

Bruksela, 20 września 2021 r.
(OR. en)

11840/21

Międzyinstytucjonalne numery

referencyjne:

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

NOTA

Od: Sekretariat Generalny Rady

Do: Komitet Stałych Przedstawicieli / Rada

Dotyczy: Pakiet „Gotowi na 55”

- a) Zmiana dyrektywy 2003/87/WE ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji ambicji nowego celu w zakresie klimatu na 2030 r. oraz powiązane wnioski
 - b) Zmiana rozporządzenia (UE) 2018/842 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
 - c) Zmiana rozporządzenia (UE) 2018/841 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
 - d) Zmiana rozporządzenia (UE) 2019/631 określającego normy emisji CO₂ dla nowych samochodów osobowych i dla nowych lekkich pojazdów użytkowych
 - e) Rozporządzenie ustanawiające Społeczny Fundusz Klimatyczny
 - Wymiana poglądów
-

Z myślą o wymianie poglądów na posiedzeniu Rady (ds. Środowiska) w dniu 6 października 2021 r. delegacje otrzymują w załączeniu notę informacyjną oraz pytania przygotowane przez prezydencję, aby pomóc w ustrukturyzowaniu dyskusji.

Komitet Stałych Przedstawicieli jest proszony o zapoznanie się z tą notą informacyjną oraz pytaniami przedstawionymi w załączniku do niniejszej noty, a także o przekazanie ich Radzie w związku ze wspomnianą wymianą poglądów.

– Pakiet „Gotowi na 55” –**Nota informacyjna na potrzeby wymiany poglądów
na posiedzeniu Rady (ds. Środowiska) w dniu 6 października 2021 r.****WPROWADZENIE**

W dniu 14 lipca 2021 r. Komisja Europejska przedłożyła pakiet wniosków ustawodawczych zatytułowany „Gotowi na 55”, który ma na celu dostosowanie ram polityki klimatyczno-energetycznej UE do jej nowego ambitnego celu klimatycznego na 2030 r., jakim jest ograniczenie emisji gazów cieplarnianych netto o co najmniej 55 %, a także doprowadzenie do osiągnięcia celu w postaci neutralności klimatycznej do 2050 r. Pakiet składa się z szeregu ściśle ze sobą powiązanych wniosków albo zmieniających istniejące akty prawne, albo ustanawiających nowe inicjatywy w wielu różnych obszarach polityki i sektorach gospodarki, w tym w dziedzinie klimatu, energii, transportu, budynków, użytkowania gruntów i leśnictwa. Ponadto pod koniec 2021 r. można się spodziewać przedstawienia kilku wniosków dotyczących energii. Większość wniosków zawiera bezpośrednie lub pośrednie powiązania z innymi częściami pakietu i ma na celu wzajemne wzmacnianie się.

Wnioski te mają wspólnie umożliwić UE osiągnięcie jej celów w sposób sprawiedliwy, racjonalny pod względem kosztów i konkurencyjny oraz przyczynić się do zielonej i sprawiedliwej transformacji unijnej gospodarki zgodnie z celami Europejskiego Zielonego Ładu. Przegląd unijnych ram prawnych dotyczących klimatu i energii powinien również umożliwić UE wywiązanie się z jej międzynarodowych zobowiązań na mocy porozumienia paryskiego, w szczególności z jej zaktualizowanego, ustalonego na poziomie krajowym wkładu zgodnie z ambitniejszym celem na 2030 r. Wnioski Komisji mają również przyczynić się do odbudowy europejskiej gospodarki po pandemii COVID-19 oraz do długoterminowej odporności Unii Europejskiej.

