

Posebno poročilo

**Emisije toplogrednih plinov v EU:
poročanje o njih je dobro, toda
potreben bo boljši vpogled v
prihodnja zmanjšanja**



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

Vsebina

| | Odstavek |
|---|----------|
| Povzetek | I–VIII |
| Uvod | 01–15 |
| Mednarodno ozadje | 01–05 |
| Evropsko ozadje | 06–15 |
| Obseg revizije in revizijski pristop | 16–21 |
| Opažanja | 22–65 |
| Komisija podatke o emisijah v EU ustrezno preverja in sporoča | 22–40 |
| Poročila EU izpolnjujejo in presegajo mednarodne zahteve | 23–27 |
| Pregled kakovosti sporočenih emisij, ki sta ga opravila Komisija in EEA, je zadovoljiv | 28–34 |
| Evidenca toplogrednih plinov EU se je s časom izboljšala | 35–40 |
| EU potrebuje boljši vpogled v prihodnja zmanjšanja emisij toplogrednih plinov | 41–65 |
| Komisija in EEA pomagata državam članicam izboljšati kakovost njihovih projekcij | 42–46 |
| Komisija ni ocenila tveganja bistvenih odstopanj od referenčnega scenarija EU | 47–50 |
| Cilji EU za emisije za leto 2020 zajemajo večino sektorjev, za katere so na voljo podatki | 51–55 |
| Komisija je pripravila sektorske časovne načrte, ki zajemajo skoraj 70 % emisij | 56–58 |
| Poročanje o politikah in ukrepih EU je nepopolno | 59–65 |
| Zaključki in priporočila | 66–75 |
| Priloga – Informacije o toplogrednih plinih | |
| Kratice in okrajšave | |
| Glosar | |

Odgovori Komisije

Revizijska ekipa

Časovnica

Povzetek

I EU je kot podpisnica Kjotskega protokola (1997) in Pariškega sporazuma (2015) zavezana sodelovanju v globalnih prizadevanjih za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov. V skladu s tema sporazumoma je njen cilj 20-odstotno zmanjšanje toplogrednih plinov do leta 2020, 40-odstotno do leta 2030 in 80–95-odstotno do leta 2050. Da bi Komisija ocenila napredek pri uresničevanju teh ciljev, potrebuje ocene sedanjih emisij in njihovih projekcij ter učinkov politik in ukrepov za njihovo zmanjšanje. Sodišče je v svojem panoramskem pregledu iz leta 2017 z naslovom *Ukrepanje EU na področju energetike in podnebnih sprememb* opredelilo evidence toplogrednih plinov kot področje morebitnega tveganja, na katerem je bilo revizijsko delo omejeno.

II Pri reviziji se je Sodišče osredotočilo na prizadevanja Komisije, da s pomočjo Evropske agencije za okolje (EEA) zagotovi kakovost evidence toplogrednih plinov EU in informacij o prihodnjih zmanjšanih emisijah. Sodišče je ugotovilo, da se podatki o emisijah v EU ustrezno sporočajo, da pa mora Komisija imeti boljši vpogled v prihodnja zmanjšanja emisij toplogrednih plinov.

III Komisija v skladu z mednarodnimi zahtevami poroča o toplogrednih plinih sekretariatu Okvirne konvencije Združenih narodov o spremembi podnebja (v nadaljnjem besedilu: konvencija UNFCCC) in zagotavlja dodatne podatke Evropskemu parlamentu in Svetu. Da bi se zagotovila kakovost teh podatkov, uredba o mehanizmu za spremljanje podnebja in njena izvedbena pravila določajo sistem EU za pregledovanje evidenc toplogrednih plinov držav članic. Delo Sodišča je pokazalo, da Komisija s pomočjo agencije EEA zadovoljivo preverja sporočene emisije in da so se evidence toplogrednih plinov EU skozi čas izboljšale. Vendar pa pregledovalci za sektor rabe zemljišč, spremembe rabe zemljišč in gozdarstva (v nadaljnjem besedilu: LULUCF) ne opravljajo iste vrste pregledov kot za ostale sektorje. Ta sektor je posebej pomemben za cilje za leto 2030 in tudi zato, ker je za podatke sektorja LULUCF značilna velika statistična negotovost.

IV Z uredbo o mehanizmu za spremljanje podnebja je bil uveden tudi sistem EU za pregled podatkov o projekcijah držav članic. V pregledu Komisije in tudi konvencije UNFCCC je bilo leta 2017 ugotovljeno manj zadev kot leta 2015, kar kaže na izboljšanje nacionalnih projekcij. Vendar Komisija ni ocenila tveganja bistvenih odstopanj od referenčnega scenarija EU.

V Da bi se doseglo zmanjšanje emisij, je EU postavila cilje, ki vključujejo večino sporočenih podatkov. Za sektor LULUCF so prvi cilji EU določeni za leto 2030, za

mednarodni ladijski promet pa mednarodno dogovorjeni cilj velja za leto 2050. Mednarodno letalstvo je že zajeto v ciljih strategije Evropa 2020.

VI Sodišče je ugotovilo, da dolgoročni sektorski časovni načrti zajemajo skoraj 70 % sporočenih emisij. Takšni posebni časovni načrti so ključni za trajnostni razvoj zadevnih sektorjev, vendar posebnih časovnih načrtov za nekatere ključne sektorje, kot sta kmetijstvo in LULUCF, ni. To vpliva na sektorske kratkoročnejše politike in ukrepe.

VII Namen politik in ukrepov za blažitev so prihodnja zmanjšanja emisij. Komisija in agencija EEA sta uvedli preglede kakovosti informacij, ki jih države članice predložijo o svojih politikah in ukrepih za blažitev podnebnih sprememb, vendar Komisija ni sporočila ocen vplivov nekaterih politik in ukrepov EU na emisije.

VIII Sodišče na podlagi teh ugotovitev daje Komisiji priporočila za izboljšanje:

- (a) postopka pregleda za sektor LULUCF in
- (b) okvira za prihodnja zmanjšanja emisij.

Uvod

Mednarodno ozadje

01 Toplogredni plini absorbirajo toploto (infrardeče sevanje sonca) in jo sproščajo v ozračje. Medvladni odbor za podnebne spremembe (IPCC) je organ Združenih narodov za ocenjevanje znanosti, povezane s podnebnimi spremembami. Po njegovih ocenah so emisije toplogrednih plinov, ki jih povzroči človek, doslej povzročile dvig globalnih temperatur na svetovni ravni za približno 1,0 °C v primerjavi s predindustrijsko ravno. Med nadaljnjimi učinki tega povečanja so dvig morske gladine in bolj ekstremni vremenski pojavi.

02 Leta 1992 so države vsega sveta podpisale konvencijo UNFCCC, da bi se dosegla ustalitev koncentracij toplogrednih plinov v ozračju na ravni, ki bo preprečevala nevarno antropogeno poseganje (ki ga povzroči človek) v podnebni sistem. Leta 1997 so bili sprejeti nadaljnji koraki v okviru Kjotskega protokola, s katerim so bili uvedeni ukrepi in zavezujoči cilji glede zmanjšanja emisij za razvite države, ki so ga podpisale. Te države so se v okviru Kjotskega protokola zavezale tudi, da bodo določile politike in ukrepe za podporo trajnostnemu doseganju ciljev zmanjšanja emisij iz protokola. Sekretariat konvencije UNFCCC spremlja izvajanje te konvencije in Kjotskega protokola ter o tem poroča.

03 Pariški sporazum (2015) je podpisalo 197 držav, namenjen pa je omejitvi dviga povprečne globalne temperature „znatno pod“ 2 °C v primerjavi s predindustrijsko ravno in spodbujanju prizadevanj, da se dvig povprečne globalne temperature „še bolj“ omeji, in sicer na 1,5 °C v primerjavi s predindustrijsko ravno. S Pariškim sporazum se za podpisnice ne uvajajo zavezujoči cilji glede zmanjšanja emisij, temveč so v njem opredeljeni nacionalno določeni prispevki k splošnemu cilju, da se omeji dvig globalne temperature. Ti prispevki obsegajo zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, ki jih povzroči človek, pri viru, in odvzeme toplogrednih plinov („ponore ogljika“) v posameznih državah.

04 K prizadevanjem za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov in s tem za omejitev globalnega segrevanja pripomorejo točne informacije o ravneh in trendih emisij ter politikah in ukrepih za njihovo izboljšanje. Za to so potrebni trden okvir za spremljanje emisij toplogrednih plinov in njihovo sporočanje ter zanesljive informacije o napovedanih spremembah pri emisijah, ki so posledica obstoječih in načrtovanih politik in ukrepov.

05 Kjotski protokol in tudi Pariški sporazum določata take okvire. Okvir Kjotskega protokola velja do sporočanja emisij za leto 2020 (leta 2022). Okvir Pariškega sporazuma se bo prvič uporabil za sporočanje emisij za leto 2021 (objava je predvidena v letu 2023). Okvira vključujeta postopke za zagotavljanje kakovosti (tj. pregled podatkov, ki ga opravi sekretariat konvencije UNFCCC in njene skupine strokovnjakov), podpirajo pa ju smernice konvencije UNFCCC in Mednarodnega odbora za podnebne spremembe.

Evropsko ozadje

06 Države članice EU predstavljajo 6,9 % svetovnega prebivalstva in ustvarijo 21,8 % svetovnega bruto domačega proizvoda¹. Leta 2017 so ustvarile približno 8,4 % globalnih emisij toplogrednih plinov².

07 EU je sprejela dogovor, da bo do leta 2020 zmanjšala svoje emisije toplogrednih plinov³ za 20 %, do leta 2030 za 40 % in do leta 2050 za 80 do 95 % v primerjavi z letom 1990. Na [sliki 1](#) je prikazan trend glede emisij do danes in ocenjeni napredek pri uresničevanju ciljev za leto 2050. Do leta 2017 je EU svoje emisije zmanjšala za 21,7 %⁴ glede na ravni iz leta 1990. Ta trend zmanjševanja je bil viden pri večini toplogrednih plinov iz Kjotskega protokola (glej [sliko A](#) v [Prilogi](#)).

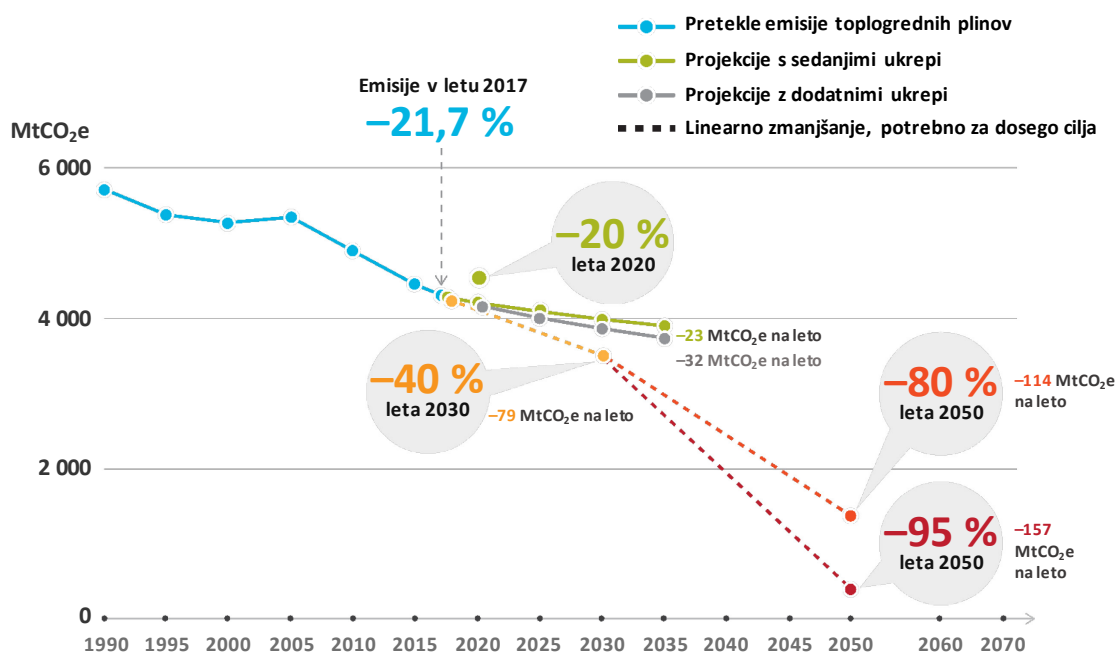
¹ Poročilo Eurostata *The EU in the world*, 2018.

² Poročilo o evidencah EU za leto 2019.

³ Sklepi Evropskega sveta z dne 8. in 9. marca 2007, 4. februarja 2011 ter 23. in 24. oktobra 2014.

⁴ Na tej sliki je vključeno tudi mednarodno letalstvo, da se zagotovi primerljivost s podatki, sporočenimi kot del ciljev EU.

Slika 1 – Ocene preteklih in prihodnjih emisij v primerjavi s cilji zmanjšanja emisij



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi poročila o evidencah toplogrednih plinov EU za leto 2019 (podatki o emisijah za leto 2017), državnega poročila in dvoletnega poročila EU konvenciji UNFCCC iz leta 2017 (podatki o projekcijah) ter dokumenta Evropske agencije za okolje (EEA) *Trends in projections in Europe 2018 – Tracking progress towards Europe’s climate and energy targets* (letna zmanjšanja, potrebna za doseg ciljev).

08 Za doseg teh zmanjšanj in uskladitev z mednarodnimi pravili so se EU in njene države članice zavezale, da bodo konvenciji UNFCCC vsako leto sporočile svoje končne vrednosti emisij toplogrednih plinov. To počnejo v obliki „evidenc toplogrednih plinov“ (glej [okvir 1](#)). Evropska agencija za okolje za vsako leto objavi vmesne evidence EU, običajno oktobra naslednje leto (N+1), in šest mesecev pozneje, torej maja leta N+2, končne evidence⁵.

⁵ Evidence za leto 2017 so bile na primer objavljene maja 2019.

Okvir 1

Kaj so evidence toplogrednih plinov?

Evidence toplogrednih plinov so količinsko opredeljena ocena letnih emisij, nastalih na ozemlju države zaradi človekovih dejavnosti. Zbirna evidenca EU je vsota evidenc držav članic, vsebuje pa tudi emisije, ki jih povzroči Islandija.

Količinsko opredeljene ocene se izračunajo tako, da se podatki o dejavnostih pomnožijo z emisijskimi faktorji. V konvenciji UNFCCC so *podatki o dejavnostih* opredeljeni kot obseg človekovih dejavnosti, ki povzročajo emisije ali odvzeme v danem obdobju v določenem sektorju. Primer podatkov o dejavnostih v prometu je obseg prodaje goriva. *Emisijski faktorji* so povprečna stopnja emisij določenega toplogrednega plina iz določenega vira glede na enote dejavnosti. Emisijski faktor lahko na primer ustreza emisijam, ki nastanejo pri gorenju ene tone rjavega premoga.

