gazów cieplarnianych w UE stale się obniżał – do 2022 r. emisja netto gazów cieplarnianych zmniejszyła się o 32,6 % w porównaniu z 1990 r., co świadczy o postępach w realizacji celów. W niniejszym sprawozdaniu zawarto szczegółowe informacje na temat emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w 2022 r. oraz zaprezentowano postępy we wdrażaniu i realizacji ustalonego na poziomie krajowym wkładu UE wynikającego z porozumienia paryskiego. W rozdziale 3 przedstawiono polityki i środki podejmowane przez UE w zakresie łagodzenia zmiany klimatu, w tym pakiet przepisów „Gotowi na 55” przyjęty w 2023 r. i wspierający polityki i środki służące zapewnianiu osiągnięcia przez UE zaktualizowanego celu na 2030 r., a także zawarto w nim prognozy dotyczące emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych. W rozdziale 4 z kolei zaprezentowano strategię UE przystosowania się do skutków zmiany klimatu i budowania odporności. Natomiast w rozdziale 5 sprawozdania omówiono wsparcie, jakiego instytucje UE udzielają krajom rozwijającym się. Wreszcie w rozdziale 6

1 Usługa programu Copernicus w zakresie zmiany klimatu (C3S), 2024: European State of the Climate 2023, Summary [Europejski stan klimatu, Podsumowanie], s. 23: https://doi.org/10.24381/bs9v-8c66.

2 IPCC, 2023 r.: Summary for Policymakers [Podsumowanie dla decydentów]. w: Climate Change 2023: Synthesis Report [Zmiana klimatu 2023: sprawozdanie podsumowujące]. Wkład grup roboczych I, II i III w szóste sprawozdanie oceniające Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu [Core Writing Team, H. Lee i J. Romero (red.)]. IPCC, Genewa, Szwajcaria, s. 1-34, doi: 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647.001.

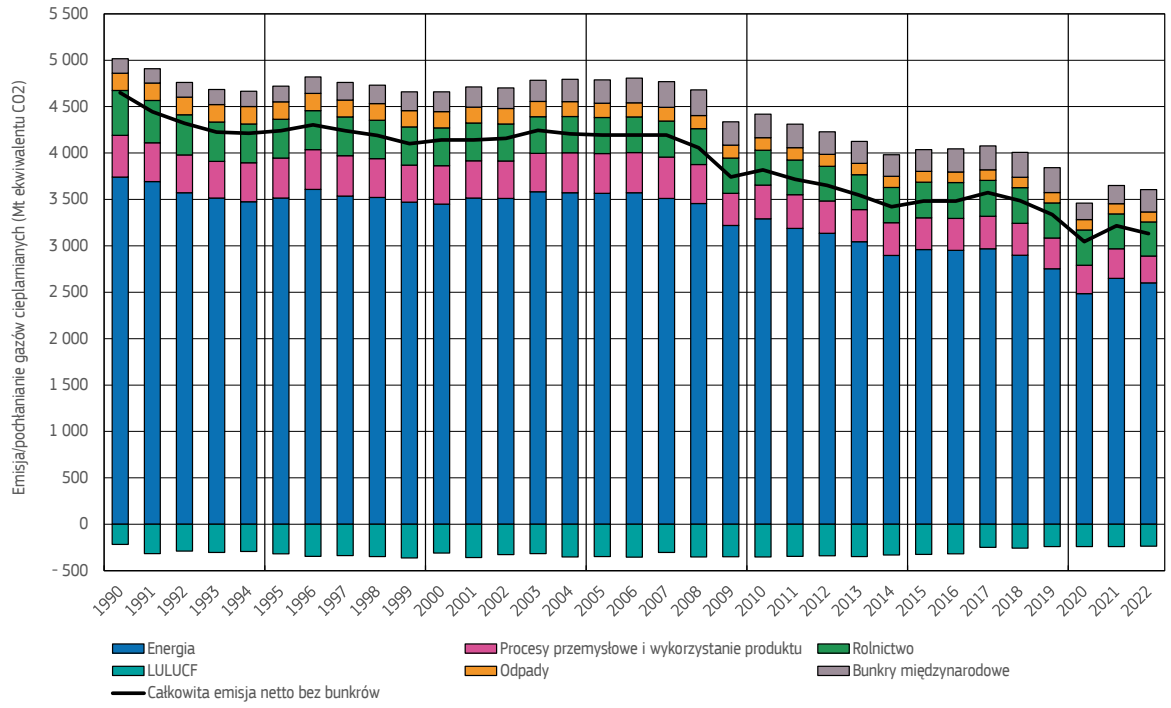
3 Rozporządzenie – 2018/1999 – PL – EUR-Lex (europa.eu).

zaprezentowano, w jaki sposób UE zwiększa spójność przepływów finansowych ze ścieżką prowadzącą do niskiego poziomu emisji gazów cieplarnianych i rozwoju odpornego na zmianę klimatu.

