



Council of the European Union  
General Secretariat

---

---

**Interinstitutional files:  
2016/0231 (COD)**

---

---

**Brussels, 18 April 2017**

**WK 4436/2017 INIT**

**LIMITE**

**CLIMA  
ENV  
ENER  
TRANS  
AGRI  
COMPET  
ECOFIN**

This is a paper intended for a specific community of recipients. Handling and further distribution are under the sole responsibility of community members.

## **MEETING DOCUMENT**

---

From: General Secretariat of the Council  
To: Delegations

---

Subject: Non-ETS (ESR): WPE 11 May (pm) - Comments from delegations

---

With a view to the WPE meeting on 11 May delegations will find attached comments from France and Poland on the ESR proposal.

## FRANCE

### 1. Recital on the long term targets and emission reduction pathway

#### Recitals (new)

**It is objective of this Regulation to contribute to reducing the greenhouse gas emissions of the Union by 80-95 % in 2050, compared to 1990, which would correspond to a linear trajectory leading to at least 60% in 2040, and to achieving climate neutrality by achieving a balance between anthropogenic emissions by sources and removals by sinks of greenhouse gases in the second half of the century. To achieve these objectives, Member States should continue reducing the greenhouse gas emissions covered by this Regulation annually in a linear manner beyond the 30% emission reduction target in 2030, leading to reductions of the emission covered by the Directive of at least 50 % in 2040 compared to 2005 and at least 70 % by 2050 compared to 2005. These objectives shall be updated and enhanced in light of both the evolution of the sectoral GHG emissions and the latest scientific evidence, particularly as set out in relevant IPCC assessments, the global implementation of the Paris Agreement and future climate agreements.**

#### Justification

In order to recall the long-term objectives of the European Union and to make the emission reduction pathway more concrete, it should be recalled in the recitals that the objective of the ESR is to contribute to emission reductions of 80-95% in 2050 compared to 1990, as set by the October 2009 European Council (15265/1/09, para 7), and achieve carbon neutrality in the second half of the century as defined by the Paris Agreement. The lower limit of this 2050 target, ie a reduction of 80% by 2050 compared to 1990, corresponds to 70% for the ESR compared to 2005 And 90% for the ETS compared to 2005, in line with the European Commission's Roadmap for 2050 or the European Council conclusions of 18/9/2015, considering that the scope of the ESR and the ETS are unchanged.

### 2. European project mechanism

(Recital 14) As a means to enhance the overall cost-effectiveness of total reductions, Member States should be able to transfer part of their annual emission allocation to other Member States. The transparency of such transfers should be ensured and carried out in a manner that is mutually convenient, including by means of auctioning, the use of market intermediaries acting on an agency basis, or by way of bilateral arrangements. **Any such transfer may be the result of a greenhouse gas mitigation project or program carried out in the transferring Member State. It is the objective of such projects to reduce emissions in a cost-effective manner and to engage private investors in EU efforts to reduce greenhouse gas emissions, while ensuring environmental integrity and transparency and fostering sustainable development.**

#### Article 5.5.b

**Member States may choose to make transfers pursuant to paragraphs 4 and 5 of this Article as the result of greenhouse gas mitigation projects or programmes, provided that participation is voluntary and projects under this paragraph shall lead to real, measurable, and long-term benefits related to the mitigation of climate change, and shall not result in the double counting of emission reductions. A Member State may transfer a quantity of up to 5% from its annual emission allocation to project developers in order to engage private investors.**

**Based on international guidelines for greenhouse gas mitigation projects, the Commission shall adopt an implementing act by 31 December 2019 in order to harmonise the application of these criteria in accordance with Article 12 of this Regulation.**

**Justification:** Project mechanisms allow a Member State to carry out and / or co-finance projects to reduce greenhouse gas emissions or enhance removals in a second Member State and to receive carbon units in return. Project mechanisms have many advantages, including minimizing the cost of reducing emissions, involving the private sector, having positive spin-offs in the host Member State and supporting pilot approaches whose replicability is interesting. They also make it possible to convey a simple political message of solidarity between member states.

In order to have a credible project mechanism within the European Union, it is necessary to define harmonized rules in article 5 of the regulation.

### **3. Member States transfers**

#### **Article 5.5**

5. A Member State whose greenhouse gas emissions for a given year are below its annual emission allocation for that year, taking into account the use of flexibilities pursuant to paragraphs 1 to 4 of this Article and Article 6, may transfer that excess part of its annual emission allocation to other Member States, **after verified emissions are published**. A receiving Member State may use this quantity for compliance under Article 9 for that year or for subsequent years until 2030.

