

Bruxelles, 20. rujna 2021.
(OR. en)

11840/21

Međuinstitucijski predmeti:

2021/0211(COD)
2021/0200(COD)
2021/0201(COD)
2021/0197(COD)
2021/0206(COD)

ENV 636
CLIMA 242
ENER 380
TRANS 553
ECOFIN 845
AGRI 422
FORETS 45
MI 672
CODEC 1230

NAPOMENA

Od:	Glavno tajništvo Vijeća
Za:	Odbor stalnih predstavnika / Vijeće
Predmet:	Paket za ostvarivanje cilja od 55 % a) Revizija Direktive (EU) 2003/87/EZ o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova kako bi se provela ambicija novog klimatskog cilja za 2030. b) Revizija Uredbe (EU) 2018/842 o obvezujućem godišnjem smanjenju emisija stakleničkih plinova u državama članicama od 2021. do 2030. kojim se doprinosi mjerama u području klime za ispunjenje obveza u okviru Pariškog sporazuma c) Revizija Uredbe (EU) 2018/841 o uključivanju emisija i uklanjanja stakleničkih plinova iz korištenja zemljišta, prenamjene zemljišta i šumarstva u okvir za klimatsku i energetska politiku do 2030. d) Revizija Uredbe (EU) 2019/631 o utvrđivanju standardnih vrijednosti emisija CO₂ za nove osobne automobile i za nova laka gospodarska vozila e) Uredba o osnivanju Socijalnog fonda za klimatsku politiku – – razmjena mišljenja

S ciljem razmjene mišljenja na sastanku Vijeća (okoliš) 6. listopada 2021. za delegacije se u prilogu nalaze osnovne informacije i pitanja predsjedništva za pomoć pri strukturiranju rasprave.

Odbor stalnih predstavnika poziva se da primi na znanje osnovne informacije i pitanja navedene u Prilogu ovoj napomeni i proslijedi ih Vijeću s ciljem razmjena mišljenja.

**– Paket za ostvarivanje cilja od 55 % –
Osnovne informacije za razmjenu mišljenja
na sastanku Vijeća (okoliš) 6. listopada 2021.**

UVOD

Europska komisija 14. srpnja 2021. podnijela je takozvani paket zakonodavnih prijedloga za ostvarivanje cilja od 55 % čiji je cilj uskladiti okvir klimatske i energetske politike EU-a s njegovim novim ambicioznim klimatskim ciljem za 2030. koji se odnosi na smanjenje neto emisija stakleničkih plinova za najmanje 55 % te Europsku uniju usmjeriti na pravi put kako bi do 2050. postala klimatski neutralna. Paket se sastoji od niza usko povezanih prijedloga kojima se mijenjaju postojeći zakonodavni akti ili uspostavljaju nove inicijative u nizu područja politika i gospodarskih sektora, uključujući klimu, energetiku, promet, zgrade, uporabu zemljišta i šumarstvo. Osim toga, očekuje se da će krajem 2021. biti predstavljen niz prijedloga povezanih s energijom. Većina prijedloga sadržava izravne ili neizravne poveznice s drugim dijelovima paketa i usmjerena je na uzajamno nadopunjavanje.

Tim se prijedlozima EU-u nastoji omogućiti da ostvari svoje ciljeve na pravedan, troškovno učinkovit i konkurentan način te da u skladu s ciljevima europskog zelenog plana doprinese zelenoj i pravednoj tranziciji gospodarstva EU-a. Revizijom zakonodavnog okvira u području klime i energetike EU-u bi se također trebalo omogućiti da ispuni svoje međunarodne obveze u okviru Pariškog sporazuma, a posebice svoj ažurirani nacionalno utvrđen doprinos u skladu s povećanim ambicijama za 2030. Prijedlozima Komisije također se nastoji doprinijeti oporavku europskog gospodarstva nakon bolesti COVID-19 i dugoročnoj otpornosti Europske unije.