Na forum Rady przedmiotowe wnioski będą rozpatrywane w czterech składach Rady: ds. środowiska, energii, transportu oraz do spraw gospodarczych i finansowych. Pięć inicjatyw związanych z klimatem, które wchodzi w zakres kompetencji Rady ds. Środowiska, znajduje się w samym sercu pakietu „Gotowi na 55”, przy czym wyższy poziom ambicji unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS) jest jedną z głównych sił napędowych, wraz z wyższymi celami krajowymi określonymi w rozporządzeniu w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego (ESR) oraz środkami służącymi zwiększeniu naturalnych pochłaniaczy dzięki rozporządzeniu w sprawie użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa (LULUCF). Proponowane zastrzone normy emisji CO₂ dla samochodów osobowych i dostawczych mają pomóc państwom członkowskim w osiągnięciu ich zwiększonych celów krajowych, przy jednoczesnym pobudzaniu innowacji technologicznych w tym sektorze. Proponowany nowy Społeczny Fundusz Klimatyczny ma się zająć społeczno-gospodarczymi skutkami proponowanego nowego systemu handlu uprawnieniami do emisji dla budynków i transportu drogowego.

Dyskusje na temat tych inicjatyw i towarzyszących im ocen skutków rozpoczęły się niedawno na szczeblu technicznym. Delegacje nadal analizują wnioski i do tej pory zgłosiły jedynie uwagi ogólne lub wstępne. Poniżej przedstawiono przegląd przedmiotowych inicjatyw.

GLÓWNE ELEMENTY WNIOSKÓW

Reforma unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS)¹

Komisja proponuje kompleksowy zestaw zmian w **istniejącym ETS**, które powinny doprowadzić do ogólnej redukcji emisji w sektorach objętych ETS o 61 % do 2030 r. w porównaniu z 2005 r., przy obecnym celu wynoszącym 43 %. Ambitniejszy cel ma zostać osiągnięty poprzez rozszerzenie zakresu ETS i wzmocnienie jego obecnych przepisów.

¹ Na reformę ETS składają się trzy wnioski: dwa wnioski dotyczące zmiany dyrektywy w sprawie ETS (jeden z tych wniosków zmienia również rozporządzenie w sprawie monitorowania, raportowania i weryfikacji w żegludze i decyzję w sprawie rezerwy stabilności rynkowej) oraz odrębny wniosek dotyczący zmiany decyzji w sprawie rezerwy stabilności rynkowej.

Jak dotąd, **sektor morski** nie podlegał wiążącym środkom służącym ograniczeniu emisji gazów cieplarnianych. Komisja proponuje włączenie emisji z sektora morskiego do ETS z okresem stopniowego wprowadzania od 2023 r. do 2026 r. Obejmie to wszystkie emisje pochodzące z rejsów wewnątrzunijnych i 50 % z rejsów poza UE².

Kluczowym elementem **zwiększania ambicji ETS** jest propozycja podniesienia współczynnika liniowego redukcji z 2,2 % do 4,2 % rocznie, co doprowadzi do szybszego zmniejszenia liczby uprawnień do emisji w systemie. Ponadto nastąpi jednorazowe obniżenie pułapu całkowitej liczby uprawnień przy jednoczesnym dodaniu uprawnień w celu uwzględnienia rozszerzenia systemu na sektor morski.

Obecne przepisy dotyczące **ucieczki emisji (bezpłatne uprawnienia)** będą zasadniczo nadal miały zastosowanie z pewnymi korektami. Niemniej jednak w odniesieniu do sektorów, w których proponuje się zastosowanie nowego mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (CBAM), bezpłatne uprawnienia będą stopniowo wycofywane do 2035 r., odzwierciedlając stopniowe wprowadzanie opłaty, która ma być nakładana w ramach CBAM na przywozy począwszy od 2026 r. Do sektorów objętych CBAM należą: żelazo i stal, cement, nawozy, aluminium i energia elektryczna.

Bezpłatne uprawnienia dla **lotnictwa** będą stopniowo wycofywane, a od 2027 r. będzie miała zastosowanie pełna sprzedaż aukcyjna. Podniesiony współczynnik liniowy redukcji będzie miał również zastosowanie do lotnictwa. ETS powinien nadal mieć zastosowanie do lotów wewnątrzeuropejskich (w tym do Zjednoczonego Królestwa i Szwajcarii), proponuje się jednak przy tym, by globalny system rynkowy CORSIA miał zastosowanie do operatorów z UE w przypadku lotów pozaeuropejskich do i z państw uczestniczących w CORSIA.

² Nie proponuje się, by uwzględnienie rejsów poza UE było zaliczane na poczet realizacji celu - 55 %.