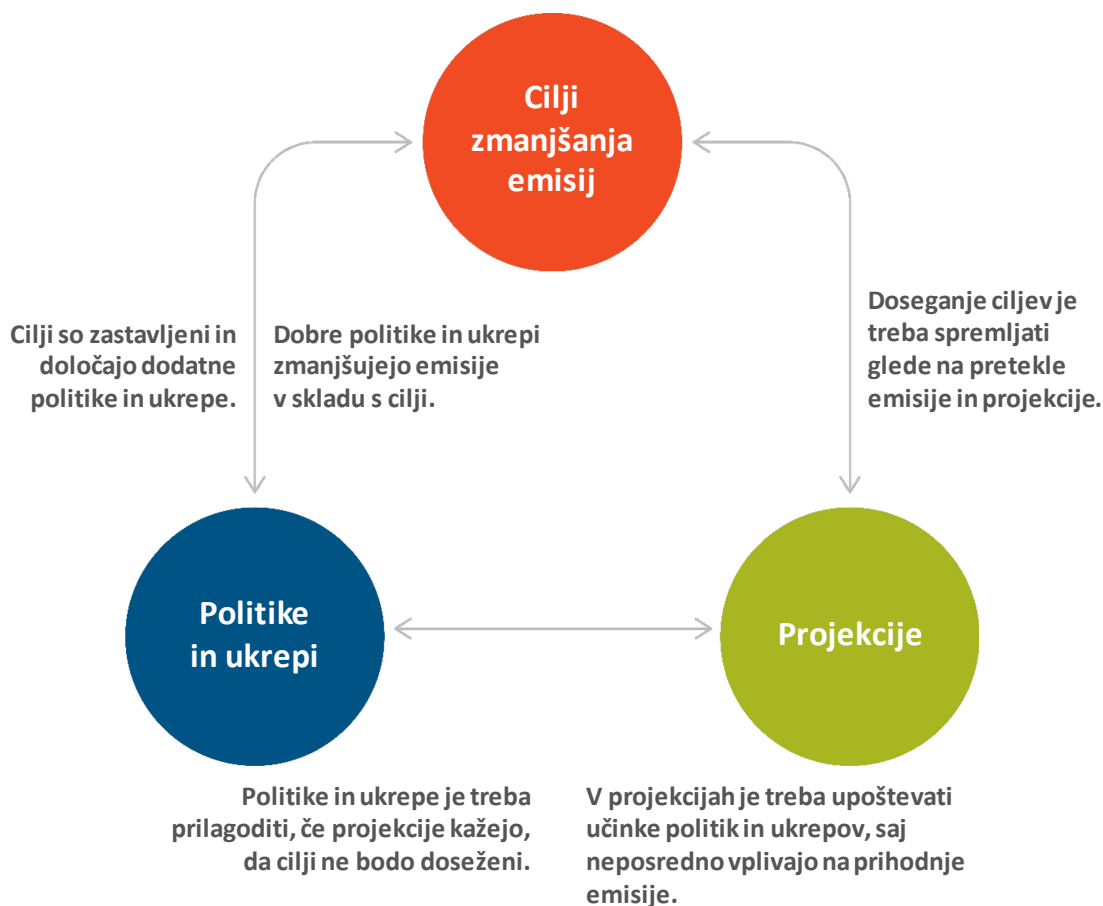
Dobljene ocene emisij so izražene kot ekvivalenti ogljikovega dioksida (CO₂) (glej [sliko B v Prilogi](#)) z uporabo pretvorbenih faktorjev, ki so odvisni od potenciala globalnega segrevanja posameznega plina. Potencial segrevanja ene tone NF₃ je na primer enak potencialu segrevanja 16 100 ton CO₂.

09 EU in njene države članice na podlagi Kjotskega protokola in konvencije UNFCCC sekretariatu te konvencije sporočijo tudi naslednje informacije:

- (a) projekcije prihodnjih emisij, skupaj z informacijami o tem, kako so bile te projekcije pripravljene (npr. uporabljena orodja za modeliranje in dejavniki, ki vplivajo nanje);
- (b) informacije o politikah in ukrepih za blažitev, ki podpirajo trajnostno doseganje zmanjšanja emisij, vključno z obsegom teh ukrepov; informacije o njihovih povezavah s politikami EU; predhodne in, če je to primerno, naknadne informacije o njihovem vplivu ter o tem, kako nacionalne politike in ukrepi prispevajo k doseganju nacionalnih dolgoročnih strategij za razvoj z nizkimi emisijami ogljika.

10 Projekcije se uporabljajo za oceno prihodnjega napredka pri zmanjševanju emisij in nakazujejo, ali bodo politike in ukrepi za blažitev posledic učinkoviti. Na [sliki 2](#) je pojasnjena povezava med cilji, projekcijami ter politikami in ukrepi. V projekcijah niso upoštevani le rezultati politik in ukrepov za blažitev posledic podnebnih sprememb, ampak tudi večji sklop predpostavk in parametrov, ki niso prikazani na sliki.

Slika 2 – Povezave med cilji, projekcijami ter politikami in ukrepi EU



Vir: Evropsko računsko sodišče

11 Da bi EU do leta 2020 dosegla svoje zaveze glede zmanjšanja emisij in izvajala svoje zaveze glede spremljanja in poročanja, je sprejela naslednjo specifično zakonodajo, ki je za države članice zavezujoča:

- (a) uredbo o mehanizmu za spremljanje podnebja⁶ in njena izvedbena pravila⁷, v katerih je določen splošni okvir za obračunavanje in poročanje za

⁶ Uredba (EU) št. 525/2013 Evropskega parlamenta in Sveta o mehanizmu za spremljanje emisij toplogrednih plinov in poročanje o njih ter za sporočanje drugih informacij v zvezi s podnebnimi spremembami na nacionalni ravni in ravni Unije ter o razveljavitvi Sklepa št. 280/2004/ES (UL L 165, 18.6.2013, str. 13).

⁷ Izvedbena uredba Komisije (EU) št. 749/2014 o strukturi, obliki, postopkih predložitve in pregledu informacij, ki jih sporočajo države članice v skladu z Uredbo (EU) št. 525/2013 Evropskega parlamenta in Sveta, ter Delegirana uredba Komisije (EU) št. 666/2014 o določitvi vsebinskih zahtev glede sistema evidenc Unije ter upoštevanju sprememb

toplogredne pline v EU, ki jih povzroči človek, projekcije, strategije za razvoj z nizkimi emisijami ogljika ter politike in ukrepe za blažitev podnebnih sprememb;

- (b) sistem trgovanja z emisijami⁸, ki določa okvir in cilje za zmanjšanje emisij iz velikih energetskih in industrijskih obratov⁹ ter tudi posebno zgornjo mejo in okvir za spremljanje emisij iz letalstva v Evropskem gospodarskem prostoru in poročanje o njih;
- (c) odločbo o porazdelitvi prizadevanj¹⁰, ki določa zavezujoče letne cilje glede zmanjšanja emisij za vsako državo članico v sektorjih energetike, industrije, kmetijstva in odpadkov za dejavnosti, ki ne spadajo v področje uporabe sistema trgovanja z emisijami ali druge posebne zakonodaje (kot je opredeljena v točki (d) v nadaljevanju);
- (d) posebno zakonodajo za spremljanje, poročanje in obračunavanje za emisije in odvzeme ogljika, ki nastanejo zaradi rabe zemljišč, spremembe rabe zemljišč in gozdarstva (LULUCF)¹¹, ter za emisije iz mednarodnega ladijskega

potencialov globalnega segrevanja in mednarodno dogovorjenih smernic o evidencah v skladu z Uredbo (EU) št. 525/2013 Evropskega parlamenta in Sveta.

- ⁸ Direktiva 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES (Besedilo velja za EGP.) (UL L 275, 25.10.2003, str. 32).
- ⁹ V predhodnih revizijah Sodišča so bili zajeti deli sistema trgovanja z emisijami; glej Posebno poročilo št. 06/2015 z naslovom Celovitost in izvajanje sistema EU za trgovanje z emisijami ter Posebno poročilo št. 24/2018 z naslovom Demonstracija komercialnega zajemanja in shranjevanja ogljikovega dioksida ter inovativnih obnovljivih virov energije v EU: načrtovani napredek v preteklem desetletju ni bil dosežen.
- ¹⁰ Odločba št. 406/2009/ES Evropskega parlamenta in Sveta o prizadevanju držav članic za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, da do leta 2020 izpolnijo zavezo Skupnosti za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov (UL L 140, 5.6.2009, str. 136).
- ¹¹ Sklep št. 529/2013/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2013 o pravilih za obračunavanje emisij in odvzemov toplogrednih plinov, ki nastanejo pri dejavnostih v zvezi z rabo zemljišč, spremembo rabe zemljišč in gozdarstvom, ter informacijah o ukrepih v zvezi s temi dejavnostmi (UL L 165, 18.6.2013, str. 80).

prometa (ladje, ki pristajajo v pristaniščih Evropskega gospodarskega prostora)¹².

12 EU je kot odziv na Pariški sporazum in cilje EU glede zmanjšanja emisij po letu 2020 posodobila svoj zakonodajni okvir:

- (a) leta 2018 je sprejela nov okvir za obračunavanje in poročanje za antropogene toplogredne pline, projekcije emisij, strategije za razvoj z nizkimi emisijami ogljika ter politike in ukrepe za blažitev podnebnih sprememb, ki se bo uporabljal od leta 2021 naprej (uredba o upravljanju energetske unije in podnebnih ukrepih¹³);
- (b) spremenila je sistem trgovanja z emisijami in sprejela novo zakonodajo o nacionalnih ciljih za zmanjšanje emisij za vsako leto do leta 2030 (nova uredba o porazdelitvi prizadevanj¹⁴);
- (c) sprejela je nova pravila za spremljanje, poročanje in obračunavanje za emisije in odvzeme ogljikovega dioksida v sektorju LULUCF¹⁵;
- (d) Komisija je leta 2019 sprejela predlog za revizijo sistema EU za spremljanje emisij CO₂ iz pomorskega prometa, poročanje o njih in njihovo preverjanje zaradi uskladitve s svetovnim sistemom zbiranja podatkov o porabi goriva ladij, ki ga je uvedla Mednarodna pomorska organizacija.

¹² Uredba (EU) 2015/757 Evropskega parlamenta in Sveta o spremljanju emisij ogljikovega dioksida iz pomorskega prevoza, poročanju o njih in njihovem preverjanju ter spremembi Direktive 2009/16/ES (UL L 123, 19.5.2015, str. 55).

¹³ Uredba (EU) 2018/1999 Evropskega parlamenta in Sveta o upravljanju energetske unije in podnebnih ukrepov (UL L 328, 21.12.2018, str. 1).

¹⁴ Uredba (EU) 2018/842 Evropskega parlamenta in Sveta o zavezujočem letnem zmanjšanju emisij toplogrednih plinov za države članice v obdobju od 2021 do 2030 kot prispevku k podnebnim ukrepom za izpolnitev zavez iz Pariškega sporazuma (UL L 156, 19.6.2018, str. 26).

¹⁵ Uredba (EU) 2018/841 Evropskega parlamenta in Sveta o vključitvi emisij toplogrednih plinov in odvzemov zaradi rabe zemljišč, spremembe rabe zemljišč in gozdarstva v okvir podnebne in energetske politike do leta 2030 ter spremembi Uredbe (EU) št. 525/2013 in Sklepa št. 529/2013/EU (UL L 156, 19.6.2018, str. 1).

13 Zakonodaja EU omogoča okvir za zagotavljanje kakovosti podatkov o preteklih emisijah, projekcijah in informacijah o politikah in ukrepih. Na *sliki 3* je prikazano, kako se podatki zbirajo, preverjajo in sporočajo. Na sredini slike so prikazane odgovornosti Komisije in Evropske agencije za okolje za kakovost ocen držav članic, pri pripravi zbirnih podatkov EU in predložitvi teh informacij konvenciji UNFCCC. Komisija prav tako načrtuje zmanjšanje emisij EU tako, da predlaga ustrezne strategije ter politike in ukrepe, ki temeljijo na analizi scenarijev.

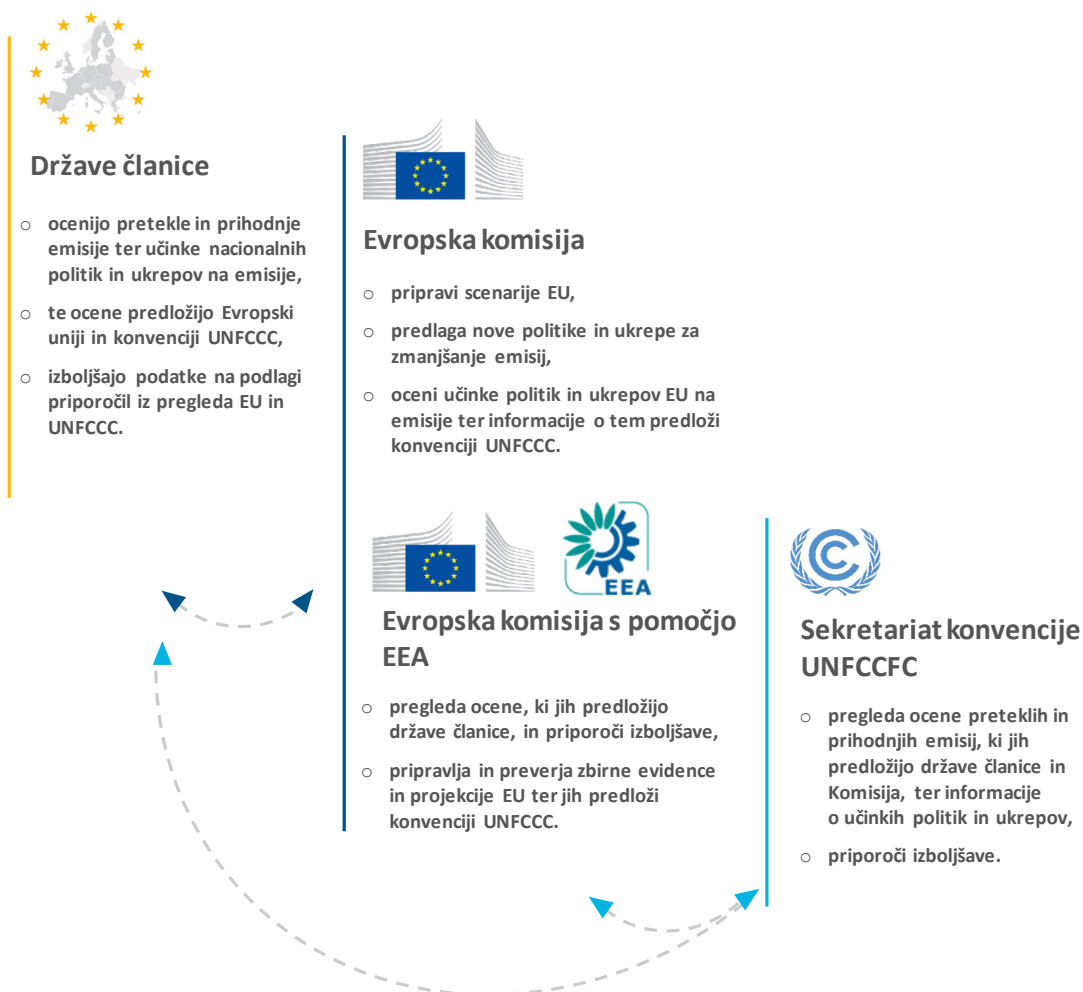
14 EEA pomaga Evropski komisiji (Generalnemu direktoratu za podnebno politiko – GD CLIMA) zagotoviti kakovost zbirnih evidenc in projekcij EU¹⁶. Te temeljijo na informacijah, ki jih predložijo države članice. Drugi strokovnjaki (na primer Skupno raziskovalno središče (JRC) in Evropski tematski center za blaženje posledic onesnaženosti zraka in podnebnih sprememb) podpirajo agencijo EEA in Komisijo pri tem delu. V tem poročilu se to delo navaja kot pregled Komisije, saj Komisija nosi končno odgovornost za kakovost teh podatkov.

15 Eurostat objavlja ločen nabor podatkov o emisijah, ki se ustvarijo s porabo EU (t. i. ogljični odtis). Ta nabor podatkov izhaja iz nacionalnih računov emisij v zrak¹⁷, ki pa temeljijo na evidencah toplogrednih plinov.

¹⁶ V skladu s členom 24 uredbe o mehanizmu za spremljanje (Uredba (EU) št. 525/2013) in členom 42 uredbe o upravljanju (Uredba (EU) št. 2018/1999).

¹⁷ Glej tudi Posebno poročilo Sodišča št. 16/2019 – Evropski okoljsko-ekonomski računi: koristnost za oblikovalce politik je mogoče izboljšati.