#### Justification

In the current proposal, the difference between article 5.4 and article 5.5 is not clear and should be more explicit.

### **4. Review and target adjustment**

#### **Article 14**

1. The provisions of this Regulation shall be kept under review taking into account inter alia evolving national circumstances, international developments and efforts undertaken to achieve the long-term objectives of the Paris Agreement.

2. The Commission shall report to the European Parliament and to the Council by 28 February 2024 and every five years thereafter on the operation of this Regulation, its contribution to the Union's overall 2030 greenhouse gas emission reduction target and its contribution to the goals of the Paris Agreement, and may make proposals if appropriate.

**3. Within six months of the facilitative dialogue under the UNFCCC in 2018 the Commission shall publish a communication assessing the consistency of the Union's climate change legislation with the Paris Agreement goals. In particular, the communication shall examine the role and adequacy of the obligations laid down in this Regulation in meeting the Paris Agreement goals.**

#### Justification

Article 14 of the ESR proposal foresees a report by the Commission on the functioning of the ESR, its contribution to the 2030 target and the objectives of the Paris Agreement. On the basis of this report, the Commission may make a legislative proposal if necessary. This article could be completed by an assessment of this regulation within six month of the 2018 facilitative dialogue.

## POLAND

### Non-paper of Poland regarding budgetary approach in the context of the ESR

The document in question contains a summary of Polish positions in regard to the so-called budgetary approach in the context of the Effort Sharing Regulation (ESR)<sup>1</sup>.

#### Budgetary accounting in the present approaches

All existing accounting systems the EU participated in, regarding greenhouse gas emissions accounting, could be defined as following a budgetary approach, i.e. where the specified pool of units for the given period of time corresponded to the specific reduction objectives in relation to the reference base year. This was true in the case of first accounting period of the Kyoto Protocol, where limits of greenhouse gas emissions granted to the Parties in the form of Assigned Amount (AA) constituted emission budget, and which specified the allowed emissions throughout the period 2008-2012, and AAU units were used for emission accounting. That's how it was, and that's how it still is, also in the EU's energy and climate package, where in the EU ETS system, it is possible to determine the total pool of EUA units for the entire accounting period, and for the area outside this system, a similarly constructed Effort Sharing Decision (ESD) is valid. This regulation (ESD) determines the pool, i.e. the emission budget for the entire EU and individual Member States, expressed in Annual Emission Allocations (AEA). Emission budget for the EU for the period 2013-2020, which corresponds to the EU's reduction objective by the year 2020, is thus known.

#### Budgetary accounting in the 2030 perspective

The EU has submitted its NDC within the framework of the Paris Agreement (PA), as "*a binding, economy-wide emissions reduction target of at least 40% domestically by 2030, compared to 1990 levels*". This wording alone proves the continuation of the budgetary approach presented so far under the Kyoto Protocol. In addition, such approach results also from the structure itself of the one of the pillars of the EU's climate policy being EU ETS, which allows banking of EUA units between individual accounting periods. It should be noted that in its essence the EU ETS and its mode of operation does not guarantee the achievement of the specific emission values in a specific point in time, i.e. in a single year. While it is possible to closely control the emission in the given accounting period (the so-called budgetary approach). Thanks to this, installations can use units at any time according to their own needs, without prejudice to the achievement of reduction objective in the given period. Should the approach of emission control at the point, i.e. in a single year be used, then with such approach, in the case of higher emissions in the EU ETS, and exceeding the target in 2030, the EU wouldn't be able to fulfil obligations under PA. It should be stressed that the PA leaves the room for choice in relation to selection of undertaking, and, above all, the arrangements within the EU alone, included in the EU ETS, and the EU NDC and the EU ETS directive confirm the choice of a budgetary approach.

It should be noted at the same time, that in its presentation which was sent to the Member States on March 1 (before WPE meeting, at which ESR issue, and Polish non-paper on this case were discussed), EC also estimated the EU's budget in the context of -40% target by 2030.