## 1.1 Emisja i pochłanianie gazów cieplarnianych

Całkowita emisja gazów cieplarnianych w UE zmniejszyła się w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat ze względu na mniejsze wykorzystanie węgla, postępującą dekarbonizację gospodarki UE poprzez szybki wzrost udziału energii ze źródeł odnawialnych, postęp w zakresie efektywności energetycznej i ambitną politykę łagodzenia zmiany klimatu. W latach 1990–2022 emisja netto gazów cieplarnianych zmniejszyła się o 32,6 %. Emisja netto nie obejmuje emisji z międzynarodowego lotnictwa i żeglugi („bunkry międzynarodowe"), obejmuje natomiast emisje i pochłanianie z sektora użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa (LULUCF), który stanowi, malejący niestety, pochłaniacz netto emisji gazów cieplarnianych w UE.

**Ryc. 1: Emisja/pochłanianie gazów cieplarnianych w UE w podziale na sektory, 1990–2022**




*Źródło: Roczny wykaz gazów cieplarnianych Unii Europejskiej, 1990–2022*

W 2022 r. sektor energetyczny generował 77 % emisji gazów cieplarnianych (z wyłączeniem LULUCF), dalej plasowało się rolnictwo (11 %), procesy przemysłowe i użytkowanie produktów (9 %) oraz sektor odpadów (3 %). Głównym gazem cieplarnianym jest dwutlenek węgla, który odpowiada za 81 % emisji. Metan odpowiada za 12 %, podtlenek azotu za 5 %, a fluorowane gazy cieplarniane za 2 % emisji.

## 1.2 Postępy w realizacji ustalonego na poziomie krajowym wkładu UE

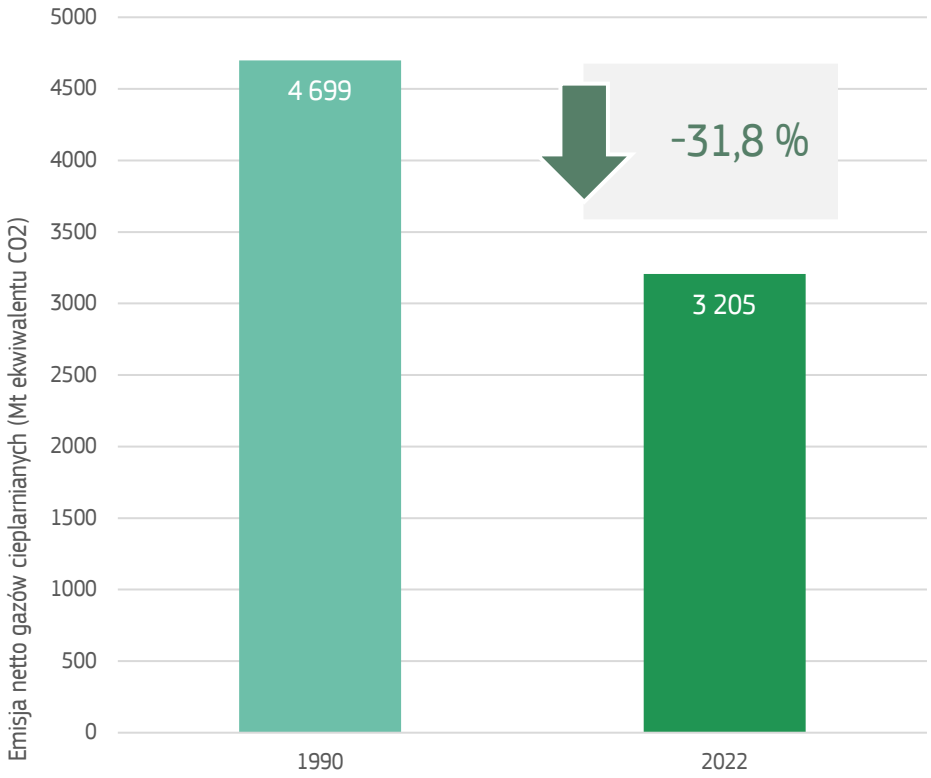
Na mocy porozumienia paryskiego Unia Europejska i jej państwa członkowskie zobowiązały się do osiągnięcia ambitnego celu redukcji emisji netto gazów cieplarnianych o co najmniej 55 % do 2030 r. w porównaniu z poziomem z 1990 r. W Europejskim prawie o klimacie[46]

wyznaczono cel zakładający osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 r. oraz pośredni cel zakładający zmniejszenie emisji netto gazów cieplarnianych o co najmniej 55 % do 2030 r. w porównaniu z poziomem z 1990 r. Cele te dotyczą emisji i pochłaniania regulowanych prawem Unii.