Slika 3 – Odgovornosti za evidence, projekcije, politike in ukrepe



- Priprava in predložitev podatkov o preteklih in prihodnjih emisijah ter o politikah in ukrepih
- Zagotavljanje vpogleda v prihodnja zmanjšanja emisij

© Evropska komisija, EEA, konvencija UNFCCC.

Vir: Evropsko računsko sodišče

Obseg revizije in revizijski pristop

16 V reviziji je Sodišče zajelo zasnovano in delovanje okvira EU za poročanje in zagotavljanje kakovosti za podatke, ki so bili sporočeni od leta 2015 v okviru Kjotskega protokola in uredbe EU o mehanizmu za spremljanje podnebja.

17 Revizijo je izvedlo, ker je v svojem dokumentu iz leta 2017 z naslovom Panoramski pregled: Ukrepanje EU na področju energetike in podnebnih sprememb opredelilo evidence emisij toplogrednih plinov kot področje morebitnega tveganja, kjer revizijsko delo ni bilo celovito. Sodišče pričakuje, da bodo njegovi zaključki in priporočila koristno prispevali k izboljšanju postopka Komisije za pregled podatkov o emisijah toplogrednih plinov in okvira za prihodnja zmanjšanja emisij.

18 Splošno revizijsko vprašanje Sodišča je bilo:

Ali je Komisija ustrezno preverila kakovost evidence toplogrednih plinov EU in informacije o prihodnjih zmanjšanjih emisij?

19 Da bi lahko Sodišče odgovorilo na to splošno revizijsko vprašanje, je:

- (a) ocenilo kontrole kakovosti, opravljene pri evidenci toplogrednih plinov EU;
- (b) preučilo dodatne informacije o načrtovanem zmanjšanju emisij toplogrednih plinov v EU (projekcije in referenčni scenarij EU, dolgoročne strategije, količinsko opredelitev učinkov politik in ukrepov EU).

Pri reviziji niso bile neposredno preverjene informacije in ocene, ki so jih priskrbele države članice.

20 Sodišče je preverilo delovanje postopka EU za zagotavljanje kakovosti evidenc, projekcij, politik in ukrepov, vzpostavljenih z uredbo o mehanizmu za spremljanje podnebja in njenimi izvedbenimi pravili, v vzorcu šestih držav članic. Glavna merila za izbor so bile letne emisije v letu 2016 in število priporočil konvencije UNFCCC iz letnih pregledov nacionalnih evidenc za obdobje 2015–2017. Države članice, zajete v vzorec, so bile Češka, Nemčija, Francija, Italija, Poljska in Romunija. Leta 2016 so proizvedle 56 % emisij v EU.

21 Sodišče je zbralo in analiziralo revizijske dokaze:

- (a) s pregledom dokumentov Komisije o nadzoru in zagotovitvi kakovosti (priročnikov, kontrolnih seznamov, podatkovnih zbirk ugotovitev in priporočil, poročil o pregledu), ki ustrezajo letnim pregledom nacionalnih in zbirnih evidenc EU za obdobje 2015–2018 ter dvoletnim pregledom nacionalnih projekcij, politik in ukrepov;
- (b) s pregledom zadevne dokumentacije (podpornih študij, presoj in vrednotenj vplivov ter njihove dokumentacije v zvezi z zagotavljanjem kakovosti) za referenčni scenarij EU (projekciji) za leti 2013 in 2016 (na podlagi katerih so bile opredeljene politike EU za blažitev in ukrepi za doseganje ciljev EU za leti 2020 in 2030) ter za politike in ukrepe EU, sporočene UNFCCC v revidiranem obdobju (tj. v letih 2015 in 2017);
- (c) z razgovori z uslužbenci GD CLIMA, Skupnega raziskovalnega središča, agencije EEA in Eurostata za pridobitev informacij o upravljanju podatkov EU o emisijah, projekcijah, politikah in ukrepih ter z analizo teh informacij;
- (d) z analizo odgovorov iz vprašalnika, ki ga je Sodišče poslalo šestim državam članicam v vzorcu, da bi pridobilo dodatne informacije o kakovosti in izboljšavah nacionalnih evidenc, projekcij, politik in ukrepov v zvezi s toplogrednimi plini;
- (e) z razgovori s predstavniki deležnikov¹⁸ in treh držav članic, ki jih je izbralo na podlagi dobre prakse, opredeljene v njihovih odgovorih iz vprašalnika (Češka, Francija in Poljska). Sodišče je skušalo pridobiti informacije o pregledih nacionalnih in zbirnih evidenc, politik in ukrepov EU, ki jih opravlja Komisija, ter o uporabi infrastrukture in orodij za modeliranje za spremljanje toplogrednih plinov in njihovih tokov na kraju samem in prek satelitskega sistema.

¹⁸ Sekretariat konvencije UNFCCC, Svetovna meteorološka organizacija in Integrirani sistem za opazovanje ogljika – projekt na ravni EU, ki se financira iz 7. okvirnega programa za raziskave.

Opažanja

Komisija podatke o emisijah v EU ustrezno preverja in sporoča

22 Sodišče je ocenilo, v kolikšni meri je nabor podatkov o emisijah, ki jih je sporočila EU, skladen z mednarodnimi zahtevami. Preučilo je tudi delovanje in rezultate pregleda kakovosti evidenc EU in držav članic ter ocenilo, ali so se evidence EU sčasoma izboljšale.

Poročila EU izpolnjujejo in presegajo mednarodne zahteve

23 V skladu s Kjotskim protokolom morajo EU in vsaka od njenih držav članic do leta 2020 za 20 % zmanjšati svoje emisije sedmih glavnih toplogrednih plinov: ogljikovega dioksida (CO₂), metana (CH₄), dušikovega oksida (N₂O), delno halogeniranih fluoroogljikovodikov (HFC), perfluoriranih ogljikovodikov (PFC), žveplovega heksafluorida (SF₆) in dušikovega trifluorida (NF₃). Celoten podroben seznam plinov in sporazumov je naveden na [sliki C](#) in [sliki D Priloge](#). Smernice IPCC natančno določajo metode za ocenjevanje emisij in odvzemov teh plinov, ki izhajajo iz virov in ponorov, ki jih je treba upoštevati v okviru Kjotskega protokola: energetika, industrijski procesi in uporaba izdelkov, kmetijstvo, LULUCF in odpadki. Sodišče je ugotovilo, da EU in države članice te zahteve izpolnjujejo.

24 Evidence EU in držav članic morajo vključevati tudi pline, vire in ponore, ki niso zajeti v zavezah za zmanjšanje emisij iz Kjotskega protokola, temveč spadajo v pravila konvencije UNFCCC o poročanju. Ti plini, viri in ponori se sporočajo kot pojasnjevalne postavke. Nanašajo se na emisije iz mednarodnega ladijskega prometa, mednarodnega letalstva in biomase za pridobivanje energije. Zbirna evidenca EU vključuje podatke o emisijah za vse te pojasnjevalne postavke v skladu s pravili konvencije UNFCCC o poročanju.

25 V uredbi EU o mehanizmu za spremljanje podnebja (glej odstavek [11](#)) so določena pravila o poročanju, ki presegajo pravila iz mednarodnih sporazumov. V skladu z uredbo mora Komisija poročati o emisijah črnega ogljika (saj)¹⁹ in vplivih civilnega

¹⁹ Drobni delci, ki ozrače hladijo in tudi segrevajo.

letalstva EU, ki niso povezani s CO₂, na podnebje²⁰. Komisija objavi zbirne evidence EU za črni ogljik na podlagi podatkov, ki jih predložijo države članice. Komisija poroča tudi o vplivih letalstva, ki niso povezani s CO₂²¹. V skladu z okoljskim poročilom o evropskem letalstvu za leto 2019 vplivi letalstva, ki niso povezani s CO₂, presegajo vplive, povezane s CO₂. Vendar so znanstveni podatki, ki so trenutno na voljo o teh vplivih, nezadostni, da bi lahko vplive natančno količinsko opredelili²².

26 Komisija pripravlja tudi podatke o emisijah, nastalih v okviru porabe blaga in storitev v EU (vključno z uvozom, vendar brez izvoza). Te informacije, imenovane ogljični odtis, omogočajo dopolnjeno razumevanje gospodarskih vzrokov za emisije v zrak, zlasti vpliva EU na globalne emisije. Spodbujajo lahko nove pristope pri oblikovanju politik in prispevajo k opredelitvi kazalnikov trajnostne proizvodnje in porabe²³.

27 Eurostat je ocenil, da je ogljični odtis EU 7,2 tone CO₂ na osebo (2017). Vendar je zadevni izračun ogljičnega odtisa kompleksen²⁴.

Pregled kakovosti sporočenih emisij, ki sta ga opravila Komisija in EEA, je zadovoljiv

28 Postopek za pregled kakovosti nacionalnih evidenc toplogrednih plinov, ki ga opravljata Komisija in EEA, je osredotočen na kategorije emisij, ki bi lahko, če bi bile ocenjene prenizko ali previsoko, bistveno vplivale na evidence držav članic in zbirno evidenco EU. Postopek pregleda je osredotočen na merila kakovosti, opredeljena v smernicah konvencije UNFCCC: preglednost, popolnost, doslednost, primerljivost in točnost. Pregled dopolnjuje spremljanje izvajanja predhodnih priporočil Komisije in konvencije UNFCCC. Konvencija UNFCCC pregleduje tudi ocene, ki jih predložijo države članice in Komisija (glej *slika 3*).

²⁰ Na primer aerosoli in tvorjenje oblakov, s posrednim vplivom na segrevanja ozračja.

²¹ Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu z naslovom EU in Pariški sporazum o podnebnih spremembah: ocena napredka na podnebni konferenci v Katovicah (COM(2018) 716).

²² *The European Aviation Environmental Report 2019*. <https://www.easa.europa.eu/eaer/>.

²³ Tehnično poročilo EEA št. 20/2013 – *European Union CO₂ emissions: different accounting perspectives*.

²⁴ Glej tudi okvir 3 Posebnega poročila Sodišča št. 16/2019 – Evropski okoljsko-ekonomski računi: koristnost za oblikovalce politik je mogoče izboljšati.

29 Postopek pregleda je sestavljen iz avtomatiziranih in ročnih pregledov. Pri avtomatiziranih pregledih se opredelijo manjkajoči podatki in morebitne neskladnosti pri emisijah, emisijskih faktorjih in trendih. Strokovnjaki pregledovalci izvajajo ročne preglede, da bi presodili, ali so ugotovitve avtomatiziranega preverjanja dejansko problematične ali ne in ali so podatki in metode verodostojni, tj. ne vodijo v previsoke ali prenizke ocene emisij. Pregledovalci delajo v ekipah, ugotovitve enega pregledovalca pa vedno potrdi še drugi.

30 Pregledovalci v prvi fazi postopka pregleda preverijo ocene za vse sektorje evidenc toplogrednih plinov: energetiko, industrijske procese in uporabo izdelkov, kmetijstvo, LULUCF in odpadke. Rezultate svojih pregledov dokumentirajo in svoja opažanja sporočijo državam članicam. V drugi fazi preverjajo zadeve v zvezi s skladnostjo, ki niso bile rešene v prvi, bi pa bistveno vplivale na končno oceno emisij, in lahko obravnavajo priporočila za izboljšanje evidenc. Vendar pa pregledovalci s Komisije ne dokumentirajo dobro svojega spremljanja izvajanja prejšnjih priporočil Komisije ali svojega dela v zvezi z manj pomembnimi zadevami, odkritimi z avtomatizirani pregledi. Sodišče je ugotovilo tudi, da je spremljanje upoštevanja nerešenih zadev, opredeljenih v pregledih konvencije UNFCCC, ki ga je opravila Komisija, temeljilo na nepopolnih informacijah, ki so jih sporočile države članice. Leta 2018 je Sodišče za države članice iz svojega izbora našlo dokumentacijo o tem, da so pregledovalci Komisije spremljali 11 zadev, ugotovljenih v poročilih o pregledu UNFCCC iz leta 2016. Vendar so pregledovalci UNFCCC v svojih pregledih iz leta 2016 opredelili 64 zadev, ki še niso bile rešene.

31 Sektor LULUCF (glej *okvir 2*) ni zajet v cilj EU za leto 2020. Čeprav je ta sektor vključen v prvo fazo pregleda, Komisija trenutno ne daje priporočil niti ne spremlja večine državam članicam namenjenih priporočil konvencije UNFCCC. Podatki o LULUCF, sporočeni v zbirni evidenci EU, kažejo, da ta sektor trenutno iz ozračja odstrani več CO₂, kot pa ga vanj izpusti (odvzem 5,54 % emisij EU v letu 2017; glej *slika 6*). Sektor LULUCF zato šteje kot neto ponor ogljika, vendar je za podatke o LULUCF značilna razmeroma visoka statistična negotovost²⁵. Po nedavnem sprejetju uredbe LULUCF (Uredba št. 841/2018), ki vključuje ta sektor v cilj za leto 2030, namerava Komisija izvesti popoln postopek pregleda za ta sektor, začevši z emisijami, sporočenimi leta 2023 za leto 2021.

²⁵ Glej poročilo EU o evidencah iz leta 2019.

Okvir 2

Pomen sektorja LULUCF in poročanje o njem

CO₂ iz ozračja se kopiči kot ogljik v vegetaciji in tleh v kopenskih ekosistemih. Na njegove ravni vplivajo raba zemljišč, spremembe v rabi zemljišč in gozdovi. V gozdovih se s poganjanjem dodatne vegetacije nad in pod tlemi odstranjuje CO₂ iz ozračja. Ko pa se travišča preorjejo, drevesa posekajo za proizvodnjo energije ali pa gozd nadomestijo travišča ali naselja, pride do emisij CO₂. Vsi ti odvzemi in emisije CO₂ v ozračju se sporočajo v evidencah toplogrednih plinov kot del sektorja LULUCF.

EU v okviru svojih zavez iz Kjotskega protokola in konvencije UNFCCC sporoča emisije in odvzeme, ki nastanejo zaradi sprememb gozdnih zemljišč (npr. pogozdovanja ali krčenja gozdov). Če se s temi spremembami shrani več CO₂, kot se ga odda, se v evidencah prikažejo skupne emisije, zmanjšane z neto odvzemi.

V zbirno evidenco EU se sporočajo dodatni podatki o emisijah in odvzemih, povezanih z gospodarjenjem z gozdovi, travišči, zemljišči, namenjenimi pridelovanju poljščin, mokrišči in naselji, čeprav to v okviru Kjotskega protokola ni obvezno. V skladu z novo uredbo LULUCF, ki je bila sprejeta po začetku veljavnosti Pariškega sporazuma (glej odstavek 12), bodo emisije in odvzemi iz vseh teh obračunskih kategorij del zahtev glede obveznega poročanja.

32 V uredbi EU o mehanizmu za spremljanje podnebja in njeni izvedbeni uredbi²⁶ je določeno, da je treba preveriti skladnost evidenc s podatki iz drugih virov, kot so podatki, sporočeni za sistem trgovanja z emisijami, statistični podatki o energiji in uredba o onesnaženosti zraka in fluoriranih plinih. Pregledovalci iz Komisije preverjajo skladnost evidenc z zahtevanimi podatki in uporabljajo dodatne metode za preverjanje razumnosti ocen²⁷.

33 S satelitskimi podatki se lahko skupaj s podatki o spremljanju na kraju samem izboljšajo podatki o dejavnostih, preverjajo sporočeni podatki in zagotavljajo dodatne

²⁶ Izvedbena uredba Komisije (EU) št. 749/2014 o strukturi, obliki, postopkih predložitve in pregledu informacij, ki jih sporočajo države članice v skladu z Uredbo (EU) št. 525/2013 (UL L 203, 11.7.2014, str. 23).

