

Naukowe zalecenia w sprawie nowelizacji Europejskiego prawa o klimacie – wyznaczanie celów klimatycznych wspierających strategiczne priorytety UE

Podsumowanie i zalecenia

Doradztwo to stanowi część mandatu Rady Doradczej do oceny spójności celów klimatycznych UE z Europejskim prawem o klimacie i międzynarodowymi zobowiązaniami UE w ramach Porozumienia Paryskiego. Jego celem jest wsparcie UE w dostosowaniu jej długoterminowych ambicji klimatycznych do strategicznych możliwości zwiększenia odporności, konkurencyjności i zrównoważonego rozwoju. Opierając się na tych podstawach, w obecnym raporcie potwierdzono zalecenie Rady Doradczej z 2023 r., skonsolidowano jej porady na lata 2024 i 2025 dotyczące możliwości politycznych w zakresie wspierania celów klimatycznych UE oraz wprowadzono nowe, specjalne zalecenie dotyczące przystosowania się do zmiany klimatu.

W obliczu przyspieszającego globalnego ocieplenia UE przygotowuje się do wyznaczenia celu klimatycznego na 2040 r.

Zmiana klimatu pozostaje egzystencjalnym zagrożeniem, a globalne temperatury są już o 1,3-1,4 °C wyższe od poziomów sprzed epoki przemysłowej. W 2024 r. odnotowano najgorętszy rok w historii na całym świecie, a w Europie kontynent doświadczył rekordowego stresu cieplnego i bezprecedensowej liczby dni bez mrozu. Jako najszybciej ocieplający się kontynent, Europa już teraz boryka się z rosnącymi stratami ludzkimi i gospodarczymi spowodowanymi ekstremalnymi upałami, katastrofalnymi powodziąmi i zakłóceniami w funkcjonowaniu infrastruktury krytycznej. Te nasilające się skutki są spowodowane rosnącym stężeniem gazów cieplarnianych w atmosferze, co podkreśla pilną potrzebę szybkiej i trwałej globalnej redukcji emisji w połączeniu ze znacznym zwiększeniem pochłaniania dwutlenku węgla.

W ramach globalnej reakcji na zmiany klimatu Unia Europejska zobowiązała się do osiągnięcia zerowej emisji gazów cieplarnianych netto do 2050 r., a następnie ujemnej emisji netto, zgodnie z Europejskim prawem o klimacie. Aby osiągnąć neutralność klimatyczną, prawo ustanawia wiążący cel pośredni w postaci 55-procentowej redukcji netto emisji gazów cieplarnianych do 2030 roku. Aby osiągnąć ten cel, UE przyjęła kompleksowy pakiet przepisów. Cel ten jest w zasięgu ręki, o czym świadczą ostatnie tendencje w zakresie emisji, w tym 9-procentowy spadek emisji w UE w 2023 r. - największa roczna redukcja, jaką kiedykolwiek odnotowano w Europie. Trwały postęp będzie wymagał ciągłego wdrażania we wszystkich państwach członkowskich, zapewniając, że przyjęte polityki są w pełni realizowane w terenie.

Europejskie prawo o klimacie wymaga, aby UE wyznaczyła kolejny cel pośredni na 2040 r., aby zapewnić postęp w kierunku neutralności klimatycznej do 2050 r. W 2023 r. Rada Doradcza zaleciła, aby do 2040 r. redukcja emisji gazów cieplarnianych netto na terenie UE wyniosła 90-95% poniżej poziomów z 1990 r. Zalecenie to opiera się na modelowych ścieżkach emisji zgodnych z założeniami neutralności klimatycznej UE. Zalecenie to opiera się na modelowanych ścieżkach emisji zgodnych ze zobowiązaniem UE do neutralności klimatycznej i celem temperaturowym Porozumienia Paryskiego. W 2024 r. Komisja Europejska zaleciła cel redukcji emisji netto o 90% do 2040 r., zgodny z opinią naukową Rady Doradczej i poparty własną oceną skutków. Oczekuje się, że formalny wniosek ustawodawczy dotyczący zapisania celu na 2040 r. w europejskim prawie o klimacie zostanie przedstawiony w 2025 r. i będzie stanowił wytyczne dla przygotowania kolejnego wkładu UE w ramach Porozumienia Paryskiego.