Ustalony na poziomie krajowym wkład UE opisano w dokumencie przedłożonym UNFCCC 17 października 2023 r. przez UE. Ustalony na poziomie krajowym wkład UE to cel ograniczenia emisji netto w całej gospodarce, który obejmuje pochłanianie netto z LULUCF oraz emisje z międzynarodowego transportu lotniczego i morskiego regulowane zgodnie z załącznikiem I do dyrektywy o handlu emisjami na 2030 r. Dlatego też ustalony na poziomie krajowym wkład UE obejmuje emisje z międzynarodowego lotnictwa i międzynarodowego transportu morskiego. Cel ten ma zostać osiągnięty wewnątrz UE bez wykorzystywania międzynarodowych jednostek emisji.

W pierwszym dwuletnim sprawozdaniu z przejrzystości UE prezentuje postępy w realizacji wkładów ustalonych na poziomie krajowym. Ponieważ ustalony na poziomie krajowym wkład obejmuje indywidualne emisje z międzynarodowego lotnictwa i międzynarodowego transportu morskiego, jego zakres jest szerszy niż zakres krajowego wykazu emisji gazów cieplarnianych, a zarazem węższy niż cel UE na 2030 r. określony w prawie o klimacie w odniesieniu do lotnictwa i transportu morskiego. Biorąc pod uwagę zakres ustalonego na poziomie krajowym wkładu, emisja w latach 1990–2022 zmniejszyła się o 31,8 %.

**Ryc. 2: Emisje objęte zakresem ustalonego na poziomie krajowym wkładu w 1990 r. i 2022 r.**




Aby osiągnąć cel redukcji emisji o co najmniej 55 % do 2030 r., konieczne jest dalsze ograniczanie emisji. W związku z tym UE i jej państwa członkowskie wprowadziły obszerne ramy dla nowych i ulepszonych polityk i środków znane jako pakiet „Gotowi na 55”. Pakiet ma na celu przyspieszenie redukcji emisji w sektorach objętych unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (EU ETS) i w sektorach objętych

rozporządzeniem w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego, a także zwiększenie pochłaniania dwutlenku węgla w sektorze LULUCF.

## 1.3 Polityki i środki łagodzenia zmiany klimatu

Ramy polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej do 2030 r. to zestaw strategii politycznych mających na celu zapewnienie, aby UE i jej państwa członkowskie wypełniały swoje zobowiązania w zakresie łagodzenia zmiany klimatu wynikające z porozumienia paryskiego. Ramy te reguluje Europejskie prawo o klimacie, obejmujące ambitniejszy cel klimatyczny na 2030 r., przepisy dotyczące opracowania celu klimatycznego na 2040 r. oraz cel osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r.

System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w Unii (EU ETS) stanowi podstawę ram polityki klimatyczno-energetycznej do 2030 r. Ustalono w nim opłaty za emisję dwutlenku węgla poprzez wprowadzenie ograniczenia maksymalnej liczby uprawnień do emisji w sektorze energetyki i przemysłu oraz w odniesieniu do konkretnych lotów i rejsów w lotnictwie i transporcie morskim. Emisje gazów cieplarnianych z tych sektorów należy zmniejszyć o 62 % do 2030 r. w porównaniu z poziomami z 2005 r. Ponadto od 2027 r. handel uprawnieniami do emisji w UE zostanie rozszerzony na emisje pochodzące ze spalania paliw w budynkach, transporcie drogowym i dodatkowych sektorach (głównie w przemyśle drobnym nieobjętym zakresem obecnego EU ETS) wraz z utworzeniem Społecznego Funduszu Klimatycznego finansowanego ze sprzedaży uprawnień do emisji na aukcji w celu wsparcia gospodarstw domowych i mikroprzedsiębiorstw znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji. Ograniczenie zostanie ustalone w celu obniżenia emisji z tych sektorów o 42 % do 2030 r. w porównaniu z poziomem z 2005 r.