²⁷ Pregledovalci primerjajo podatke držav članic s podatki o dejavnostih (obstoj in velikost, tj. izloček), ki se nanašajo na različne vire emisij. To so podatki iz evropske in mednarodne statistike, svetovnih panožnih organizacij, Eurocontrola in projektov EU, namenjenih zbiranju in modeliranju takih podatkov o dejavnostih.

informacije o emisijah in odvzemih za sektorje, v katerih so ocene običajno manj zanesljive (glej [okvir 3](#)).

Okvir 3

Podatki satelitov in postaj za spremljanje na kraju samem lahko pripomorejo k preverjanju ocen emisij

Ocene emisij toplogrednih plinov, ki temeljijo na dejavnostih, je mogoče preveriti z opazovanjem ozračja, pri čemer se uporabi kombinacija satelitskega spremljanja, spremljanja nadzornih postaj na kraju samem in modeliranja. V EU se izvajajo projekti (npr. projekta VERIFY in ICOS) za izboljšanje kakovosti podatkov o spremljanju. To bi morda lahko omogočilo EU, da te podatke uporabi za izvedbo preverjanj.

Storitve satelitskega spremljanja ozračja lahko zagotovijo informacije o koncentracijah toplogrednih plinov in podatkih o dejavnostih. Dejanske emisije toplogrednih plinov in viri emisij se lahko določijo z različnimi postopki modeliranja.

Nadzorne postaje na kraju samem lokalno merijo emisije in odvzeme toplogrednih plinov ter njihov pretok z relativno veliko natančnostjo (v primerjavi z ocenami). Tako se lahko pridobijo nove informacije, s katerimi se lahko izboljšajo ocene za sektorje kmetijstva, odpadkov in LULUCF, za katere je značilna visoka stopnja negotovosti.

Spremljanje na podlagi pokrovnosti tal z uporabo satelitov, kot je Copernicus, in drugimi tehnikami daljinskega zaznavanja je mogoče in se spodbuja v novi uredbi LULUCF (2018/841).

34 Ena država članica (Združeno kraljestvo) je uporabila satelitske podatke za preverjanje podatkov v zvezi s sektorjem LULUCF, zlasti spremembe glede gozdnosti. Za določene pline v nacionalni evidenci je opravila tudi preverjanje ocen emisij z uporabo podatkov o spremljanju na kraju samem. Posledica teh preverjanj so bile boljše ocene emisij metana in nekaterih emisij fluoriranih ogljikovodikov, ki so bile v evidencah ocenjene previsoko, in emisij dušikovega oksida, ki so bile ocenjene prenizko. Komisija trenutno ne uporablja satelitskih podatkov za preverjanje ocen emisij ali podatkov o LULUCF.

Evidenca toplogrednih plinov EU se je s časom izboljšala

35 Pregledovalci iz Komisije pripravijo osnutke opažanj, ko v pregledih odkrijejo primere, v katerih ocene emisij toplogrednih plinov držav članic niso v skladu z

zahtevami glede poročanja ali v katerih obstaja možnost previsokih ali prenizkih ocen emisij.

36 Države članice odgovorijo na ta opažanja med pregledom ali pa revidirajo svoje ocene. Če države članice v odgovorih ne obravnavajo zadev, ki jih izpostavijo pregledovalci, ti predlagajo tehnične popravke ocen (prilagojene ocene, ki naj nadomestijo prvotne ocene) ali dajo priporočila za prihodnje izboljšave.

37 Kar zadeva vzorec držav članic, ki ga je preučilo Sodišče, je bila večina opažanj, izraženih med pregledom Komisije, pojasnjena med postopkom pregleda in leta 2018 državam članicam ni bilo treba popraviti ocen.

38 Metodologija za izračun emisij toplogrednih plinov (glej *okvir 1*) ima že sama po sebi določeno stopnjo negotovosti. Države članice so za svoje najpomembnejše vire emisij poročale o povečani uporabi natančnejših („višje stopnje”) metodologij za ocenjevanje. Na splošno se je negotovost glede zbirne evidence EU zmanjšala s 6,2 % v letu 2016 na 5,8 % v letu 2018. Tudi UNFCCC je opazil napredek Komisije pri obravnavi priporočil za evidence EU, danih v njegovih predhodnih poročilih o pregledih.

39 Komisija (GD CLIMA) in EEA sta sprejeli različne ukrepe za izboljšanje kakovosti evidenc držav članic, tako da:

- (a) sta organizirali redne sestanke delovne skupine in seminarje za krepitev zmogljivosti z drugimi generalnimi direktorati Komisije in državami članicami, da bi podprli postopek pregleda in pomagali državam članicam izboljšati njihove podatke,
- (b) sta organizirali več obiskov za krepitev zmogljivosti v zainteresiranih državah članicah²⁸,
- (c) pripravljata dokumente s smernicami in spodbujata izmenjavo znanja o specifičnih metodoloških zadevah,
- (d) sta vzpostavili sistem za pregledovanje in izboljšanje zbirne evidence EU s pomočjo držav članic in drugih strokovnjakov.

40 Šest držav članic, vključenih v anketo Sodišča, je odgovorilo, da so bila prizadevanja Komisije za spodbujanje izmenjave znanja in smernic koristna ter da so pregled EU in s tem povezane smernice prispevali k izboljšanju njihovih evidenc.

²⁸ Bolgarija (2018), Estonija (2018), Ciper (2018), Malta (2017 in 2018).

Opredelele so tudi področja, za katera so bile po njihovem mnenju potrebne dodatne smernice (glej [okvir 4](#)).

Okvir 4

Podpora za dodatne smernice in informacije

Nekatere države članice so navedle, da bi bile dodatne smernice in informacije Komisije koristne na enem ali več naslednjih področjih:

- (a) upoštevanje uhajanja plina na mednarodnih ozemljih tako, da se uporabijo izboljšane metode za prenos plina po plinovodih;
- (b) razvoj metod za emisije, povezane z obrati za pridobivanje bioplina, v katerih se uporablja živalski gnoj, in z zgorevanjem tekočih goriv;
- (c) izboljšanje statističnih podatkov o spremembi rabe zemljišč;
- (d) izboljšanje znanstvenih informacij o ogljiku, shranjenem v tleh;
- (e) izboljšanje primerljivosti podatkovnih zbirk o fluoriranih plinih.

EU potrebuje boljši vpogled v prihodnja zmanjšanja emisij toplogrednih plinov

41 Sodišče je preučilo potek in rezultate pregleda kakovosti, ki ga je opravila Komisija v zvezi s projekcijami EU in držav članic glede prihodnjih emisij toplogrednih plinov. Ocenilo je tudi, v kolikšni meri so sporočeni podatki o emisijah vključeni v cilje EU kot celote za leti 2020 in 2030. Poleg tega je preučilo delo Komisije v zvezi s strategijami, politikami in ukrepi EU za zmanjšanje emisij.

Komisija in EEA pomagata državam članicam izboljšati kakovost njihovih projekcij

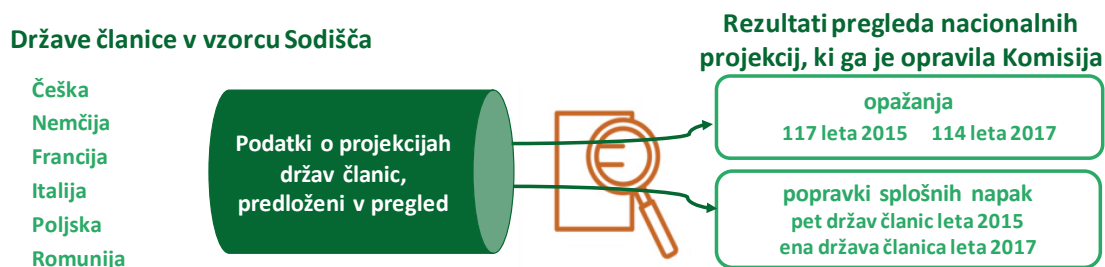
42 Projekcije so pomemben del cikla ocenjevanja napredka in razvoja politik. Pokažejo lahko potrebo po dodatnih politikah in ukrepih za blažitev podnebnih sprememb, da bi se dosegel zastavljeni cilj zmanjšanja (glej odstavek [10](#)). Države članice in EU svoje projekcije oblikujejo z orodji za modeliranje, ki temeljijo na predpostavkah in parametrih, ki med drugim vključujejo učinke vseh njihovih politik in ukrepov na emisije (tudi npr. politike, povezane z razvojem infrastrukture in prometa).

43 Komisija s pomočjo agencije EEA pregleda in združi projekcije držav članic in tako dobi združene projekcije EU. Sodišče je pregledalo zasnovo in delovanje sistema za pregled kakovosti, ki naj bi zagotavljal, da projekcije izpolnjujejo mednarodne zahteve in da se sčasoma izboljšajo.

44 Komisija je v pregledu nacionalnih projekcij šestih držav članic v vzorcu Sodišča obravnavala vsa načela kakovosti iz smernic konvencije UNFCCC. Na splošno so pregledovalci o teh merilih jasno poročali in o svojih ugotovitvah pregledno obveščali države članice, pri tem pa so upoštevali ugotovitve prejšnjih pregledov Komisije.

45 Rezultati pregleda Komisije za šest držav članic iz vzorca Sodišča so pokazali, da je morala leta 2017 le ena država članica izvesti popravek splošne napake, medtem ko jih je bilo v letu 2015 pet. Pregledi Komisije so bili leta 2017 temeljitejši kot leta 2015, število ugotovitev, ugotovljenih pri pregledu, pa se je v istem obdobju nekoliko zmanjšalo (glej [slika 4](#)). Konvencija UNFCCC je v svojih pregledih državnih poročil in dvoletnih poročil glede projekcij držav članic leta 2017 dala manj priporočil kot leta 2015, kar dokazuje, da so se te izboljšale.

Slika 4 – Izboljšave v projekcijah za šest držav članic v vzorcu Sodišča



Vir: rezultati pregleda Komisije, kot so bili sporočeni državam članicam

46 Pet od šestih držav članic je v odgovoru iz vprašalnika Sodišča navedlo, da so smernice in pomoč Komisije in Evropske agencije za okolje (glej [okvir 5](#)) po njihovem mnenju dejansko olajšale izboljšave nacionalnih projekcij.

Okvir 5

Večina držav članic je pozitivno ocenila smernice Komisije v zvezi s projekcijami

Države članice se lahko odločijo, katere metode, orodja za modeliranje, predpostavke in parametre bodo uporabljale pri pripravi svojih nacionalnih projekcij. Vendar so za zagotovitev večje stopnje skladnosti pri združevanju projekcij na ravni EU koristni skupni pristopi. Komisija vsaki dve leti pripravi sklop usklajenih parametrov in državam članicam priporoča, naj te parametre in njihove vrednosti uporabljajo. Vse parametre je uporabilo deset od 28 držav članic.

Pet od šestih držav članic v vzorcu Sodišča je menilo, da so bile smernice EU uporabne in zadostne. Toda po njihovem mnenju bi orodje EU za modeliranje prineslo dodano vrednost in bi še nadalje izboljšalo nacionalne projekcije. Komisija že preizkuša novo orodje za modeliranje, imenovano POTEnCIA, in namerava državam članicam zagotoviti odprt dostop do njega.

Komisija ni ocenila tveganja bistvenih odstopanj od referenčnega scenarija EU

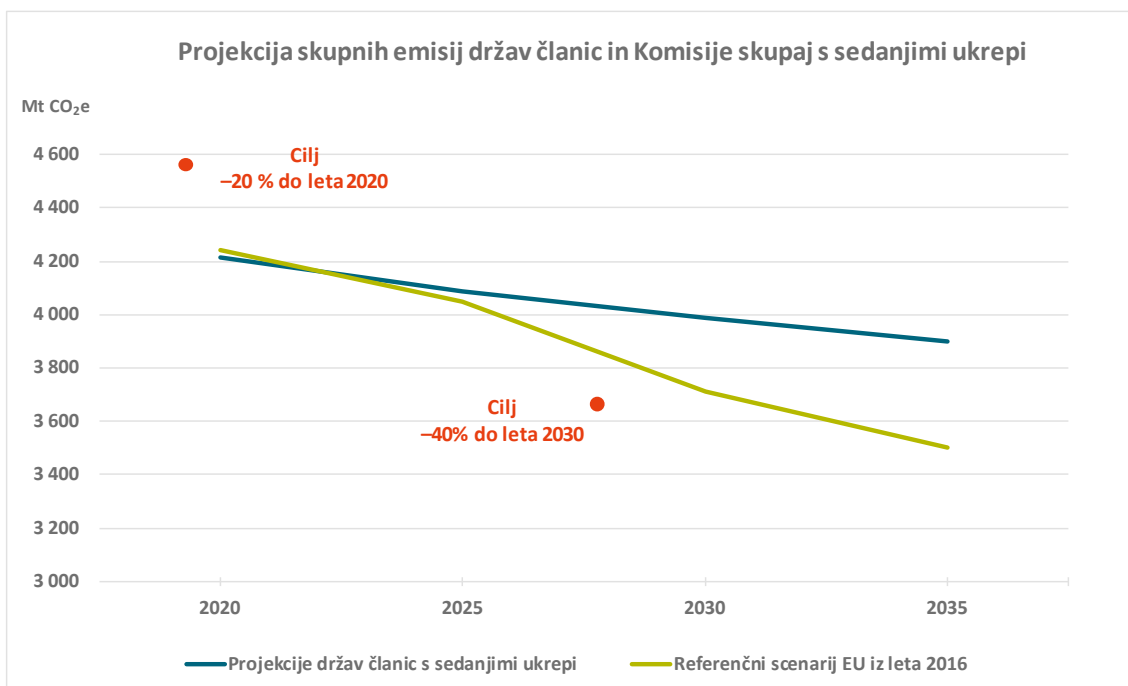
47 Projekcije EU združujejo projekcije držav članic (na podlagi predpostavk posameznih držav članic). Komisija pripravlja tudi ločene projekcije na podlagi svojih predpostavk²⁹ v zvezi z razvojem energetskega in prevoznega sistema EU ter njenega vpliva na emisije toplogrednih plinov. Vanje so vključeni posebni oddelki o trendih emisij, ki niso povezane z energijo, in o različnem medsebojnem vplivu politik v teh sektorjih. Projekcije Komisije tvorijo referenčni scenarij EU. Komisija na podlagi teh scenarijev in ciljev zmanjšanja emisij toplogrednih plinov oceni potrebo po dodatnih politikah in ukrepih za blažitev v EU.

48 Komisija pripravlja referenčni scenarij EU³⁰ za prihodnost, temelječ na predpostavki, da bodo sedanje politike in ukrepi za blažitev podnebnih sprememb v celoti izvedeni in da bodo dosežena zmanjšanja emisij, ki so predlagana v teh ukrepih. Glede na informacije, ki jih je Komisija sporočila konvenciji UNFCCC, združene projekcije držav članic za obdobje po letu 2023 kažejo manjše zmanjšanje emisij, kot ga za isto obdobje kaže referenčni scenarij Komisije iz leta 2016 (glej [sliko 5](#)).

²⁹ Komisija se pri opredelitvi teh predpostavk posvetuje z vsemi državami članicami.

³⁰ Zadnji referenčni scenarij EU je iz leta 2016. Predhodni se je nanašal na leto 2013.

Slika 5 – Projekcije Komisije v referenčnem scenariju EU iz leta 2016 se razlikujejo od združenih srednjeročnih projekcij držav članic



Vir: 7th National Communication & 3rd Biennial Report from the European Union under the UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) (predloženo leta 2017)

49 EU je leta 2007 sprejela dogovor o trenutnih ciljih EU za zmanjšanje emisij do leta 2020 in cilj dosegla leta 2014. Sodišče je že poročalo³¹, da cilji za leti 2030 in 2050 ne bodo doseženi brez znatnih dodatnih prizadevanj (glej tudi [slika 1](#)).