Aby wesprzeć te zwiększone ambicje, zarówno **fundusz modernizacyjny, jak i fundusz innowacyjny** zostają wzmocnione pod względem wielkości, zwłaszcza poprzez dodatkowy przydział 2,5 % do funduszu modernizacyjnego, który ma zostać rozdzielony między 12 państw członkowskich o PKB na mieszkańca poniżej 65 % średniej UE, a także poprzez stworzenie nowych źródeł finansowania dla funduszu innowacyjnego. Zasady dotyczące wydatkowania środków z funduszy dostosowuje się m.in. do zmian w ETS i celów politycznych Zielonego Ładu. Ponadto proponuje się, by wszystkie dochody państw członkowskich ze sprzedaży aukcyjnej podlegały obowiązkowemu **przeznaczeniu na cele** związane z klimatem.

Komisja proponuje stosowanie na szczeblu UE opłat za emisję gazów cieplarnianych w odniesieniu do paliw kopalnych w **budynkach i transporcie drogowym** w uzupełnieniu środków podejmowanych na mocy rozporządzenia w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego, aby osiągnąć niezbędne ograniczenia emisji w tych sektorach zgodnie z ogólnym celem -55 % na 2030 r. W odniesieniu do budynków i transportu drogowego należy ustanowić – od 2025 r. – **nowy odrębny system handlu uprawnieniami do emisji**, który nakładałby obowiązki w zakresie zgodności od 2026 r. przewidujące osiągnięcie redukcji emisji w tych sektorach o 43 % do 2030 r. w porównaniu z 2005 r. Redukcje emisji osiągnięte w ramach tego nowego systemu handlu uprawnieniami do emisji będą zaliczane na poczet realizacji przez państwa członkowskie ich celów krajowych na mocy rozporządzenia w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego. Ustalenie pułapu (całkowita liczba uprawnień) będzie początkowo oparte na danych zebranych na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego, przy wstępnym współczynniku liniowym redukcji ustalonym na poziomie 5,15 %. Nie przewiduje się systemu bezpłatnych uprawnień. Wszystkie dochody ze sprzedaży aukcyjnej mają być wykorzystane na cele związane z klimatem i energią, a 25 % dochodów zostanie przeznaczone na Społeczny Fundusz Klimatyczny.

W celu dalszego zapewniania stabilnego i dobrze funkcjonującego ETS, proponuje się dokonanie zmiany **rezerwy stabilności rynkowej**, również poprzez wprowadzenie nowych przepisów dotyczących nowego odrębnego systemu handlu uprawnieniami do emisji. Odrębny wniosek ma na celu utrzymanie wskaźnika pobrania na poziomie 24 % całkowitej liczby uprawnień znajdujących się w obiegu do 2030 r.

Rozporządzenie w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego (ESR)

Wniosek ma na celu zmianę rozporządzenia w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego z 2018 r. w celu dostosowania go do nowego unijnego celu redukcji emisji gazów cieplarnianych na 2030 r. ESR ustanawia wiążące dla państw członkowskich roczne cele w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych w sektorach nieobjętych dyrektywą ETS ani rozporządzeniem LULUCF. **Zakres ESR pozostaje niezmienny**, chociaż proponowana zmiana dyrektywy ETS rozszerza zakres handlu uprawnieniami do emisji na transport drogowy i budynki, co objęłoby około połowę emisji regulowanych przez ESR.

Najważniejsze zmiany w obecnej ESR dotyczą celów i elastyczności. Ogólny cel redukcji emisji dla objętych sektorów **wzrasta dla UE-27 z 29 % do 40 % do 2030 r.** w porównaniu z 2005 r. W związku z tym wkłady państw członkowskich w realizację ogólnego celu również rosną, **wahając się od 10 % do 50 %** poniżej poziomów z 2005 r. Metoda obliczania nadal bazuje na **PKB na mieszkańca**, przy zastosowaniu ograniczonej liczby **ukierunkowanych korekt** w celu rozwiązania problemów związanych z racjonalnością pod względem kosztów, a także specyfiki sytuacji pewnych państw członkowskich. Ponadto maksymalny docelowy wzrost dla jednego państwa członkowskiego wynosi 12 punktów procentowych. Co do rocznych limitów emisji każdego państwa członkowskiego, zastosowanie mają trzy różne systemy: bez zmian w obecnym rozporządzeniu w latach 2021–2022; dostosowanie ścieżki do nowego celu redukcji wynoszącego 40 % w latach 2023–2025; oraz drugie przeliczenie ścieżki na lata 2026–2030 z wykorzystaniem zaktualizowanych danych dotyczących emisji.