---

<sup>1</sup> Proposal for a the Regulation of the European Parliament and of the Council on binding annual greenhouse gas emission reductions by Member States from 2021 to 2030 for a resilient Energy Union and to meet commitments under the Paris Agreement and amending Regulation No 525/2013 of the European Parliament and the Council on a mechanism for monitoring and reporting greenhouse gas emissions and other information relevant to climate change

Further, it could be also stated that the approach proposed in the ESR **is also a budgetary approach**. On the basis of the ESR a budget for the whole EU in non-ETS area for the period 2021-2030 can be designated. This budget can be divided into individual Member States and for each individual year of the 2021-2030 period. This budget will be expressed in AEA units (AEA limit), that will be granted to individual Member States, in accordance with the reduction objectives determined for them. Member States shall settle their emissions in non-ETS area by redeeming AEA units granted to them, where units unused for the year can be used to offset emissions in the next year of the period, particularly in the case of exceeding emission limit in this year (banking). Accounting cycle according to the ESR, compared to the existing ESD regulation is slightly different (five-year long), but regardless of the differences between the ESR, and currently binding ESD decision, both approaches represent the "budgetary" approach, which is also in line with the text of the European Council Conclusion from 2014, where it is stated that „(...) *the methodology to set the national reduction targets for the non-ETS sectors, **with all the elements** as applied in the Effort Sharing Decision for 2020, will be continued until 2030(...)*”.

**Budget designated in the ESR is not consistent with the EU's declarations in the organs of the Climate Convention**

European Council by adopting in October 2014, the framework of European climate and energy policy by the year 2030, adopted emissions reduction by the EU assuming reduction of internal emissions of greenhouse gases by 2030 by at least 40% compared to 1990 level. The EU has submitted its intended nationally-determined contribution to a new global climate agreement (INDC), which at the time of the ratification of the PA by the EU in October, 2016, became the first nationally-determined contribution of the EU under the new agreement (NDC). Hence the EU NDC constitutes the basic EU's reduction commitment under the PA. In this context, the calculation of the total reduction across the EU should be based exactly on the EU's NDC.

Poland in its non-paper on the ESR has estimated the AEA budget on the basis of the EU's NDC, and the AEA budget based on the ESR. According to these estimates, the difference between both limits amounted to **approx. 0.9 billion t**. Should estimates include the assumptions presented in the EC's presentation of March 1, including taking into account international emissions from aviation<sup>2</sup>, there is still a significant difference amounting to **approx. 0.5 billion t** between the Union emission budget (AEA) calculated based on the NDC, and the one calculated on the basis of the ESR. It should be noted that this difference in the results between the estimates resulting from the assumptions of the Polish side, and EC's assumptions is caused largely by different approach concerning the recognition of emissions from international aviation. When taking into account in the calculations only aviation covered by the EU ETS (including exclusion of international aviation, so called "stop-the-clock") the amount of surplus would be similar to the original estimates by the Polish side. Regardless of adopted assumptions there is still multimillion difference in the size of emission budgets.

In view of the above, Poland is still of the opinion that the allocation of the obligations set out in the ESR is inconsistent with the size of the reduction limit under NDC notified in the UNFCCC forum. This difference proves that raising ambition in the EU by the 2030 is unnecessary in view of existing commitments, and proves the existence of the possibility of a more flexible approach for achieving the reduction targets for individual Member States imposed, and proposed in the ESR. Therefore, the options for improving flexibility in the implementation of the reduction objectives under the ESR as proposed in the previous Polish non-paper on ESR are still valid.

---

<sup>2</sup> Assuming that after 2021 flights taking place to and from the European Economic Area would be covered by the international emissions trading under International Civil Aviation Organization (ICAO), Poland is of opinion that there will be no need to include emissions from international flights to the EU ETS. It should be noted that Member States do not also have the obligation to report, and to include emissions from international flights to the reduction objectives being implemented.

## Non-paper Polski w sprawie podejścia rozliczenia budżetowego w kontekście projektu rozporządzenia ESR

Przedmiotowy dokument zawiera zestawienie postulatów Polski w odniesieniu do tzw. podejścia budżetowego w kontekście projektu rozporządzenia ESR (Effort Sharing Regulation)<sup>1</sup>.