50 Če se bodo združene projekcije EU uresničile, bodo morali biti politike in ukrepi EU za blažitev posledic po letu 2023 strožji od tistih, ki se danes predlagajo na podlagi referenčnega scenarija. V konvenciji UNFCCC se za projekcije priporoča uporaba analize občutljivosti³². Komisija take analize opravi, kadar razvija nove politike. Vendar Komisija ni ocenila tveganja bistvenih odstopanj od referenčnega scenarija EU.

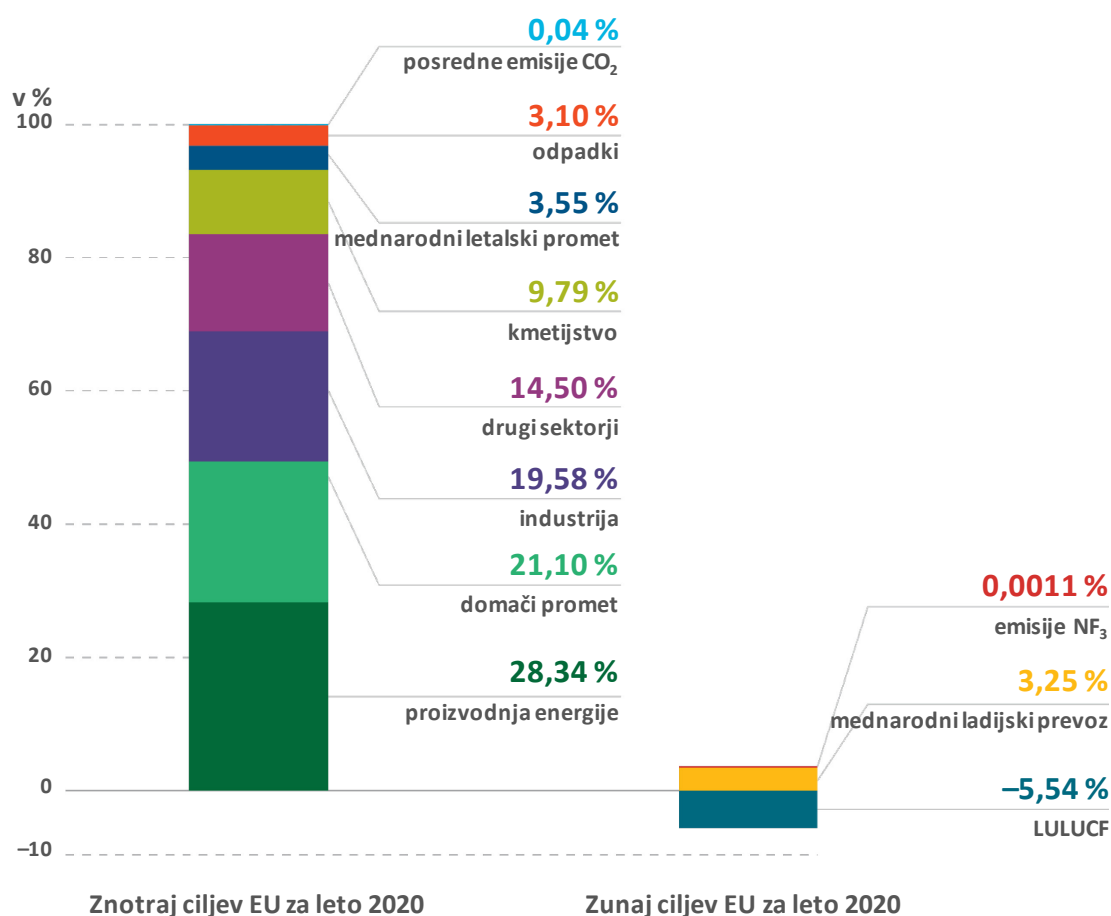
³¹ Panoramski pregled: Ukrepanje EU na področju energetike in podnebnih sprememb, 2017.

³² V skladu s poročilom *Report on the workshop on emission projections from Parties included in Annex I to the Convention* (FCCC/SBSTA/2004/INF.15 z dne 20. oktobra 2004) bi bile take analize koristne zaradi potrebe po razumevanju vpliva spremembe ključnih parametrov in predpostavk.

Cilji EU za emisije za leto 2020 zajemajo večino sektorjev, za katere so na voljo podatki

51 EU je uvedla cilje, na podlagi katerih spremlja zmanjšanje emisij (glej odstavek 07). Na *sliki 6* so predstavljeni podatki, o katerih je EU poročala v svoji evidenci, razdeljeni v dve skupini: emisije, vključene v cilje EU za leto 2020, in emisije, ki v te cilje niso vključene.

Slika 6 – Emisije znotraj in zunaj ciljev EU za leto 2020



Vir: zbirna evidenca EU, kot je bila sporočena konvenciji UNFCCC leta 2018 (emisije v letu 2017)

52 Cilji EU za leto 2020 so v skladu z zavezami iz Kjotskega protokola in vključujejo večino ključnih sektorjev, o katerih se poroča, kot so energetika, industrijski procesi in uporaba izdelkov, kmetijstvo in odpadki. Poleg tega cilji EU vključujejo mednarodno letalstvo (vse odhodne lete), ki je v skladu s pravili konvencije UNFCCC za poročanje pojasnjevalna postavka in zato ni del obveznosti Kjotskega protokola. Ta sektor je v letu 2017 ustvaril 3,55 % emisij toplogrednih plinov v EU. EU ga je vključila v svoje splošne cilje zmanjšanja. Te emisije so pomembne, saj Mednarodna organizacija

civilnega letalstva napoveduje, da bi se lahko do leta 2040 v svetovnem merilu povečale za 300 % glede na ravni iz leta 2005³³.

53 EU ima pravila za spremljanje emisij iz ladijskega prometa in poročanje o njih, katerih namen je dopolnjevanje podatkov iz evidenc (glej odstavek **11(d)**). Mednarodni ladijski promet trenutno ni del ciljev EU za zmanjšanje emisij, vendar je Komisija sodelovala z Mednarodno pomorsko organizacijo – agencijo OZN, pristojno za urejanje ladijskega prometa, ki je sprejela mednarodno zavezo za zmanjšanje emisij za najmanj 50 % do leta 2050 glede na ravni iz leta 2008. Države članice EU morajo kot članice Mednarodne pomorske organizacije ukrepati v zvezi s to zavezo.

54 Komisija je leta 2011³⁴ predlagala zmanjšanje emisij iz tega sektorja do leta 2050. Leta 2018 so ladje, ki pristajajo v pristaniščih Evropskega gospodarskega prostora³⁵, začele spremljati svoje emisije in jih sporočati, vendar vmesnih ciljev EU ali ukrepov za zmanjšanje emisij za mednarodni ladijski promet ni. Emisije iz mednarodnega ladijskega prometa, določene na podlagi pravil za poročanje konvencije UNFCCC kot pojasnjevalne postavke, so leta 2017 predstavljale 3,25 % emisij EU. Pomembne so zato, ker predstavljajo emisije iz ladij, ki priplujejo v pristanišča EU, znaten delež globalnih emisij v ladijskem prometu³⁶. Po ocenah Mednarodne pomorske organizacije bi se emisije v svetovnem ladijskem prometu do leta 2050 utegnile povečati za 50 – 250 %³⁷.

³³ Generalni direktorat Evropske komisije za podnebno politiko, *Reducing emissions from aviation*.

³⁴ Bela knjiga z naslovom Načrt za enotni evropski prometni prostor – na poti h konkurenčnemu in z viri gospodarnemu prometnemu sistemu, COM(2011) 144 final z dne 28. marca 2011.

³⁵ Uredba (EU) 2015/757 Evropskega parlamenta in Sveta o spremljanju emisij ogljikovega dioksida iz pomorskega prevoza, poročanju o njih in njihovem preverjanju (UL L 123, 19.5.2015, str. 55).

³⁶ Glede na študijo iz leta 2009, ki jo je naročil Generalni direktorat za okolje: *Technical support for European action to reducing greenhouse gas emissions from international maritime transport*, v kateri so bili uporabljeni podatki iz leta 2006, so te pomenile 27 % globalnih emisij v ladijskem prometu.

³⁷ *Third International Maritime Organization Greenhouse Gas Study*, 2014.

55 Cilji strategije Evropa 2020 niso vključevali nobenih zavez za sektor LULUCF. EU je v svojih ciljih za leto 2030³⁸ uvedla zahtevo, da države članice ne povečajo emisij iz tega sektorja glede na izhodiščne vrednosti (pravilo o nepresežku emisij). Kadar država članica zabeleži povečanje emisij, je treba te v celoti nadomestiti (z enakovrednim odvzemom CO₂ iz ozračja prek ukrepov v tem sektorju ali z odbitkom obsega povečanja od nacionalnih dodeljenih letnih emisij v skladu z uredbo o porazdelitvi prizadevanj (Uredba (EU) 2018/842).

Komisija je pripravila sektorske časovne načrte, ki zajemajo skoraj 70 % emisij

56 Stabilne dolgoročne strategije in časovni načrti so ključnega pomena, saj prispevajo k preobrazbi gospodarstva, delovnim mestom, rasti in doseganju širših ciljev trajnostnega razvoja ter omogočajo napredek pri uresničevanju dolgoročnega cilja, ki je določen s Pariškim sporazumom, na pravičen in stroškovno učinkovit način (glej odstavek 12)³⁹.

57 Kjotski protokol od podpisnic zahteva, da poročajo o svojih dolgoročnih strategijah za razvoj z nizkimi emisijami ogljika⁴⁰. Komisija je leta 2011 predstavila časovni načrt EU za prehod na gospodarstvo z nizkimi emisijami CO₂ do leta 2050⁴¹, v katerem so določeni možni ukrepi za zmanjšanje emisij in ki pokriva vse sektorje. Razvila jo je v skladu z najugodnejšim scenarijem globalne strategije EU za leto 2050⁴². Komisija je na zahtevo Evropskega parlamenta in Evropskega sveta ter – kot je določeno v Pariškem sporazumu – konec leta 2018 predstavila strateško dolgoročno

³⁸ Uredba (EU) 2018/841.

³⁹ Uvodna izjava (35) Uredbe (EU) 1999/2018 o upravljanju energetske unije in podnebnih ukrepov.

⁴⁰ V skladu s členom 2 Kjotskega protokola in Sklepom konference pogodbenic konvencije UNFCCC 1/CP.16.

⁴¹ Načrt za prehod na konkurenčno gospodarstvo z nizkimi emisijami ogljika do leta 2050. Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij, COM(2011) 112 final z dne 8. marca 2011.

⁴² *EU Renaissance: A successful roadmap to low-carbon Europe*, poročilo Evropske komisije *Global Europe 2050* (2012). https://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/policy_reviews/global-europe-2050-report_en.pdf.

vizijo za prehod na podnebno nevtralnost do leta 2050⁴³. Ta posodobitev vključuje analizo osmih možnih načinov za zmanjšanje emisij ali doseg podnebne nevtralnosti do leta 2050.

58 Komisija je pripravila tudi več časovnih načrtov za razvoj sektorjev, v katerih nastane skoraj 70 % emisij, na primer sektorjev prometa⁴⁴ in energetike⁴⁵. V teh časovnih načrtih so opredeljeni dolgoročni cilji trajnostnega razvoja teh sektorjev v skladu s podnebnimi zavezami EU do leta 2050 in določene usmeritve za kratkoročnejše sektorske politike in ukrepe. Takih posebnih časovnih načrtov pa ni za druge ključne sektorje, kot sta kmetijstvo in sektor LULUCF (glej **okvir 6** v nadaljevanju).

Okvir 6

EU nima dolgoročnih časovnih načrtov za nekatere ključne sektorje

Komisija za kmetijstvo, ki je eden ključnih delov proračuna EU, nima dolgoročne vizije do leta 2050. Skupna kmetijska politika EU je opredeljena v okviru sedemletnega cikla. Sedanji okvir politike zajema obdobje od leta 2014 do leta 2020, naslednji pa obdobje od leta 2021 do leta 2027. Eden od ciljev skupne kmetijske politike je prispevati k podnebnim ukrepom, vendar ne vsebuje nobenih posebnih zavez glede zmanjšanja emisij.

Tudi sedanja strategija EU za gozdove se nanaša na obdobje od leta 2013 do leta 2020, kar je sorazmerno malo. Komisija še ni objavila posodobitve te strategije. Pomemben nadaljnji korak bi bila srednjeročna in dolgoročna strategija, zlasti glede na vključitev sektorja LULUCF v cilje za leto 2030.

⁴³ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Evropskemu svetu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru, Odboru regij in Evropski investicijski banki z naslovom Čist planet za vse — Evropska strateška dolgoročna vizija za uspešno, sodobno, konkurenčno in podnebno nevtravno gospodarstvo (COM(2018) 773 final) z dne 28. novembra 2018.

⁴⁴ Bela knjiga z naslovom Načrt za enotni evropski prometni prostor – na poti h konkurenčnemu in z viri gospodarnemu prometnemu sistemu, COM(2011) 144 final z dne 28. marca 2011.

⁴⁵ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij z naslovom Energetski načrt za leto 2050, COM(2011) 885 final z dne 15. decembra 2011.

Poročanje o politikah in ukrepih EU je nepopolno

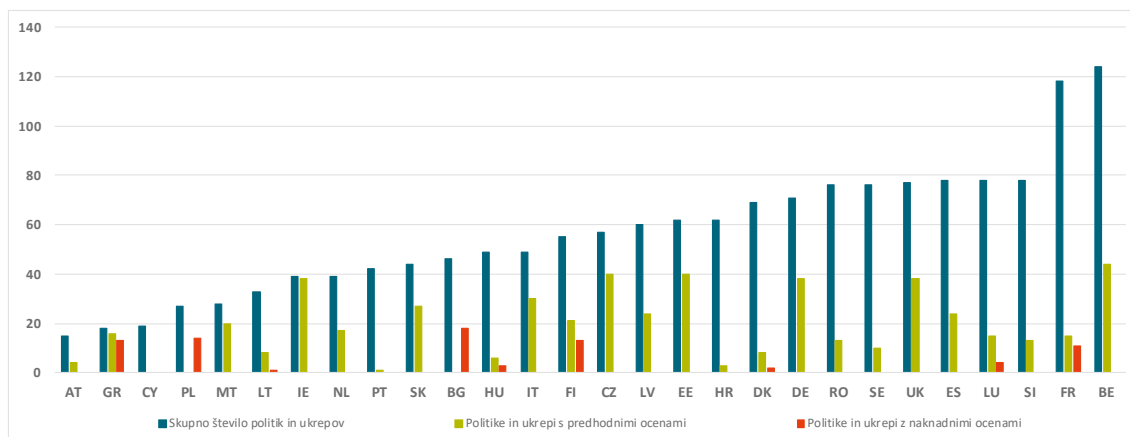
59 V skladu s členom 2(3) Kjotskega protokola si morajo države prizadevati za izvajanje politik in ukrepov za zmanjšanje učinkov na podnebje. Države članice morajo v skladu s smernicami konvencije UNFCCC vsaki dve leti sporočiti informacije o ocenjenih vplivih svojih politik in ukrepov za blažitev.

60 Z uredbo o mehanizmu za spremljanje podnebja in njenimi izvedbenimi pravili je bil vzpostavljen sistem zagotavljanja in nadzora kakovosti, ki naj bi zagotavljal, da Komisija in tudi države članice sporočajo informacije o njihovih politikah in ukrepih za blažitev, ki se zahtevajo v smernicah UNFCCC. V sporočanje bi morali biti zajeti podatki o ocenjenih predhodnih in naknadnih učinkih politik in ukrepov (glej odstavke **09**). Te informacije so pomembne za spremljanje uspešnosti politik in ukrepov za blažitev. Informacije o učinkih politik in ukrepov za blažitev so pomembne tudi za projekcije (glej odstavke **42**).