W rozporządzeniu w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego ustalono indywidualne wiążące cele dla państw członkowskich UE w zakresie redukcji emisji w sektorach nieobjętych EU ETS i poza sektorem LULUCF, a mianowicie w transporcie krajowym (z wyjątkiem lotnictwa), budownictwie, rolnictwie, odpadach i przemyśle drobnym. W tych sektorach emisje gazów cieplarnianych należy zmniejszyć o 40 % do 2030 r. w porównaniu z poziomem z 2005 r., przy czym cele poszczególnych państw członkowskich w zakresie redukcji emisji muszą wynosić od 10 % do 50 %.

Osiągnięcie tych celów wspierają liczne sektorowe polityki i środki, w tym dyrektywa w sprawie efektywności energetycznej, dyrektywa w sprawie energii odnawialnej, normy emisji $CO_2$ w transporcie drogowym, a także finansowanie unijne, w tym Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, fundusze spójności, wspólna polityka rolna, fundusz modernizacyjny lub fundusz innowacyjny.

W sektorze LULUCF rozporządzeniem LULUCF wprowadzono ogólnounijny cel pochłaniania dwutlenku węgla netto na poziomie 310 mln ton ekwiwalentu $CO_2$ do 2030 r. Każde państwo członkowskie ma indywidualny wiążący cel wynoszący od -47 do +5 mln ton ekwiwalentu $CO_2$, które łącznie zapewnią osiągnięcie wspólnego celu UE.

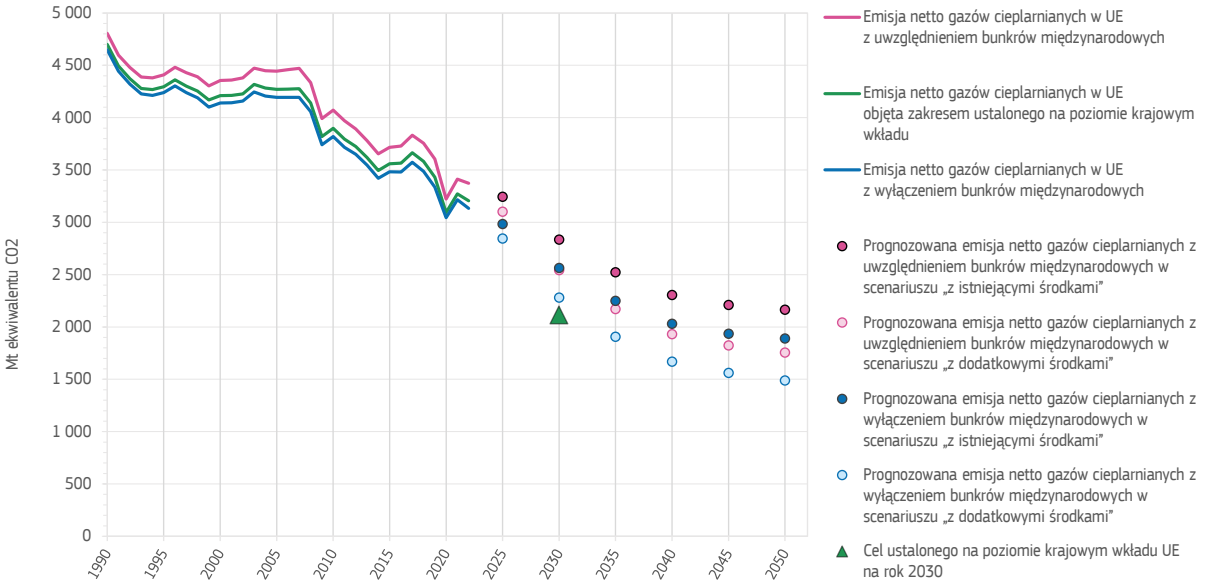
W 2024 r. Komisja opublikowała komunikat i szczegółową ocenę skutków w sprawie realizacji celu UE na 2040 r., w których zaleciła redukcję emisji gazów cieplarnianych netto o 90 % do 2040 r. w stosunku do poziomu z 1990 r.

## 1.4 Prognozy dotyczące emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych

Według najnowszych prognoz dotyczących emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych emisja netto w 2030 r. może być o 47 % niższa od poziomu z 1990 r. – w scenariuszu „z dodatkowymi

środkami" i przy uwzględnieniu emisji z międzynarodowego lotnictwa i żeglugi. Natomiast jeżeli emisje z międzynarodowego lotnictwa i żeglugi nie będą brane pod uwagę, emisja netto może być o 51 % niższa od poziomu z 1990 r. W związku z tym konieczne będą dodatkowe wysiłki, aby osiągnąć cel redukcji emisji o 55 % określony w ustalonym na poziomie krajowym wkładzie UE.