U Vijeću će se prijedlozi rješavati u sljedeća četiri sastava: okoliš, energetika, promet te ekonomski i financijski poslovi. Pet inicijativa povezanih s klimom koje su u nadležnosti Vijeća za okoliš u središtu su paketa za ostvarivanje cilja od 55 %, pri čemu su povećane ambicije sustava EU-a za trgovanje emisijama glavni pokretač, zajedno s povećanim nacionalnim ciljevima iz Uredbe o raspodjeli tereta (ESR) te mjerama za povećanje prirodnih ponora putem Uredbe o korištenju zemljišta, prenamjeni zemljišta i šumarstvu (LULUCF). Predloženim strožim standardima za CO₂ za automobile i kombije nastoji se državama članicama pomoći da ostvare svoje povećane nacionalne ciljeve uz istodobno poticanje tehnoloških inovacija u tom sektoru. Predloženim novim Socijalnim fondom za klimatsku politiku nastoji se odgovoriti na socioekonomske učinke predloženog novog sustava trgovanja emisijama za zgrade i cestovni promet.

Rasprave o tim inicijativama i popratne procjene učinka na tehničkoj su razni započele nedavno. Delegacije još proučavaju prijedloge i dosad su samo iznijele svoje opće ili preliminarne komentare. Pregled inicijativa naveden je u nastavku.

GLAVNI ELEMENTI PRIJEDLOGA

Reforma sustava EU-a za trgovanje emisijama¹

Komisija predlaže sveobuhvatan skup izmjena **postojećeg sustava trgovanja emisijama** koje bi u sektorima obuhvaćenima sustavom trgovanja emisijama trebale dovesti do ukupnog smanjenja emisija od 61 % do 2030. u usporedbi s 2005., u odnosu na trenutačni cilj od 43 %. Veća razina ambicioznosti treba se postići proširenjem područja primjene sustava trgovanja emisijama i jačanjem njegovih postojećih odredbi.

¹ Reforma sustava trgovanja emisijama sastoji se od tri prijedloga: dva prijedloga za izmjenu Direktive o sustavu trgovanja emisijama (jednim od tih prijedloga mijenjaju se i Uredba o praćenju emisija ugljikova dioksida iz pomorskog prometa i Odluka o rezervi za stabilnost tržišta) te zaseban prijedlog za izmjenu Odluke o rezervi za stabilnost tržišta.

Pomorski sektor dosada nije podlijegao obvezujućim mjerama za smanjivanje emisija stakleničkih plinova. Komisija predlaže da se emisije iz pomorskog sektora uključe u sustav trgovanja emisijama, uz razdoblje postupnog uvođenja od 2023. do 2026. Time će se pokriti sve emisije za putovanja unutar EU-a i 50 % emisija za putovanja izvan EU-a².

Ključni element u **jačanju ambicije sustava trgovanja emisijama** prijedlog je da se linearni faktor smanjenja poveća s 2,2 % na 4,2 % godišnje, čime bi se ostvarila strmija putanja za smanjenje broja emisijskih jedinica u sustavu. Osim toga, gornja granica ukupnog broja emisijskih jedinica jednokratno će se smanjiti, dok će se istodobno dodati emisijske jedinice kako bi se u obzir uzelo proširenje sustava na pomorski sektor.

Postojeće odredbe o **istjecanju ugljika (besplatne dodjele)** općenito će se i dalje primjenjivati uz određene prilagodbe. Međutim, kada je riječ o sektorima u kojima se predlaže primjena novog mehanizma za prilagodbu emisija ugljika na granicama (CBAM), besplatna dodjela postupno će se ukidati do 2035., uz istodobno postupno uvođenje pristojbe koju bi CBAM od 2026. nadalje trebao naplaćivati za uvoz. CBAM-om će biti obuhvaćeni sektori željeza i čelika, cementa, gnojiva, aluminijska i električne energije.