61 Pregledovalci iz Komisije so preverili kakovost informacij, ki so jih države članice predložile o svojih politikah in ukrepih za blažitev v letih 2015 in 2017 (letih obvezne predložitve). Ugotovitev v zvezi s politikami in ukrepi držav članic v pregledu leta 2017 je bilo manj (416) v kot v letu 2015 (714).

62 Pri pregledu je Komisija ugotovila, da so države članice v nekaterih primerih sporočile le malo informacij o ocenjenih (predhodnih ali naknadnih) učinkih nacionalnih politik in ukrepov za blažitev na emisije (glej *slika 7*).

Slika 7 – Države članice niso poročale o učinkih nekaterih politik in ukrepov



Vir: prikazovalnik podatkov o politikah in ukrepih, ki ga uporablja EEA

63 V okviru procesa oblikovanja politik mora EU predhodno in naknadno oceniti vse bistvene vplive politik EU na okolje in podnebje. Komisija je te učinke predhodno ocenila (ob času presoje vplivov) za približno dve tretjini politik in ukrepov EU za blažitev, navedenih v državnem poročilu in dvoletnem poročilu EU za konvencijo UNFCCC leta 2017. Komisija je te učinke naknadno ocenila za približno dve petini politik in ukrepov za blažitev podnebnih sprememb, za katere je v času ocene preteklo dovolj časa, da je bilo to mogoče storiti.

64 Program Združenih narodov za okolje priporoča tudi uporabo predhodnih in naknadnih podnebnih kazalnikov⁴⁶. Kazalniki, povezani s podnebjem, se lahko nanašajo na zmanjšanje količinsko opredeljenih emisij, doseženo s politikami in ukrepi. So uporabna orodja za zagotavljanje informacij pri oblikovanju politik in odločanju ter za merjenje napredka pri prehodu na nizkoogljično gospodarstvo, gospodarno z viri. Vendar je Evropska agencija za okolje leta 2014 sporočila, da so takšni kazalniki še vedno potrebni⁴⁷. Sodišče je ugotovilo, da je bilo tako tudi v času njegove revizije⁴⁸.

65 Komisija je konvenciji UNFCCC v državnih poročilih ter dvoletnih poročilih EU za leti 2015 in 2017 poročala o seznamu politik in ukrepov za blažitev ter o njihovih učinkih, vključno z ocenami skupnega vpliva politik in ukrepov EU na emisije, ki izhajajo iz modeliranja. Pregled državnih poročil in dvoletnih poročil EU, ki ga je opravila konvencija UNFCCC, je pokazal, da je Komisija sporočila količinsko opredeljene vplive nekaterih posameznih politik in ukrepov EU, ki so bili sporočeni konvenciji UNFCCC (glej [tabelo 1](#)). Sodišče ugotavlja, da so leta 2017 poročila o pregledu, ki jih je opravila konvencija UNFCCC, pokazala, da je Komisija pripravila oceno vplivov za manjše število politik in ukrepov kot leta 2015.

⁴⁶ Priročnik Programa OZN za okolje za kazalnike zelenega gospodarstva.

⁴⁷ Tehnično poročilo EEA št. 08/2014 – *Digest of EEA indicators*.

⁴⁸ Poleg tega je Sodišče v svojem posebnem poročilu št. 16/2019 – Evropski okoljsko-ekonomski računi: koristnost za oblikovalce politik je mogoče izboljšati ugotovilo, da Komisija ni jasno izrazila potreb po podatkih za analizo okoljskih politik.

Tabela 1 – Rezultati pregledov, ki jih je opravila konvencija UNFCCC v zvezi s poročanjem EU o ocenjenih učinkih njenih sektorskih politik in ukrepov

| Sektorji | Politike in ukrepi, obravnavani v pregledu konvencije UNFCCC | Ocenjeni učinki blažitve do leta 2020 (v kt CO ₂ e) | | Ocenjeni učinki blažitve do leta 2030 (v kt CO ₂ e) | |
|---|--|--|---------|--|--------|
| | | 2015 | 2017 | 2015 | 2017 |
| Medsektorsko | sveženj ukrepov za podnebje in energijo za leto 2020 | NO* | NO | NO | NO |
| | sistem trgovanja z emisijami | NO | NO | NO | NO |
| | odločba o porazdelitvi prizadevanj | NO | NO | NO | NO |
| Energija | strategija za energetske unije | NO | NO | NO | NO |
| | direktiva o energiji iz obnovljivih virov | NO | NO | NO | NO |
| Energetska učinkovitost | direktiva o energetske učinkovitosti | 750 000 | NO | NO | NO |
| | direktiva o energetske učinkovitosti stavb | 185 000 | 185 000 | NO | NO |
| | uredba o označevanju z energijskimi nalepkami | NO | NO | NO | NO |
| Promet | uredba o emisijah CO ₂ iz avtomobilov | 24 900 | NO | 43 600 | NO |
| | uredba o emisijah CO ₂ iz lahkih gospodarskih vozil | 1 900 | NO | 5 300 | NO |
| | direktiva o kakovosti goriva | NO | 48 000 | NO | NO |
| Industrijski procesi in uporaba proizvodov | uredba o F-plinih | NO | NO | 72 000 | 72 000 |
| | direktiva o prenosnih klimatskih sistemih | 13 000 | 13 000 | NO | NO |
| | direktiva o industrijskih emisijah | NO | NO | NO | NO |
| Kmetijstvo | skupna kmetijska politika EU | NO | NO | NO | NO |
| | direktiva o nitratih | NO | NO | NO | NO |
| | tematska strategija za tla | NO | NO | NO | NO |
| LULUCF | sklep o obračunavanju emisij za sektor LULUCF | NO | NO | NO | NO |
| Odpadki | direktiva o odlagališčih | 44 000 | 44 000 | NO | NO |
| | okvirna direktiva o odpadkih | 40 100 | 40 100 | NO | NO |

* NO = ni ocenjeno

Vir: poročila sekretariata konvencije UNFCCC o pregledu državnih poročil in dvoletnih poročil EU, ki jih je Komisija predložila v letih 2015 in 2017

Zaključki in priporočila

66 Glavno revizijsko vprašanje Sodišča je bilo: Ali Komisija ustrezno preverja evidence toplogrednih plinov EU in informacije o prihodnjih zmanjšanih emisij? Sodišče je ugotovilo, da se podatki o emisijah v EU ustrezno sporočajo, da pa mora Komisija imeti boljši vpogled v prihodnja zmanjšanja emisij toplogrednih plinov.

67 Z evidencami toplogrednih plinov držav članic, ki so zbrane v evidenci EU, se sporočajo ocene emisij za vse pline, vire in ponore, opredeljene v zavezah iz Kjotskega protokola in uredbi o mehanizmu za spremljanje podnebja. Zbirne evidence EU so vsebovale pojasnjevalne postavke. Gledano v celoti pravila EU in poročanje Komisije Parlamentu in Svetu izpolnjujejo in presegajo zahteve mednarodnih pravil (odstavki **23** do **27**).

68 Komisija s pomočjo agencije EEA pregleda evidence držav članic, pri čemer obravnava glavne sektorje in ključne kategorije, ter uporabi avtomatizirane preglede, potrjene s strokovno presojo. Pregledovalci preverjajo parametre, ki se uporabljajo za ocene zunanjih virov informacij. Za sektor LULUCF pa pregledovalci ne izvajajo istih vrst pregledov kot za druge sektorje.

69 Ta sektor je še posebej pomemben in je bil leta 2018 vključen v cilje EU za leto 2030. Zbirna evidenca EU kaže, da je ta sektor neto ponor ogljika v EU, vendar je statistična negotovost glede podatkov visoka (odstavki od **28** do **34**).

70 Kakovost evidenc se je sčasoma izboljšala. Kar zadeva države članice v vzorcu Sodišča, je bila večina opažanj, ugotovljenih med pregledom Komisije, pojasnjena med postopkom pregleda in leta 2018 državam članicam ni bilo treba popraviti ocen. Skupna stopnja negotovosti za zbirno evidenco EU se je v obdobju 2016–2018 zmanjšala (odstavki **35** do **40**).

Priporočilo 1 – Izboljšanje postopka pregleda, ki ga Komisija izvaja za sektor LULUCF

Komisija bi morala posodobiti svoje smernice za pregled evidenc, da bi okrepila preglede v sektorju LULUCF, in jih uskladiti s tistimi v drugih sektorjih.

Časovni okvir: leto 2022.

71 Komisija s pomočjo agencije EEA izvaja tudi kontrole kakovosti projekcij držav članic. V pregledu v letu 2017 je bilo v primerjavi z letom 2015 ugotovljenih manj zadev, kar kaže na izboljšanje nacionalnih projekcij. Zbirne projekcije EU so doslej temeljile na nacionalnih modelih in predpostavkah. Da se ta proces uskladi, bo Komisija zainteresiranim državam članicam dala na razpolago orodje za modeliranje (odstavki [42](#) do [46](#)).

72 Komisija pripravi ločen referenčni scenarij EU na podlagi svojih predpostavk. Komisija take analize občutljivosti opravi, kadar razvija nove politike. Vendar Komisija ni ocenila tveganja bistvenih odstopanj od referenčnega scenarija EU (odstavki [47](#) do [50](#)).

73 Komisija za oceno napredka pri doseganju ciljev zmanjšanja emisij uporablja podatke iz glavnih virov emisij. V cilju za leto 2020, določenem na ravni EU, so bile izključene emisije in odvzemi v sektorju LULUCF, pa tudi emisije iz mednarodnega ladijskega prometa (so pa bile vključene emisije iz mednarodnega letalstva). Področje uporabe cilja EU za leto 2030 je bilo razširjeno na sektor LULUCF, ne pa tudi na mednarodni ladijski promet. Mednarodna pomorska organizacija je zavezana razpolovitvi emisij do leta 2050. Vendar pa za ta sektor ni vmesnih ciljev EU ali ukrepov EU za zmanjšanje. Plovila, ki pristajajo v pristaniščih Evropskega gospodarskega prostora, predstavljajo 27 % emisij iz mednarodnega ladijskega prometa. Projekcije iz študij kažejo, da se bodo te emisije znatno povečale (odstavki [51](#) do [55](#)).

74 Komisija je leta 2018 predstavila sporočilo o doseganju podnebne nevtralnosti do leta 2050, v katerega so bili vključeni vsi sektorji. Komisija je sprejela dolgoročne sektorske časovne načrte, ki zajemajo skoraj 70 % sporočenih emisij. V teh posebnih časovnih načrtih so opredeljeni cilji za trajnostni razvoj teh sektorjev v skladu s podnebnimi zavezami EU do leta 2050 in določene usmeritve za kratkoročnejše sektorske politike in ukrepe. Komisija pa ni predlagala posebnih časovnih načrtov za nekatere ključne sektorje, kot sta kmetijstvo in LULUCF (odstavki [56](#) do [58](#)).

75 Komisija ni sporočila ocen vplivov nekaterih politik in ukrepov za blažitev na emisije. Zato v poročilih konvencije UNFCCC ni predstavljen popoln pregled prispevka evropskih in nacionalnih politik in ukrepov za blažitev k načrtovanim zmanjšanjem emisij za leta 2020, 2030 in 2050 (odstavki [59](#) do [65](#)).

Priporočilo 2 – Izboljšanje okvira za prihodnja zmanjšanja emisij

Komisija naj izboljša okvir za prihodnja zmanjšanja emisij z:

- (a) oceno, ali bi bilo smiselno na ravni EU uvesti vmesne ukrepe in mejnike za mednarodni ladijski promet v skladu s globalno zavezo za zmanjšanje emisij za najmanj 50 % do leta 2050 v tem sektorju;
- (b) zagotovitev, da strateški načrti za kmetijstvo in sektor LULUCF prispevajo k doseganju ciljev zmanjšanja za leto 2050, in preverjanjem, ali države članice določijo ustrezne politike in ukrepe za te sektorje v skladu s svojimi dolgoročnimi strategijami;
- (c) oceno vplivov ključnih politik in ukrepov EU na emisije, na primer sistema trgovanja z emisijami, uredb o emisijah CO₂ iz cestnega prometa in drugih sektorjev, zajetih v odločbi o delitvi prizadevanj, ter poročanjem konvenciji UNFCCC o njih.

Časovni okvir: leto 2023.

To poročilo je sprejel senat I, ki ga vodi Nikolaos MILIONIS, član Evropskega računskega sodišča, v Luxembourgju na zasedanju 25. septembra 2019.

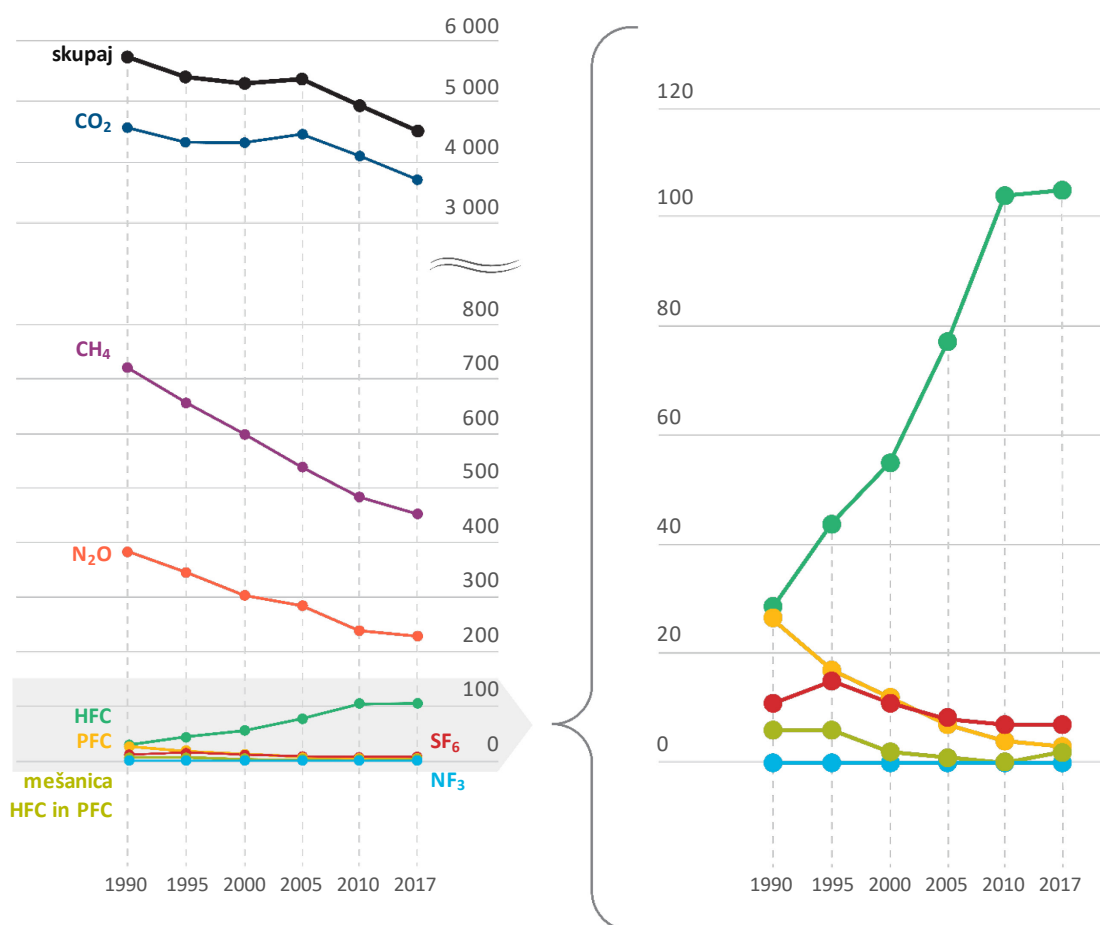
Za Evropsko računsko sodišče

Klaus-Heiner LEHNE
Predsednik

Priloga – Informacije o toplogrednih plinih

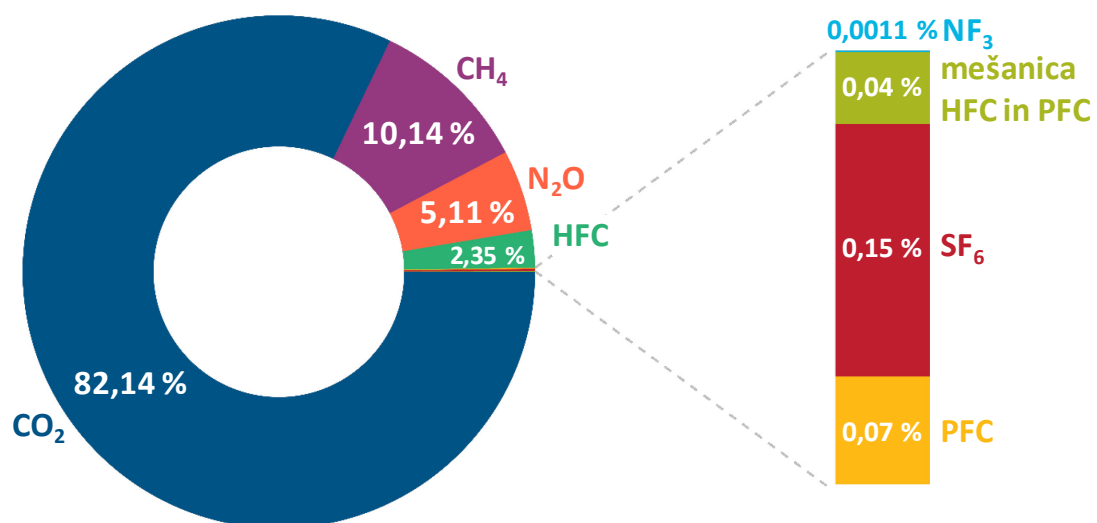
Slika A – Emisije glavnih toplogrednih plinov so se od leta 1990 na splošno zmanjšale