### Rozliczanie budżetowe w obecnych podejściach

Wszystkie dotychczasowe systemy rozliczeniowe, w których brała udział UE w odniesieniu do rozliczania emisji gazów cieplarnianych, można było określić jako podejście budżetowe, tzn. gdzie określona pula jednostek za dany okres czasu odpowiadała określonym celom redukcyjnym w odniesieniu do referencyjnego roku bazowego. Tak było w przypadku pierwszego okresu rozliczeniowego Protokołu z Kioto, gdzie budżet emisyjny stanowiły przyznane Stronom limity emisji gazów cieplarnianych w postaci AA (Assigned Amount), które określały dopuszczoną wielkość emisji w całym okresie rozliczeniowym 2008-2012, a do rozliczenia emisji służyły jednostki AAU. Tak było i jest również w unijnym pakiecie energetyczno-klimatycznym, gdzie w systemie EU ETS można określić łączną pulę jednostek EUA za cały okres rozliczeniowy, a dla obszaru poza tym systemem obowiązuje podobnie skonstruowana decyzja ESD (Effort Sharing Decision). Regulacja ta (ESD) określa pulę, czyli budżet emisyjny dla całej UE i poszczególnych państw członkowskich, wyrażony w jednostkach AEA (Annual Emission Allocations). Budżet emisyjny dla UE za okres 2013-2020, który odpowiada unijnemu celowi redukcyjnemu do roku 2020, jest zatem znany.

### Rozliczanie budżetowe w perspektywie 2030

UE przedłożyła swoje NDC w ramach Porozumienia Paryskiego (PP), jako „*a binding, economy-wide emissions reduction target of at least 40% domestically by 2030, compared to 1990 levels*”. Już samo to sformułowanie świadczy o kontynuacji podejścia budżetowego prezentowanego dotychczas w ramach Protokołu z Kioto. Ponadto, takie podejście wynika także z samej konstrukcji jednego z filarów polityki klimatycznej UE jakim jest EU ETS, w którym dopuszcza się bankowanie uprawnień EUA pomiędzy poszczególnymi okresami rozliczeniowymi. Należy zauważyć, że w swojej istocie system EU ETS i jego sposób funkcjonowania nie dają gwarancji osiągnięcia konkretnej wielkości emisji w określonym punkcie czasu, tj. w pojedynczym roku. Natomiast istnieje możliwość ścisłego kontrolowania emisji w danym okresie rozliczeniowym (tzw. podejście budżetowe). Dzięki temu instalacje mogą wykorzystać uprawnienia w dowolnym czasie w zależności od własnych potrzeb, bez uszczerbku dla realizacji celu redukcyjnego w danym okresie. Gdyby stosować podejście kontroli poziomu emisji w punkcie, tj. w pojedynczym roku, to przy takim podejściu, w przypadku większej emisji w EU ETS i przekroczeniu celu akurat w 2030 r., UE nie spełniałaby zobowiązania w ramach PP. Należy podkreślić, że PP pozostawia swobodę odnośnie wyboru zobowiązania, a przede wszystkim same ustalenia wewnątrz UE zawarte w przepisach dotyczących EU ETS oraz w unijnym NDC i dyrektywie EU ETS świadczą o podejściu budżetowym.

Należy przy tym nadmienić, że w swojej prezentacji przesłanej państwom członkowskim w dniu 1 marca br. (przed spotkaniem WPE, na którym omawiana była kwestia ESR i polskiego non-paper w tej sprawie), KE również oszacowała unijny budżet w kontekście celu -40% do roku 2030.

Idąc dalej, można również stwierdzić, że podejście proponowane w projektowanym rozporządzeniu ESR również **jest podejściem budżetowym**. Na podstawie projektu rozporządzenia ESR można

<sup>1</sup> Projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rocznych wiążących ograniczeń emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie w latach 2021-2030 na rzecz stabilnej unii energetycznej i w celu wywiązania się ze zobowiązań wynikających z porozumienia paryskiego, oraz zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 525/2013 w sprawie mechanizmu monitorowania i sprawozdawczości w zakresie emisji gazów cieplarnianych oraz zgłaszania innych informacji mających znaczenie dla zmiany klimatu