Besplatne dodjele emisijskih jedinica za **zrakoplovstvo** postupno će se ukidati prodajom svih jedinica na dražbi koja će se primjenjivati od 2027. Povećani linearni faktor smanjenja primjenjivat će se i na zrakoplovstvo. Sustav trgovanja emisijama trebao bi se nastaviti primjenjivati na letove unutar Europe (uključujući letove u Ujedinjenu Kraljevinu i Švicarsku), a istodobno se predlaže da se globalni tržišno utemeljen program CORSIA primjenjuje na operatore iz EU-a za izvaneuropske letove u treće zemlje koje sudjeluju u programu CORSIA i iz njih.

² Predlaže se da se za postizanje cilja od -55 % u obzir ne uzme pokrivenost putovanja izvan EU-a.

S ciljem podupiranja te veće razine ambicioznosti povećava se obujam **Fonda za modernizaciju i inovacijskog fonda**, posebno dodjelom dodatnih 2,5 % sredstava Fondu za modernizaciju koja će se raspodijeliti dvanaestorim državama članicama čiji je BDP po stanovniku niži od 65 % prosjeka EU-a, te stvaranjem novih izvora financiranja za inovacijski fond. Pravila o potrošnji financijskih sredstava iz fondova prilagođena su, među ostalim, u skladu s izmjenama sustava trgovanja emisijama i ciljevima politike zelenog plana. Osim toga, predlaže se da svi prihodi država članica ostvareni dražbovnom prodajom podliježu obvezi **namjenjivanja** sredstava za svrhe povezane s klimom.

Komisija predlaže da se za fosilna goriva za **zgrade i cestovni promet**, uz mjere poduzete u okviru Uredbe o raspodjeli tereta, primjenjuje određivanje cijena ugljika na razini EU-a kako bi se za te sektore postiglo potrebno smanjenje emisija u skladu s općim ciljem od –55 % za 2030. Novi **samostalni sustav trgovanja emisijama** za zgrade i cestovni promet trebao bi biti uspostavljen od 2025., uz obveze usklađenosti od 2026. usmjerene na postizanje cilja smanjenja emisija za 43 % za te sektore do 2030. u odnosu na 2005. Smanjenjima emisija ostvarenima u okviru tog novog sustava trgovanja emisijama doprinijet će se ostvarivanju nacionalnih ciljeva država članica na temelju Uredbe o raspodjeli tereta. Određivanje gornje granice (ukupna količina emisijskih jedinica) u početku će se temeljiti na podacima prikupljenima na temelju Uredbe o raspodjeli tereta, uz početni linearni faktor smanjenja utvrđen na 5,15 %. Sustav besplatne dodjele emisijskih jedinica nije predviđen. Svi prihodi od dražbi trebaju se upotrijebiti u svrhe povezane s klimom i energijom, a 25 % prihoda bit će namijenjeno Socijalnom fondu za klimatsku politiku.

Kako bi se i dalje osiguravao stabilan i funkcionalan sustav trgovanja emisijama, predlaže se revizija **rezerve za stabilnost tržišta**, što uključuje i dodavanje novih odredbi povezanih s novim samostalnim sustavom trgovanja emisijama. Zasebnim se prijedlogom stopa unosa nastoji zadržati na 24 % ukupnog broja emisijskih jedinica u optjecaju do 2030.

Uredba o raspodjeli tereta

Cilj je prijedloga izmijeniti Uredbu o raspodjeli tereta iz 2018. kako bi je se uskladilo s novim ciljem EU-a za smanjenje emisija stakleničkih plinova za 2030. Uredbom o raspodjeli tereta utvrđuju se obvezujući godišnji ciljevi smanjenja emisija stakleničkih plinova za države članice u sektorima koji nisu obuhvaćeni Direktivom o sustavu trgovanja emisijama ili Uredbom o LULUCF-u. **Područje primjene Uredbe o raspodjeli tereta ostaje nepromijenjeno** iako se predloženom revizijom Direktive o sustavu trgovanja emisijama to trgovanje proširuje na cestovni promet i zgrade, čime bi se obuhvatila otprilike polovina emisija reguliranih Uredbom o raspodjeli tereta.