Działania w dziedzinie klimatu muszą pozostać priorytetem, aby sprostać wielu wyzwaniom UE

Wraz z pogłębiającym się kryzysem klimatycznym, UE stoi w obliczu rosnącego zestawu powiązanych ze sobą wyzwań. Wojna Rosji w Ukrainie zakłóciła łańcuchy dostaw paliw kopalnych i uwypukliła słabe punkty Europy. Napięcia geopolityczne, inflacja i rosnący dług publiczny zwiększają obciążenie gospodarcze, podczas gdy globalna konkurencja w zakresie czystych technologii nasila się. Jednak wiele z potrzebnych reakcji jest w zasięgu ręki. Niedawne postępy pokazują, że przy odpowiedniej polityce, niektóre z niezbędnych transformacji w społeczeństwie i gospodarce są nie tylko możliwe, ale są już w toku. Szybsze wdrażanie energii odnawialnej, modernizacja sieci elektroenergetycznych i elektryfikacja końcowych użytkowników energii, wspierane przez redukcję zużycia energii i materiałów, przyczyniły się już do zmniejszenia zależności UE od paliw kopalnych, zwiększenia autonomii strategicznej i wspierania stabilności cen, przy jednoczesnej realizacji celów klimatycznych. Poza systemem energetycznym, działania na rzecz klimatu wspierają zdrowsze środowisko, bardziej odporną infrastrukturę, zrównoważone rolnictwo i lepszą jakość życia w całej Europie.

Trzy przełomowe sprawozdania polityczne opublikowane w 2024 r. przez europejskich liderów - Enrico Lettę, Mario Draghiego i Sauli Niinistö - określają kluczowe wyzwania strategiczne dla przyszłości UE i podkreślają, zgodnie z dowodami naukowymi, że działania w dziedzinie klimatu powinny mieć kluczowe znaczenie dla długoterminowej strategii UE. Podkreślają potrzebę wzmocnienia jednolitego rynku czystych technologii w UE, zwiększenia inwestycji w zieloną transformację w celu przywrócenia konkurencyjności oraz traktowania odporności na zmiany klimatu jako filaru europejskiego bezpieczeństwa. Zgodnie z tymi strategicznymi priorytetami, najnowsze inicjatywy Komisji Europejskiej odzwierciedlają bardziej zintegrowane podejście do polityki klimatycznej. Pakt dla czystego przemysłu łączy dekarbonizację z konkurencyjnością przemysłową i przywództwem, podczas gdy strategia Europejskiej Unii Gotowości umieszcza adaptację do zmian klimatu w centrum unijnego podejścia do zarządzania ryzykiem, odporności i bezpieczeństwa. Aby strategie te były skuteczne, muszą być zakotwiczone w przewidywalnych i opartych na nauce ramach politycznych, zwłaszcza w odniesieniu do ambicji klimatycznych UE.

Realizacja celu na poziomie 90-95% na terenie UE do 2040 r. pozostaje wykonalna i wiarygodna z punktu widzenia neutralności klimatycznej.

Podczas gdy prawodawcy UE przygotowują się do debaty nad proponowanym celem na 2040 r., Rada Doradcza dokonała przeglądu swojego zalecenia na 2023 r. w świetle zmieniających się priorytetów i najnowszych dowodów naukowych. Stwierdzono w nim, że osiągnięcie w 2040 r. redukcji emisji o 90-95% na terenie UE pozostaje wykonalne i utrzymałoby UE na wiarygodnej ścieżce do neutralności klimatycznej do 2050 roku. Dążenie do niższego celu nie tylko zagroziłoby postępom UE w realizacji tego celu, ale także podważyłoby jej zrównoważony rozwój, długoterminową konkurencyjność i bezpieczeństwo energetyczne w czasach niepewności geopolitycznej.

Osiągnięcie zalecanego celu na 2040 r. wymaga głębokiej redukcji emisji w całej gospodarce. Jednocześnie UE powinna przyspieszyć rozwój i wdrażanie technologii pochłaniania dwutlenku węgla, które będą miały kluczowe znaczenie dla zrównoważenia emisji rezydualnych i osiągnięcia zerowych i ujemnych emisji netto. Aby to wesprzeć, Rada Doradcza zaleca ustanowienie odrębnych celów na 2040 r. dla redukcji emisji brutto, trwałego pochłaniania dwutlenku węgla i tymczasowego pochłaniania dwutlenku węgla.