Gibanje emisij v času (v Mt CO₂e)



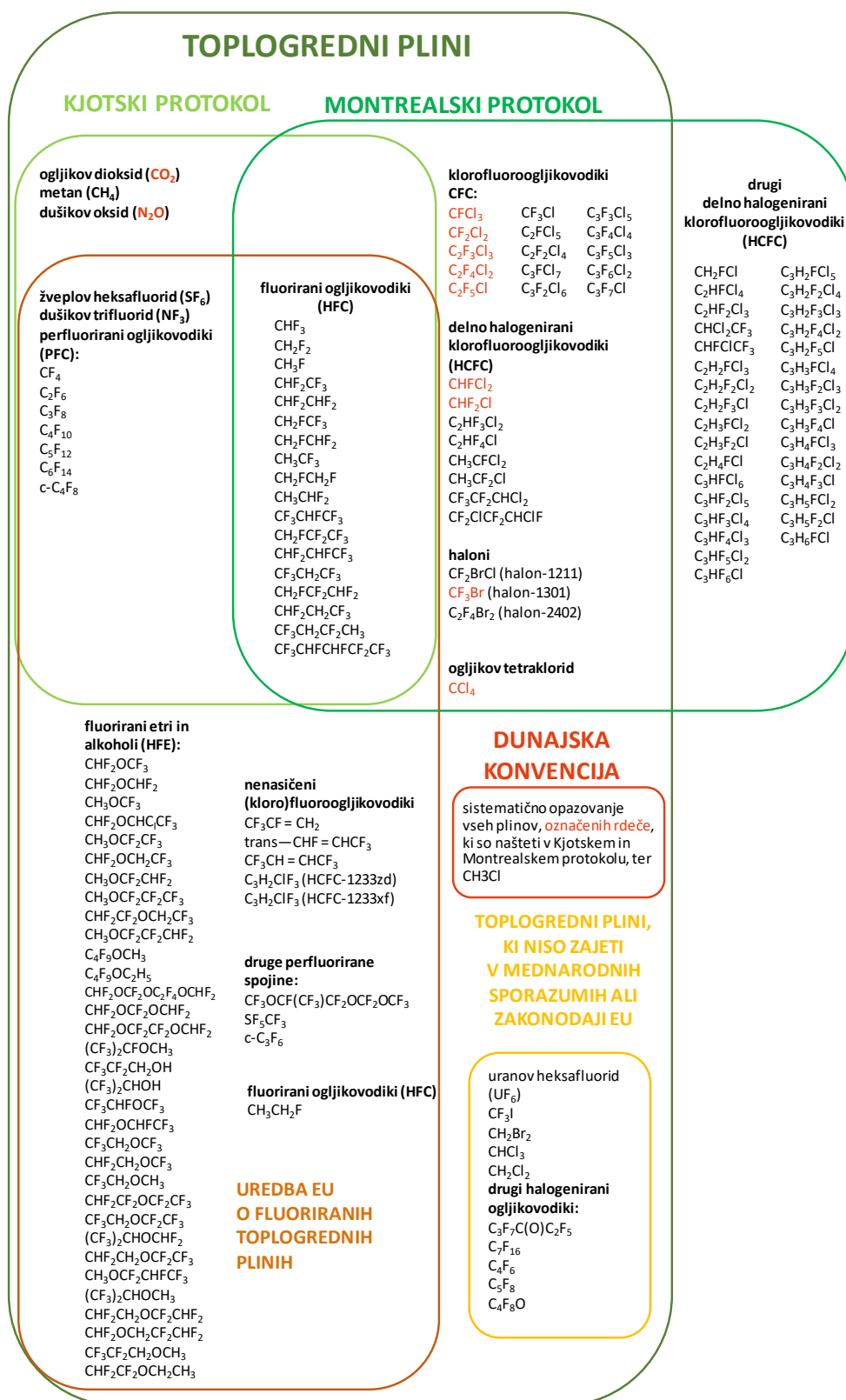
Vir: zbirne evidence EU, sporočene konvenciji UNFCCC v letu 2019 (podatki za obdobje 1990–2017)

Slika B – Emisije toplogrednih plinov po vrstah plina v ekvivalentih CO₂ leta 2017



Vir: podatki o emisijah iz zbirnih evidenc EU, sporočenih konvenciji UNFCCC leta 2019

Slika C – Večina toplogrednih plinov se spremlja in se o njih poroča

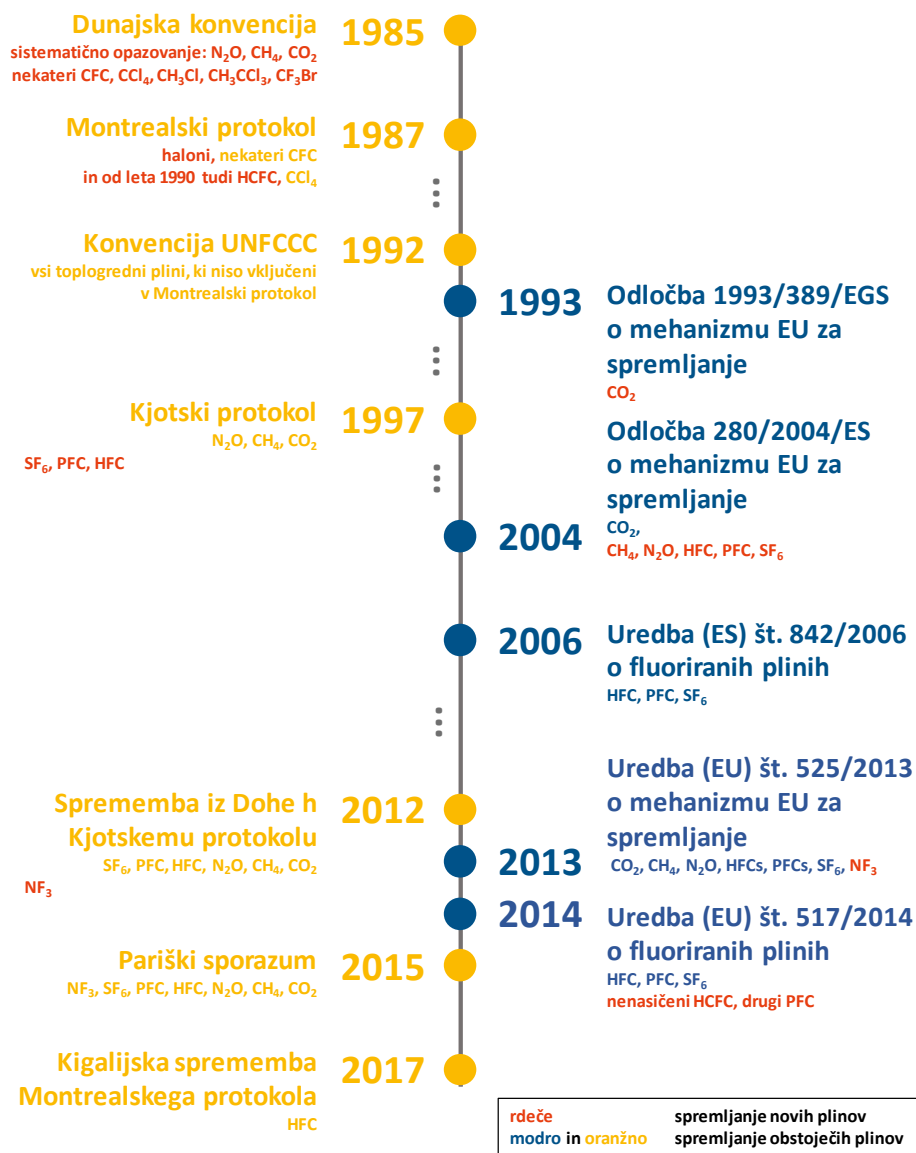


Opomba: Montrealski protokol o substancah, ki škodljivo delujejo na ozonski plašč, je prelomni večstranski okoljski sporazum, ki ureja proizvodnjo in porabo skoraj 100 umetnih kemikalij, označenih kot ozonu škodljive snovi (Program Združenih narodov za okolje).

Vir: zakonodaja EU in mednarodne pogodbe

Slika D – Mednarodna pravila in pravila EU o spremljanju in poročanju

Mednarodna pravila in pravila Evropske unije za spremljanje emisij toplogrednih plinov in poročanje o njih



Vir: Evropsko računsko sodišče

Kratice in okrajšave

CFC: klorofluoroogljikovodiki

CH₄: metan

CO₂: ogljikov dioksid

EEA: Evropska agencija za okolje

GD CLIMA: Generalni direktorat Evropske komisije za podnebno politiko

Haloni: spojine ogljika z bromom in drugimi halogeni

HCFC: delno halogenirani klorofluoroogljikovodiki

HFC: fluorirani ogljikovodiki

HFE: fluorirani etri in alkoholi

IPCC: Medvladni odbor za podnebne spremembe

JRC: Skupno raziskovalno središče Evropske komisije

LULUCF: raba zemljišč, sprememba rabe zemljišč in gozdarstvo

N₂O: dušikov oksid

NF₃: dušikov trifluorid

PFC: perfluorirani ogljikovodiki

SF₆: žveplov heksafluorid

UNFCCC Okvirna konvencija Združenih narodov o spremembi podnebja

Glosar

Analiza občutljivosti: analiza vpliva parametrov in predpostavk, uporabljenih za izid projekcije.

Cilji EU za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov: cilji zmanjšanja emisij v določenem obsegu in do določenega datuma (npr. za 20 % do leta 2020).

Državno poročilo in dvoletno poročilo: poročilo za sekretariat konvencije UNFCCC s podrobnimi informacijami o evidencah, projekcijah, politikah in ukrepih.

Evidence toplogrednih plinov: evidence toplogrednih plinov so zabeležene ocene preteklih emisij toplogrednih plinov, ki so jim priložene opisne informacije o njihovi pripravi in zagotavljanju njihove kakovosti.

Kontrola in zagotavljanje kakovosti EU (pregled, ki ga opravlja Komisija): načrtovani sistem postopkov pregleda za zagotovitev, da sporočeni podatki izpolnjujejo nekatera merila kakovosti in so najboljša možna ocena. Postopki kontrole kakovosti so interni (za zbirne evidence EU jih opravi Komisija), pregled zagotavljanja kakovosti pa izvaja zunanji pregledovalec (za evidence držav članic ga opravi Komisija).

LULUCF: sektor evidence emisij toplogrednih plinov, ki zajema emisije in odvzeme toplogrednih plinov zaradi rabe zemljišč, spremembe rabe zemljišč in gozdarstva, ki jih neposredno povzroča človek.

Politike in ukrepi za blažitev: politike in ukrepi so dejavnosti, uvedene za zmanjšanje emisij in s tem blažitev podnebnih sprememb.

Ponor ogljika: kateri koli proces, dejavnost ali mehanizem, ki odstranjuje toplogredni plin, aerosol ali predhodnik toplogrednega plina iz ozračja. Zlasti gozdovi, prst in oceani odstranjujejo in skladiščijo CO₂ iz ozračja, tj. so ponori ogljika.

Predhodna in naknadna ocena vplivov politik in ukrepov na podnebje: EU mora ovrednotiti vplive svojih politik in ukrepov, vključno z vplivi na podnebje (učinki), preden jih sprejme (predhodno) in po izvedbi (naknadno).

Projekcije toplogrednih plinov: projekcije predstavljajo ocene prihodnjih emisij toplogrednih plinov, ki so jim priložene opisne informacije o njihovi pripravi in zagotavljanju njihove kakovosti.

Sistem trgovanja z emisijami: mednarodni sistem trgovanja z emisijami, vzpostavljen v Evropski uniji. Njegov namen je zmanjšati emisije z določitvijo zgornje meje skupne

količine nekaterih toplogrednih plinov, ki jih lahko izpustijo v ozračje naprave, zajete v sistemu. Zgornja meja se sčasoma znižuje, tako da se skupna količina emisij zmanjšuje.

Toplogredni plini: toplogredni plini so emisije plinov in drugih plinskih sestavin ozračja, ki so lahko naravni ali antropogeni, ki absorbirajo in ponovno oddajajo infrardeče sevanje.

ODGOVORI KOMISIJE NA POSEBNO POROČILO EVROPSKEGA RAČUNSKEGA SODIŠČA

EMISIJE TOPLOGREDNIH PLINOV V EU: POROČANJE O NJIH JE DOBRO, TODA ZA PRIHODNJA ZMANJŠANJA BO POTREBEN BOLJŠI VPOGLED

POVZETEK

II. Komisija se strinja, da je nadaljnje izboljšanje vpogleda v prihodnja zmanjšanja emisij toplogrednih plinov pomembno in si še naprej prizadeva v tej smeri. Tej nalogi posveča veliko pozornost in je tudi v stalnem dialogu z državami članicami, da bi se izboljšala sposobnost napovedovanja emisij in učinka politik v prihodnosti.

Komisija se je tudi zavezala, da bo še naprej izboljševala kakovost evidence toplogrednih plinov v EU.

IV: Komisija uporablja referenčni scenarij EU kot izhodišče, ki vključuje tudi obstoječe politike, za ocenjevanje prihodnjih politik na ravni EU. Pri oblikovanju novih politik Komisija svojo analizo opira na napovedi, vključno z analizo občutljivosti, in alternativne predpostavke v napovedih, ki se uporabljajo za oceno teh predlogov politik, da bi ugotovila, kakšen je njihov vpliv na doseganje navedenega cilja, ki je predmet teh politik.

VI. Komisija je leta 2011 razvila časovni načrt za celotno gospodarstvo, ki vključuje vse sektorje, in tudi posebne sektorske časovne načrte za promet in energijo.