Glavne izmjene postojeće Uredbe o raspodjeli tereta odnose se na ciljeve i fleksibilne mogućnosti. Opći cilj smanjenja emisija za obuhvaćene sektore za EU-27 **povećava se s 29 % na 40 % do 2030.** u odnosu na 2005. Slijedom toga, doprinosi država članica općem cilju također se povećavaju, **u rasponu od –10 % do –50 %** u odnosu na 2005. Metoda izračuna i dalje se temelji na **BDP-u po stanovniku**, uz primjenu ograničenog broja **ciljanih ispravaka** kako bi se riješila pitanja troškovne učinkovitosti, kao i posebne okolnosti u određenom broju država članica. Nadalje, najveće povećanje cilja za svaku državu članicu pojedinačno iznosi 12 postotnih bodova. U pogledu godišnjih ograničenja emisija svake države članice primjenjuju se tri različita režima: bez izmjena postojeće Uredbe za razdoblje 2021. – 2022., prilagodba putanje prema novom cilju smanjenja od 40 % za razdoblje 2023. – 2025. i ponovni izračun putanje za razdoblje 2026. – 2030. primjenom ažuriranih podataka o emisijama.

Komisija predlaže određene izmjene postojećih **fleksibilnih mogućnosti**, a osobito podjelu fleksibilne mogućnosti iz LULUCF-a na dva petogodišnja razdoblja, pri čemu države članice mogu iskoristiti polovinu svoje ukupne trenutačno dostupne fleksibilne mogućnosti tijekom obaju tih razdoblja. Osim toga, Komisija predlaže uspostavu nove **dodatne rezerve** putem prijenosa neiskorištenih jedinica emisija LULUCF-a nakon 2030. državama članicama kojima su potrebne, kako bi im se pomoglo da ostvare svoje pojedinačne ciljeve u okviru Uredbe o raspodjeli tereta. Posebni uvjeti primjenjuju se na upotrebu rezerve, koja bi postala operativna samo ako se postigne cilj EU-a od –55 % uz poštovanje ograničenja doprinosa neto uklanjanjâ, utvrđenog u Europskom zakonu o klimi.

Uredba o korištenju zemljišta, prenamjeni zemljišta i šumarstvu (LULUCF)

Ciljevi revizije postojeće Uredbe jesu utvrđivanje jednostavnijih, transparentnijih i djelotvornijih pravila i ciljeva u pogledu usklađenosti, povećanje uklanjanja emisija stakleničkih plinova na najmanje 310 milijuna tona ekvivalenta CO₂ unutar EU-a do 2030. te utvrđivanje cilja klimatski neutralnog zemljišnog sektora EU-a do 2035.

Pravila iz postojeće Uredbe o LULUCF-u do 2025. uglavnom ostaju nepromijenjena, a posebno takozvano pravilo o neutralnoj ili pozitivnoj bilanci i računovodstvena načela. S druge strane, **nekoliko značajnih promjena** predlaže se za razdoblje **od 2026. do 2030.**: cilj **povećanja uklanjanja na 310 milijuna tona ekvivalenta CO₂ unutar EU-a do 2030.** raspodjeljuje se među državama članicama u obliku **nacionalnih ciljeva** koji odražavaju trenutačne učinke ublažavanja svake države članice u sektoru LULUCF i udio u području zemljišta kojim se gospodari u EU-u. Područje primjene cilja proširuje se na sve kategorije izvješćivanja o zemljištu, a usklađenost se temelji na prijavljenim, a ne obračunatim emisijama i uklanjanjima u inventarima stakleničkih plinova. Predloženi postupak uključuje definiciju linearne putanje koja vodi prema općem cilju EU-a za 2030., s godišnjim podciljevima koji su za svaku državu članicu utvrđeni provedbenim aktima.

Odredbe prijedloga odnose se i na **razdoblje nakon 2031.**: područje primjene Uredbe od 2031. nadalje **proširilo bi se na emisije koje nisu CO₂ iz poljoprivrednog sektora**, čime bi se cijeli zemljišni sektor obuhvatio jednim instrumentom politike, s ciljem promicanja sinergije u mjerama ublažavanja na temelju zemljišta. U prijedlogu se također utvrđuje cilj **klimatske neutralnosti u kombiniranom sektoru do 2035**, za što će biti potrebno znatno povećanje uklanjanja ugljika kako bi se uravnotežile preostale emisije u poljoprivrednom sektoru. Komisija u kasnijoj fazi namjerava predložiti pojedinačne ciljeve država članica i mjere na razini EU-a za razdoblje nakon 2030., koji su predmet procjene učinka i novog zakonodavnog prijedloga.