wyznaczyć budżet emisyjny dla całej UE w obszarze non-ETS na okres 2021-2030. Budżet ten można podzielić na poszczególne państwa członkowskie oraz na każdy poszczególny rok okresu 2021-2030. Budżet ten będzie wyrażony w jednostkach AEA (limit AEA), które zostaną przyznane poszczególnym państwom członkowskim, zgodnie z określonymi dla nich celami redukcyjnymi. Państwa członkowskie będą się rozliczać ze swoich emisji w obszarze non-ETS umarżając przyznane im jednostki AEA, gdzie niewykorzystane za dany rok jednostki będą mogły być wykorzystane do rozliczenia emisji w kolejnym roku okresu, szczególnie w przypadku przekroczenia limitu emisji w tym roku (bankowanie). Cykl rozliczeniowy według projektu ESR, w porównaniu do obowiązującej regulacji ESD, jest nieco inny (pięcioletni), ale bez względu na różnice pomiędzy projektem rozporządzenia ESR, a obowiązującą obecnie decyzją ESD, oba podejścia reprezentują podejście „budżetowe”, co stoi również w zgodzie z zapisami Konkluzji Rady z roku 2014 r., gdzie określono, że „(...) *the methodology to set the national reduction targets for the non-ETS sectors, with all the elements as applied in the Effort Sharing Decision for 2020, will be continued until 2030(...)*”.

**Budżet wyznaczony w projekcie ESR nie jest spójny z deklaracjami UE na forum Konwencji Klimatycznej**

Rada Europejska przyjmując w październiku 2014 r. ramy europejskiej polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030, przyjęła cel redukcji emisji przez UE zakładający ograniczenie wewnętrznych emisji gazów cieplarnianych do roku 2030 o co najmniej 40% w porównaniu z poziomem z roku 1990. UE przedłożyła swoją wstępną deklarację wkładu do nowego globalnego porozumienia klimatycznego (INDC), który w momencie ratyfikacji PP przez UE w październiku 2016 r., stał się pierwszym wkładem deklaracji działań UE w ramach nowego porozumienia (NDC). NDC UE stanowi więc podstawowe zobowiązanie redukcyjne Unii w ramach PP. W związku z tym wyliczenie całkowitej redukcji w całej UE powinno być oparte właśnie o unijny NDC.

Polska w swoim non-paper ws. ESR oszacowała budżet AEA w oparciu o unijny NDC oraz budżet AEA w oparciu o projekt ESR. Zgodnie z tymi szacunkami różnica w tak wyznaczonych limitach wynosiła ok. 0,9 mld t. Gdyby do szacunków przyjąć założenia przedstawione w prezentacji KE z dnia 1 marca br., w tym uwzględnienie międzynarodowej emisji z lotnictwa<sup>2</sup>, w dalszym ciągu istnieje znacząca różnica ok. 0,5 mld t między unijnym budżetem emisyjnym (AEA) liczonym w oparciu o NDC, a tym liczonym w oparciu o projekt ESR. Należy zauważyć, że ta różnica w wynikach pomiędzy szacunkami wynikającymi z założeń PL, a założeń KE jest spowodowana w głównej mierze odmiennym podejściem dotyczącym ujęcia emisji z lotnictwa międzynarodowego. Przy uwzględnieniu w kalkulacjach jedynie lotnictwa objętego systemem EU ETS (z uwzględnieniem wyłączenia międzynarodowego lotnictwa, tzw. stop-the-clock) wielkość nadwyżki byłaby zbliżona do pierwotnych szacunków PL. Niezależnie jednak od przyjętych założeń w dalszym ciągu istnieje kilkusetmilionowa różnica w wielkości budżetów emisyjnych.

W związku z powyższym Polska nadal jest zdania, że podział zobowiązań przedstawiony w projekcie rozporządzenia ESR jest niespójny z wielkością zgłoszonego na forum UNFCCC celu redukcyjnego w ramach NDC. Różnica ta świadczy o niepotrzebnym podnoszeniu ambicji wewnętrznych działań redukcyjnych UE do roku 2030 względem dotychczasowych ustaleń oraz istnieniu możliwości na bardziej elastyczne wywiązywanie się z nałożonych i zaproponowanych w projekcie ESR celów redukcyjnych dla poszczególnych państw członkowskich. W związku z tym zaproponowane w poprzednim polskim non-paper ws. ESR opcje służące zwiększaniu elastyczności w realizacji celów redukcyjnych w ramach obszaru ESR są nadal aktualne.

<sup>2</sup> Zakładając, że po 2021 r. loty odbywające się z i do Europejskiej Strefy Gospodarczej zostałyby objęte międzynarodowym systemem handlu emisjami w ramach Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ang. International Civil Aviation Organization, ICAO), zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej nie zachodziłaby potrzeba włączania emisji z lotów międzynarodowych do systemu EU ETS. Należy podkreślić, że państwa członkowskie nie mają również obowiązku raportowania i włączania emisji z lotów międzynarodowych do realizowanych celów redukcyjnych.