Komisja proponuje pewne zmiany w istniejących **elastycznościach**, w szczególności podział wykorzystania elastyczności LULUCF na dwa pięcioletnie okresy, przy czym państwa członkowskie mogłyby wykorzystać połowę swojej dostępnej obecnie całkowitej elastyczności w trakcie każdego z tych dwu okresów. Ponadto Komisja proponuje ustanowienie nowej **dodatkowej rezerwy** poprzez przesunięcie wszelkich niewykorzystanych jednostek z sektora LULUCF po 2030 r. do potrzebujących państw członkowskich, aby pomóc im w osiągnięciu ich indywidualnych celów na mocy ESR. Szczególne warunki mają zastosowanie do wykorzystania rezerwy, która sama w sobie stałaby się operacyjna tylko wtedy, gdy unijny cel -55 % zostanie osiągnięty z poszanowaniem limitu wkładu pochłaniania netto określonego w Europejskim prawie o klimacie.

Rozporządzenie w sprawie użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa (LULUCF)

Cele zmiany obowiązującego rozporządzenia są następujące: ustanowienie prostszych, bardziej przejrzystych i skutecznych przepisów i celów w zakresie zgodności; zwiększenie pochłaniania gazów cieplarnianych w UE do co najmniej 310 mln ton ekwiwalentu CO₂ do 2030 r.; oraz ustanowienie celu w postaci neutralnego dla klimatu sektora gruntów w UE do 2035 r.

Do 2025 r. przepisy obecnego rozporządzenia LULUCF pozostają w dużej mierze niezmienione, w szczególności dotyczy to tzw. zasady zerowego salda i zasad rozliczania.

Natomiast w **latach 2026–2030 proponuje się kilka istotnych zmian**: Cel **zwiększenia pochłaniania do poziomu 310 Mt ekwiwalentu CO₂ w UE do 2030 r.** został rozłożony między państwa członkowskie jako **cele krajowe** odzwierciedlające obecne wyniki każdego państwa członkowskiego w zakresie łagodzenia zmiany klimatu w sektorze LULUCF i udział każdego państwa członkowskiego w powierzchni gruntów zarządzanych w Unii. Zakres celu został rozszerzony na wszystkie kategorie sprawozdawcze dotyczące gruntów, a zgodność opiera się na zgłaszanych, a nie na rozliczanych, emisjach i pochłanianiu w wykazach gazów cieplarnianych. Proponowany proces obejmuje określenie liniowej ścieżki prowadzącej do osiągnięcia ogólnego celu UE w 2030 r., wraz z określeniem rocznych celów cząstkowych określanych dla każdego państwa członkowskiego w drodze aktów wykonawczych.

Przepisy wniosku obejmują również **okres wykraczający poza 2031 r.**: Począwszy od 2031 r. zakres rozporządzenia zostałby rozszerzony tak, by **objąć emisje inne niż CO₂ z sektora rolnego**, co oznaczałoby objęcie całego sektora gruntów jednym instrumentem politycznym, z myślą o promowaniu synergii między opartymi na gruntach działaniami łagodzącymi zmianę klimatu. Wniosek określa również cel **neutralności klimatycznej w połączonym sektorze do 2035 r.**, co będzie wymagało znacznego zwiększenia pochłaniania dwutlenku węgla, aby zrównoważyć pozostałe emisje z rolnictwa. Komisja zamierza zaproponować cele dla poszczególnych państw członkowskich oraz ogólnounijne środki na okres po 2030 r. na późniejszym etapie, z zastrzeżeniem oceny skutków i nowego wniosku ustawodawczego.