**Ryc. 3: Historyczna i prognozowana całkowita emisja netto gazów cieplarnianych w UE**




*Źródła: Roczny wykaz gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej w latach 1990–2022, prognozy emisji gazów cieplarnianych państw członkowskich UE przedłożone w 2023 r. i 2024 r. na podstawie rozporządzenia w sprawie zarządzania unią energetyczną*

## 1.5 Gotowość i odporność na skutki zmiany klimatu

Zgodnie z Europejskim prawem o klimacie Unia Europejska i państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia ciągłych postępów w zwiększaniu zdolności przystosowawczych, wzmacnianiu odporności i zmniejszaniu wrażliwości na zmianę klimatu zgodnie z art. 7 porozumienia paryskiego.

W rezultacie strategia UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu z 2021 r. obejmuje szeroki zakres inicjatyw i działań, które Komisja Europejska zobowiązała się wdrażać, a jej realizacja jest bardzo zaawansowana[4].

W marcu 2024 r. Europejska Agencja Środowiska (EEA) opublikowała pierwszą Europejską ocenę ryzyka związanego z klimatem (EUCRA)[5], w której oceniono ryzyko klimatyczne i określono priorytety polityczne w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu i sektorów wrażliwych na zmianę klimatu. W ocenie wskazano 36 głównych rodzajów ryzyka klimatycznego w ramach pięciu klastrów: ekosystemy, żywność, zdrowie, infrastruktura, gospodarka i finanse. Ponad połowa z tych zagrożeń klimatycznych już teraz wymaga podjęcia bardziej zdecydowanych działań, a osiem z nich – szczególnie pilnych działań. W tym samym

[4] Sprawozdanie z realizacji strategii UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu, https://climate.ec.europa.eu/document/download/72286a42-61af-4e8a-a51a-29a58c90274e_en?filename=swd_2023_338_en.pdf.

[5] Europejska ocena ryzyka związanego z klimatem – Europejska Agencja Środowiska.

miesiącu Komisja przedstawiła komunikat w sprawie zarządzania ryzykiem klimatycznym[6], w którym wskazała działania zwiększające odporność i gotowość oraz podmioty odpowiedzialne za działanie.

Ponadto zwiększenie gotowości i intensyfikacja działań w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu jest nadal jednym z ważniejszych priorytetów UE, co zostało potwierdzone w komunikacie Komisji z marca 2024 r. oraz w wytycznych politycznych dla Komisji Europejskiej na lata 2024–2029 przedstawionych przez przewodniczącą Ursulę von der Leyen[7].

## 1.6 Wsparcie krajów rozwijających się

Wkłady na finansowanie działań w związku ze zmianą klimatu ze strony UE, państw członkowskich i Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) wzrosły w ciągu ostatnich dziewięciu lat z 9,5 mld EUR w 2013 r. do 28,5 mld EUR w 2022 r. W 2022 r. wkłady z budżetu UE i EBI wyniosły 6,5 mld EUR.

Ze środków finansowych na działania w związku ze zmianą klimatu przekazanych przez instytucje UE krajom rozwijającym się 56 % przeznaczono na cele związane z łagodzeniem zmiany klimatu, 16 % na cele związane z przystosowaniem się do zmiany klimatu, a 29 % wsparcia dotyczyło zarówno łagodzenia zmiany klimatu, jak i przystosowania się do niej.

UE wspiera budowanie zdolności w krajach partnerskich poprzez liczne rozporządzenia, strategie, polityki i programy.

Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – „Globalny wymiar Europy" (rozporządzenie w sprawie ISWMR – „Globalny wymiar Europy")[8], którego budżet na lata 2021–2027 wynosi około 79 mld EUR, a cel w zakresie wydatków na klimat wynosi 30 %, wspiera zrównoważony rozwój i przeciwdziałanie zmianie klimatu m.in. w Afryce Subsaharyjskiej, w regionie Azji i Pacyfiku oraz w krajach obu Ameryk i Karaibów.