Nedavno sporočilo z naslovom „Čist planet za vse – Evropska strateška dolgoročna vizija za uspešno, sodobno, konkurenčno in podnebno nevtravno gospodarstvo“, sprejeto leta 2018, zajema vse sektorje, vključno s kmetijstvom; rabo zemljišč, spremembo rabe zemljišč in gozdarstvom (LULUCF); energetiko in prometom.

VII. Komisija se strinja, da je za redno in zadostno oceno vplivov ukrepov in politik držav članic in EU na področju emisij toplogrednih plinov pomembno oceniti njihov napredek in učinkovitost. Čeprav posebnosti politik Unije in njihovo izvajanje v državah članicah pomenijo izzive za primerjavo na ravni Unije, bo Komisija še naprej sodelovala z državami članicami pri izboljšanju ocene učinka politik in ukrepov na področju emisij toplogrednih plinov.

VIII. Komisija sprejema priporočila in se sklicuje na svoje odgovore v zaključkih in priporočilih iz tega poročila.

OPAŽANJA

25. Komisija je začela študijo o učinkih letalstva, ki niso povezani s CO₂, v skladu z mandatom iz člena 30(4) revidirane direktive o sistemu EU za trgovanje z emisijami. Cilj je pregled najnovejših raziskav o teh učinkih in morebitnih ukrepov politike za njihovo zmanjšanje. Rezultati se pričakujejo v prvi polovici leta 2020.

30. Strokovnjaki za pregled dosledno spremljajo izvajanje priporočil Okvirne konvencije Združenih narodov o spremembi podnebja (UNFCCC) za države članice v skladu z informacijami, ki so jih slednje predložile, kot je določeno v uredbi o mehanizmu za spremljanje.

31. Ugotovimo lahko, da takšne statistične negotovosti niso omejene na sektor LULUCF iz evidence. Velike negotovosti se pojavljajo na primer tudi v kmetijskem sektorju in sektorju odpadkov. Komisija spremlja priporočila UNFCCC za države članice, ki lahko vplivajo na zbirno evidenco EU.

Okvir 2 – Pomen sektorja LULUCF in poročanje o njem

Države članice že od leta 2013 posamično poročajo o LULUCF v okviru Kjotskega protokola in v skladu s sklepom EU.

Poleg tega se bo z novo uredbo od leta 2026 naprej obseg razširil z gozdov na vse rabe zemljišč, vključno z mokrišči.

Okvir 4 – Podpora za dodatne smernice in informacije

Komisija pomaga državam članicam pri izboljšanju njihovih sistemov za spremljanje in zmanjšanje emisij zaradi rabe zemljišč in spremembe rabe zemljišč, na primer iz travinja v njivske površine.

Podpira tudi posebno orodje za spremljanje LUCAS (statistično raziskovanje rabe in pokrovnosti tal) kot vir podatkov na ravni EU o spremembi rabe zemljišč in organskem ogljiku v tleh.

Evropska agencija za okolje (EEA) trenutno pripravlja priporočila, kako uporabiti podatke o fluoriranih toplogrednih plinih, o katerih se poroča v skladu z uredbo EU o fluoriranih plinih, da bi prispevala k nacionalnim evidencam toplogrednih plinov in poročilih o emisijah fluoriranih plinov, ki jih EU pošilja UNFCCC.

EU potrebuje boljši vpogled v prihodnja zmanjšanja emisij toplogrednih plinov

47. Komisija posreduje predpostavke referenčnega scenarija EU, jih v celoti obravnava skupaj z državami članicami v ponavljajočem se postopku ter jih po potrebi prilagodi na usklajen način.

48. Referenčni scenarij prikazuje, kaj bi se doseglo z obstoječimi politikami in ukrepi ter zakonodajo EU.

Skupne napovedi držav članic ne izpolnjujejo vedno vseh prihodnjih zakonodajnih ciljev EU, kar lahko pomeni, da bodo v državah članicah potrebni dodatni ukrepi za doseganje dogovorjene zakonodaje.

50. Komisija uporablja referenčni scenarij EU kot izhodišče, ki vključuje tudi obstoječe politike, za ocenjevanje prihodnjih politik na ravni EU. Pri oblikovanju novih politik Komisija svojo analizo opira na napovedi, vključno z analizo občutljivosti, in alternativne predpostavke v oceni teh predlogov politik, da bi ugotovila, kakšen je njihov vpliv na doseganje navedenega cilja, ki je predmet teh politik. Ocena učinka, priložena energetskega načrta za leto 2050, na primer vključuje analizo občutljivosti, ki upošteva bruto domači proizvod (BDP) in cene energije (glej oddelek 2.4.4 SEC(2011) 1565/2).

Pri uporabi tega pristopa za svoje napovedi Komisija upošteva smernice za boljše pravno urejanje.

53. Komisija je zavezana k podpiranju hitrega izvajanja prvotne strategije za emisije toplogrednih plinov, ki jo je sprejela Mednarodna pomorska organizacija.

Okvir 6 – EU nima dolgoročnih časovnih načrtov za nekatere ključne sektorje

Sporočilo z naslovom „Čist planet za vse – Evropska strateška dolgoročna vizija za uspešno, sodobno, konkurenčno in podnebno nevtrarno gospodarstvo“ zajema vse sektorje, vključno z LULUCF in kmetijstvom.

62. Komisija in EEA podpirata države članice pri izboljšanju poročanja o predhodnih in naknadnih učinkih nacionalnih politik za blažitev podnebnih sprememb, in sicer z zagotavljanjem smernic in

metodologij za količinsko opredelitev stroškov in učinkov takšnih politik. Komisija tudi organizira izmenjavo dobrih praks za naknadno ocenjevanje med državami članicami.

63. Komisija se strinja, da je redna in ustrezna predhodna in naknadna ocena učinkov ukrepov in politik EU na področju emisij toplogrednih plinov pomembna za ovrednotenje njihovega napredka in učinkovitosti.

Za oceno učinkov politik EU za blažitev podnebnih sprememb Komisija in EEA objavljata letna poročila o napredku na področju podnebnih ukrepov, s katerimi se ocenjuje napredek EU pri doseganju ciljev za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, poročila pa vključujejo tudi podrobnosti glede trendov emisij toplogrednih plinov v EU, posameznih sektorjih in državah članicah.

Vendar se zaradi zapletenosti sistema za oblikovanje politik EU in posebnosti politik EU zbirni podatki o posameznih politikah EU, kot jih izvajajo države članice, pogosto ne morejo zajeti na način, ki bi bil koristen na ravni EU.

Do take zapletenosti je prišlo iz več razlogov. Ocene učinka, ki spremljajo zakonodajne predloge Komisije, vsebujejo količinsko opredelitev ocenjenih podnebnih učinkov za politike, katerih cilj je zmanjšanje emisij toplogrednih plinov. Vendar se lahko zgodi, da končni rezultati, sprejeti v zakonodajnem postopku, ne ustrezajo nobeni od možnosti, ki jih je na začetku ocenila Komisija, in sicer zaradi sprememb, ki sta jih uvedla sozakonodajalca. Različne politike imajo lahko tudi prekrivajoče se učinke. Poleg tega nekatere politike EU predstavljajo minimalno raven ambicij, ki jo nekatere države članice lahko zvišajo pri izvajanju zakonodaje na nacionalni ravni.

65. Zaradi zgoraj pojasnenih razlogov popolna količinska opredelitev učinkov politik morda ni vedno mogoča pri ocenjevanju in poročanju. Zato je Komisija poročala tudi UNFCCC o najrazličnejših politikah EU, ki zmanjšujejo podnebne vplive, da bi tako dokazala celovitost podnebnih ukrepov EU.

ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

68. Komisija je začela razprave z EEA o tem, kako bolje vključiti preglede evidenc v sektorju LULUCF poleg pregledov v drugih sektorjih (tj. drugi korak postopka EU za pregled).

Priporočilo 1 – Izboljšanje postopka pregleda, ki ga Komisija izvaja za sektor LULUCF

Komisija sprejema priporočilo.

Komisija je začela razprave z EEA o tem, kako bolje vključiti preglede evidenc v sektorju LULUCF poleg pregledov v drugih sektorjih, s čimer bi zagotovila enoten in standardiziran pristop. Vendar bodo ta prizadevanja odvisna od razpoložljivosti zadostnih sredstev v naslednjem večletnem finančnem okviru, o katerem se še ni odločalo.

72. Komisija uporablja referenčni scenarij EU kot izhodišče, ki vključuje tudi obstoječe politike, za ocenjevanje prihodnjih politik na ravni EU. Pri oblikovanju novih politik Komisija svojo analizo opira na napovedi, vključno z analizo občutljivosti, in alternativne predpostavke v oceni teh predlogov politik, da bi ugotovila, kakšen je njihov vpliv na doseganje navedenega cilja, ki je predmet teh politik. Ocena učinka, priložena energetskega načrta za leto 2050, na primer vključuje analizo občutljivosti, ki upošteva BDP in cene energije (glej oddelek 2.4.4 SEC(2011) 1565/2).

Pri uporabi tega pristopa za svoje napovedi Komisija upošteva smernice za boljše pravno urejanje.

74. Časovni načrt EU, predstavljen leta 2011, kot tudi nedavno sporočilo z naslovom „Čist planet za vse – Evropska strateška dolgoročna vizija za uspešno, sodobno, konkurenčno in podnebno nevtravno gospodarstvo“, sprejeto leta 2018, zajemata vse sektorje, vključno s kmetijstvom, LULUCF, energijo in prometom.

75. Kar zadeva sistem za trgovanje z emisijami, Komisija UNFCCC ni predložila količinsko opredeljenih ocen učinkov emisij od leta 2005. Glede na to, da so bile emisije v okviru sistema EU za trgovanje z emisijami stalno pod zgornjo mejo, ki se vsako leto znižuje, sistem za trgovanje z emisijami izpolnjuje svoj cilj s tem, da prispeva k skupnim ciljem EU glede emisij. V fazi 3 (2013–2020) je prišlo do znatnega zmanjšanja emisij.

Priporočilo 2 – Izboljšanje okvira za prihodnja zmanjšanja emisij

a) Komisija sprejema priporočilo.

V skladu z direktivo o sistemu EU za trgovanje z emisijami¹ bi se morali začeti izvajati ukrepi Mednarodne pomorske organizacije ali Evropske unije, vključno s pripravljalnimi deli za sprejetje in izvajanje, ustrezno pa bi jih morale upoštevati vse zainteresirane strani.

b) Komisija sprejema priporočilo.

Komisija se strinja, da bi moral biti razvoj politik za ključne sektorje, kot sta kmetijstvo in LULUCF, skladen z dolgoročno perspektivo, predstavljeno v viziji Komisije, da EU postane podnebno nevtralna do leta 2050. Ta dolgoročna vizija bo podlaga za prihodnje politike EU, povezane s kmetijstvom in LULUCF.

Kmetijstvo in LULUCF sta sestavni del nacionalnih energetskega in podnebnih načrtov, ki jih morajo države članice pripraviti in redno posodabljati. Države članice so januarja 2019 predložile osnutke nacionalnih energetskega in podnebnih načrtov, Komisija pa je do junija 2019 o teh osnutkih opravila temeljito oceno.

Poleg tega morajo države članice do 1. januarja 2020 predložiti dolgoročne strategije, da bi izpolnile svoje obveznosti iz UNFCCC in Pariškega sporazuma, vključno s sektorskimi vidiki.

V okviru skupne kmetijske politike (SKP) je Komisija tudi predlagala, da države članice v prihodnjih letih pripravijo strateške načrte za SKP.

c) Komisija sprejema priporočilo.

Komisija se strinja, da sta redna in zadostna poročanja in ocena učinkov politik in ukrepov EU na področju podnebja in emisij toplogrednih plinov pomembna za ovrednotenje njihovega napredka in učinkovitosti.

Komisija predhodno ocenjuje učinke politik in ukrepov EU za blažitev emisij. Redno izvaja tudi naknadne ocene, zlasti pri pripravi sprememb politik. Stalno si prizadeva izboljšati metodologije za oceno učinkov posameznih politik na blažitev podnebnih sprememb.

Komisija je trenutno v zaključni fazi priprave poročila za UNFCCC. Pričakuje se, da bo naslednje poročilo zaključila v začetku leta 2023.

¹Uvodna izjava 4 Direktive (EU) 2018/410.

Revizijska ekipa

V posebnih poročilih Sodišča so predstavljeni rezultati njegovih revizij politik in programov EU ali tem v zvezi z upravljanjem na posameznih področjih proračuna. Sodišče izbira in načrtuje revizijske naloge tako, da je njihov učinek kar največji, in pri tem upošteva tveganje za smotrnost ali skladnost, višino ustreznih prihodkov ali porabe, prihodnji razvoj ter politični in javni interes.

To revizijo smotrnosti je opravil revizijski senat I – Trajnostna raba naravnih virov, ki ga vodi član Sodišča Nikolaos Milionis. Revizijo je vodil član Sodišča Nikolaos Milionis, pri njej pa so sodelovali vodja njegovega kabineta Kristian Sniter in ataše v njegovem kabinetu Matteo Tartaggia, vodilni upravni uslužbenec Robert Markus, vodja naloge Oana Dumitrescu ter revizorji Lucia Roșca, Liia Laanes, Natalia Krzempek in Bertrand Tanguy. Jezikovno podporo sta zagotovila Richard Moore in Michael Pyper.



Od leve proti desni: Kristian Sniter, Oana Dumitrescu, Michael Pyper, Nikolaos Milionis, Matteo Tartaggia, Lucia Roșca, Natalia Krzempek.

Časovnica

| Dogodek | Datum |
|---|------------|
| Sprejetje revizijskega memoranduma / začetek revizije | 4. 7. 2018 |
| Uradno posredovanje osnutka poročila Komisiji (ali drugemu revidirancu) | 28. 6 2019 |
| Sprejetje končnega poročila po razčiščevalnem postopku | 25. 9 2019 |
| Prejeti uradni odgovori Komisije (ali drugih revidirancev) v vseh jezikih | 24.10.2019 |

© Evropska unija, 2019.

Reprodukcija je dovoljena z navedbo vira.

Za dovoljenje za uporabo ali reprodukcijo fotografij ali drugega gradiva, za katere Evropska unija nima avtorskih pravic, je treba zaprositi neposredno imetnike avtorskih pravic.

| | | | |
|------|------------------------|--------------------|-------------------|
| PDF | ISBN 978-92-847-3833-5 | doi:10.2865/577106 | QJ-AB-19-016-SL-N |
| HTML | ISBN 978-92-847-3705-5 | doi:10.2865/803656 | QJ-AB-19-016-SL-Q |

EU sodeluje v globalnih prizadevanjih za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, pri čemer je njen cilj 20-odstotno zmanjšanje njenih emisij do leta 2020, 40-odstotno do leta 2030 in 80–95-odstotno do leta 2050.

Komisija je odgovorna za pregledovanje podatkov o sedanjih emisijah in njihovih projekcijah, ki jih sporočajo države članice, ter za predloge politik in ukrepov EU za doseganje ciljev zmanjšanja.

Sodišče je ugotovilo, da se o podatkih o emisijah v EU ustrezno poroča, da pa bi EU morala imeti boljši vpogled v prihodnja zmanjšanja toplogrednih plinov.

Sodišče izreka priporočila, namenjena izboljšanju postopka Komisije za pregled podatkov o emisijah toplogrednih plinov za sektor rabe zemljišč, spremembe rabe zemljišč in gozdarstva (LULUCF) in okvira za prihodnja zmanjšanja emisij.

Posebno poročilo Sodišča v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU.



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE



Urad za publikacije

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

Vprašanja: eca.europa.eu/si/Pages/ContactForm.aspx
Spletišče: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Evropska unija, 2019.

Za dovoljenje za uporabo ali reprodukcijo fotografij ali drugega gradiva, za katere Evropska unija nima avtorskih pravic, je treba zaprositi neposredno imetnike avtorskih pravic.