Rozporządzenie o normach CO₂ dla samochodów osobowych i dostawczych

Wkład norm emisji CO₂ dla samochodów osobowych i dostawczych w zwiększenie ambitnego celu UE w dziedzinie klimatu polega głównie na **podniesieniu ogólnounijnych celów w zakresie redukcji emisji** na 2030 r. i ustanowieniu nowego celu na poziomie 100 % na 2035 r., co de facto oznacza, że od 2035 r. na rynek UE nie będą wprowadzane żadne samochody osobowe ani samochody dostawcze z silnikiem spalinowym. Proponowane na 2030 r. cele w dalszym ciągu zakładają różne traktowanie samochodów osobowych i samochodów dostawczych: cel dla tych pierwszych zostanie podniesiony z 37,5 % do 55 %, a dla tych drugich – z 31 % do 50 %.

Ponadto tak zwany **system zachęt dla pojazdów bezemisyjnych i niskoemisyjnych (ZLEV)** zakończy się w 2029 r., w związku z czym producenci nie będą go mogli wykorzystywać jako pomocy w osiągnięciu ich docelowego indywidualnego ograniczenia emisji począwszy od 2030 r.

Rozporządzenie ustanawiające Społeczny Fundusz Klimatyczny

Aby zaradzić **społeczno-gospodarczym skutkom proponowanego systemu handlu uprawnieniami do emisji dla budynków i transportu drogowego**, Komisja proponuje ustanowienie Społecznego Funduszu Klimatycznego. W oparciu o plany społeczno-klimatyczne, które będą opracowywane przez państwa członkowskie, fundusz ma zapewniać **środki wsparcia i inwestycje** z korzyścią dla znajdujących się w trudnej sytuacji gospodarstw domowych, mikroprzedsiębiorstw lub użytkowników transportu, oraz zwiększać efektywność energetyczną budynków, obniżać emisyjność ogrzewania i chłodzenia budynków, zwiększać integrację energii ze źródeł odnawialnych, oraz zapewniać lepszy dostęp do bezemisyjnej i niskoemisyjnej mobilności i takiegoż transportu. Fundusz może również obejmować **tymczasowe bezpośrednie wsparcie dochodu**.

We wniosku przydziela się na rzecz funduszu łączną kwotę **72,2 mld EUR** na lata 2025–2032, przy użyciu metody alokacji, która ma na celu zaradzenie spodziewanemu niejednolitemu wpływowi proponowanego rozszerzenia systemu handlu uprawnieniami do emisji między państwami członkowskimi i w ich obrębie. Państwa członkowskie powinny same finansować co najmniej 50 % całkowitych kosztów planów społeczno-klimatycznych, wykorzystując do tego dochody ze sprzedaży uprawnień na aukcji w ramach nowego systemu.

Ustanowienie funduszu będzie wymagało **zmiany wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027 oraz decyzji w sprawie zasobów własnych.**

PYTANIA DO MINISTRÓW

W związku z powyższym ministrowie są proszeni o przeprowadzenie wymiany poglądów na posiedzeniu Rady (ds. Środowiska) w dniu 6 października 2021 r w oparciu o następujące dwa pytania:

- *Biorąc pod uwagę fakt, że pięć inicjatyw związanych z klimatem, o których mowa powyżej, stanowi część ogólnego pakietu „Gotowi na 55” i jest ze sobą ściśle powiązanych, czy inicjatywy te stanowią zrównoważoną kombinację polityk, która zapewnia osiągnięcie wymaganych redukcji emisji w sposób racjonalny pod względem kosztów, a także sprawiedliwy podział obciążeń między sektorami gospodarki, państwami członkowskimi i obywatelami?*
 - *W szczególności, czy inicjatywy te, w tym proponowany nowy system handlu uprawnieniami do emisji dla transportu drogowego i budynków, zapewniają odpowiednie synergie i zachęty do osiągnięcia wymaganego ambitnego celu zarówno na szczeblu UE, jak i na szczeblu krajowym? W tym względzie, jak oceniają Państwo wkład poszczególnych wniosków w osiąganie zwiększonego ambitnego celu zapisanego w Europejskim prawie o klimacie?*
-