Wykorzystano to na przykład w 2024 r. do zapewnienia wsparcia UE na rzecz budowania zdolności dla określonych krajów dzięki funkcji kojarzenia ekspertów, aby umożliwić szybkie i dostosowane do potrzeb doradztwo w kwestiach pojawiających się w ich dwuletnich sprawozdaniach z przejrzystości, a także innego wsparcia na rzecz budowania zdolności, aby pomóc krajom rozwijającym się w opracowywaniu wykazów gazów cieplarnianych i dwuletnich sprawozdań z przejrzystości.

Nowa strategia europejska Global Gateway ma na celu pobudzenie inwestycji w inteligentne, czyste i bezpieczne połączenia w sektorze cyfrowym, energetycznym i transportowym oraz wzmocnienie systemów opieki zdrowotnej, edukacji i badań naukowych na całym świecie. Opiera się na **nowych narzędziach finansowych** przewidzianych w wieloletnich ramach finansowych UE na lata 2021–2027. Europejski Fundusz na rzecz Zrównoważonego Rozwoju Plus (EFZR+), który jest jednym z narzędzi finansowych w ramach strategii Global Gateway, odgrywa kluczową rolę w zrównoważonym rozwoju w krajach partnerskich UE

[6] EUR-Lex – 52024DC0091 – PL – EUR-Lex.
[7] Wytyczne polityczne na lata 2024–2029 | Komisja Europejska (europa.eu).
[8] Rozporządzenie (UE) 2021/947 ustanawiające Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – Globalny Wymiar Europy, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0947.

spoza Europy. Niektóre gwarancje EFZR zapewniają odpowiednie finansowanie energii ze źródeł odnawialnych[9].

UE stymuluje działania związane z transferem technologii w ramach wielu projektów współpracy na rzecz rozwoju. Dodatkowo UE włączyła działania związane z budowaniem zdolności do ogólnej pomocy rozwojowej, zgodnie z postanowieniami Deklaracji paryskiej w sprawie skuteczności pomocy oraz Programem działania z Akry. Ponadto strategia UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu umożliwia zintensyfikowanie międzynarodowych działań na rzecz odporności na zmianę klimatu.

## 1.7 Zapewnienie spójności przepływów finansowych ze ścieżką prowadzącą do niskiego poziomu emisji gazów cieplarnianych i rozwoju odpornego na zmianę klimatu

W ostatnich latach UE poczyniła znaczne postępy w zakresie poprawy spójności przepływów finansowych z celami porozumienia paryskiego na wszystkich szczeblach. Zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. c) porozumienia paryskiego UE uwzględniła zmianę klimatu w swoich działaniach gospodarczych, społecznych i rozwojowych poprzez różne inicjatywy krajowe i międzynarodowe.

Świadczy to o proaktywnym podejściu do realizacji celów klimatycznych UE i udziału w globalnych wysiłkach na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu. W ramach tych globalnych wysiłków UE przejęła wiodącą rolę w mobilizowaniu finansowania działań w związku ze zmianą klimatu na szczeblu krajowym i międzynarodowym z wielu różnych źródeł, instrumentów i kanałów (w tym instrumentów służących uwolnieniu ogromnego potencjału finansowania prywatnego poprzez ukierunkowane wykorzystanie środków publicznych) oraz różnych działań dostosowujących przepływy finansowe do celów porozumienia paryskiego.

Oprócz udzielania i uruchamiania wsparcia dla krajów rozwijających się Unia Europejska podejmuje dodatkowe kroki, które pozwolą zapewnić spójność przepływów finansowych ze ścieżką prowadzącą do obniżenia poziomu emisji gazów cieplarnianych i rozwoju odpornego na zmianę klimatu, zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. c) porozumienia paryskiego. Działania te obejmują m.in. uwzględnienie kwestii łagodzenia zmiany klimatu i przystosowania się do zmiany klimatu we wszystkich głównych programach wydatków UE, stosowanie zasady „nie czyń poważnych szkód", wdrożenie unijnej systematyki dotyczącej zrównoważonej działalności[10] oraz kompleksowy zestaw wymogów dotyczących ujawniania informacji z zakresu ochrony środowiska, polityki społecznej i ładu korporacyjnego (ESG) odnoszących się do przedsiębiorstw niefinansowych i finansowych, a także dostosowanie finansowania EBI do zasad i celów porozumienia paryskiego.

[9] Sprawozdanie operacyjne Europejskiego Funduszu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju za 2020 r. – Europejski Fundusz na rzecz Zrównoważonego Rozwoju https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6c93ad22-d299-11ed-a05c-01aa75ed71a1.

[10] Rozporządzenie – 2020/852 – PL – rozporządzenie w sprawie systematyki – EUR-Lex (europa.eu).