Uredba o standardima za emisije CO₂ za automobile i kombije

Doprinos standarda za emisije CO₂ za automobile i kombije većoj ambiciji EU-a u pogledu klime uglavnom se sastoji od **ambicioznijih ciljeva smanjenja** za 2030. **na razini EU-a** i postavljanje novog cilja od 100 % za 2035., što *de facto* znači da se automobili i kombiji s motorom s unutarnjim izgaranjem od 2035. neće stavljati na tržište u EU-u. U okviru predloženih ciljeva za 2030. automobili i kombiji i dalje se razlikuju: cilj za automobile povećat će se s 37,5 % na 55 %, a cilj za kombije s 31 % na 50 %.

Osim toga, **program poticaja za vozila s nultim i niskim emisijama** završit će 2029., te ga stoga proizvođači ne mogu upotrebljavati kako bi ostvarili svoj specifični cilj smanjenja emisija od 2030. nadalje.

Uredba o osnivanju Socijalnog fonda za klimatsku politiku

Kako bi se odgovorilo na **socioekonomske učinke predloženog sustava trgovanja emisijama za zgrade i cestovni promet**, Komisija predlaže osnivanje Socijalnog fonda za klimatsku politiku. Fondom se na temelju socijalnih planova za klimatsku politiku koje trebaju razviti države članice nastoje osigurati **mjere potpore i ulaganja** koji bi bili namijenjeni ranjivim kućanstvima, mikropoduzećima ili korisnicima usluga prijevoza, kao i povećanju energetske učinkovitosti zgrada, dekarbonizaciji grijanja i hlađenja zgrada, integraciji energije iz obnovljivih izvora te pristupu mobilnosti i prijevozu s nultom i niskom stopom emisija. Fond može obuhvaćati i **privremenu izravnu potporu dohotku**.

Prijedlogom se za razdoblje 2025. – 2032. Fondu dodjeljuje ukupni iznos od **72,2 milijarde EUR**, i to putem metodologije dodjele sredstava kojoj je cilj rješavanje nejednakog učinka predloženog proširenja sustava trgovanja emisijama koji se očekuje među državama članicama i unutar njih. Države članice same bi trebale financirati najmanje 50 % ukupnih troškova socijalnih planova za klimatsku politiku koristeći se prihodima ostvarenima dražbovnom prodajom emisijskih jedinica u okviru novog sustava.

Za uspostavu Fonda bit će potrebna **izmjena višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2021. – 2027. i Odluke o vlastitim sredstvima.**

PITANJA ZA MINISTRE I MINISTRICE

Ministre i ministrice u tom se kontekstu poziva da na sastanku Vijeća (okoliš) 6. listopada 2021. razmijene mišljenja na temelju sljedećih dvaju pitanja:

- *Uzimajući u obzir to da su navedenih pet inicijativa povezanih s klimom dio ukupnog paketa za ostvarivanje cilja od 55 % i to da su međusobno usko povezane, predstavljaju li te inicijative uravnoteženu kombinaciju politika kojom se osigurava postizanje potrebnih smanjenja emisija na troškovno učinkovit način te pravednu raspodjelu tereta među gospodarskim sektorima, državama članicama i građanima?*
- *Konkretnije, pružaju li te inicijative, uključujući predloženi novi sustav trgovanja emisijama za cestovni promet i zgrade, odgovarajuće sinergije i poticaje za ostvarivanje potrebne ambicije na razini EU-a i na nacionalnoj razini? U tom pogledu, kako ocjenjujete doprinos pojedinačnih prijedloga postizanju ambicioznijih ciljeva kako su utvrđeni u Europskom zakonu o klimi?*