Ostatnie trendy dają pewność co do wykonalności celu na poziomie 90-95% na terenie UE. Trwałe redukcje emisji i znaczne postępy we wdrażaniu odnawialnych źródeł energii, z rozwojem energii wiatrowej i słonecznej zgodnie ze scenariuszami zgodnymi z redukcją o 90-95%, pokazują, co jest

możliwe przy odpowiednim wsparciu. Chociaż postępy w innych sektorach były bardziej nierównomierne, w tym spowolnienie wdrażania pojazdów elektrycznych i pomp ciepła w niektórych państwach członkowskich, są one w dużej mierze wynikiem krótkoterminowej niepewności rynkowej i dostosowań polityki. Ramy polityki klimatycznej UE pozostają solidne, ale utrzymanie tempa będzie wymagało odnowionego zaangażowania politycznego, stabilnych sygnałów inwestycyjnych i skoordynowanych działań w różnych sektorach. Dzięki temu UE może pozostać na dobrej drodze do redukcji emisji o 90-95% do 2040 roku.

Cel redukcji emisji o 90-95% zalecany przez Radę Doradczą jest celem wewnętrznym, ponieważ ma na celu umieszczenie UE na wykonalnej, wiarygodnej i opłacalnej trajektorii w kierunku osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. oraz zwiększenie sprawiedliwego wkładu UE w globalne działania łagodzące. Chociaż nie jest to w pełni zgodne z tym, co stanowiłoby sprawiedliwy udział w globalnych wysiłkach na rzecz łagodzenia zmiany klimatu, ten poziom ambicji pomaga wypełnić lukę między wykonalną ścieżką UE a jej szerszą odpowiedzialnością wynikającą z Porozumienia Paryskiego. Osiągnięcie tego celu poprzez działania na terenie UE wzmocni również długoterminową konkurencyjność UE poprzez przyspieszenie innowacji w zakresie czystych technologii, zmniejszenie zależności od paliw kopalnych i stymulowanie inwestycji w przyszłościowe sektory.

Wykorzystanie międzynarodowych jednostek redukcji emisji dwutlenku węgla do osiągnięcia tego celu, nawet częściowo, może osłabić wspieranie rozwoju krajów członkowskich poprzez przekierowanie zasobów z niezbędnej transformacji gospodarki UE, w tym inwestycji w infrastrukturę, umiejętności i innowacje. Międzynarodowe jednostki redukcji emisji mogą wydawać się opłacalne z globalnej perspektywy, ale wiążą się ze znacznym ryzykiem dla rynków emisji dwutlenku węgla i integralności środowiskowej, w tym obawami o: dodatkowość, emisje przenoszone do innych regionów (wyciek), a także solidne monitorowanie, raportowanie i weryfikację. Z tych powodów Rada Doradcza nie zaleca stosowania międzynarodowych jednostek redukcji emisji dwutlenku węgla w celu zastąpienia redukcji emisji na terenie UE przy realizacji celu na rok 2040.

Jednocześnie UE jest również odpowiedzialna za wspieranie globalnych działań na rzecz klimatu poza swoimi granicami. Uczciwy i sprawiedliwy wkład w globalne łagodzenie zmian klimatu wymaga uzupełnienia zdecydowanych działań na terenie UE solidnym wsparciem międzynarodowym, pod warunkiem, że przyniesie ono rzeczywiste dodatkowe korzyści w zakresie łagodzenia zmian klimatu i zachowa integralność środowiskową. Może to obejmować mechanizmy wspierania działań na rzecz klimatu za granicą bez zastępowania wysiłków wewnętrznych lub polegania na nabywaniu jednostek redukcji emisji dwutlenku węgla, zgodnie z obowiązkami UE wynikającymi z Porozumienia Paryskiego. Należy dokładniej zbadać potencjalny wkład wysokiej jakości międzynarodowych jednostek z tytułu pochłaniania dwutlenku węgla w osiągnięcie przez UE ujemnych emisji netto po osiągnięciu neutralności klimatycznej.

Redukcja emisji i adaptacja do skutków zmian klimatu muszą iść w parze

Równolegle z ambitnymi działaniami na rzecz ograniczania zmian klimatu, pilnie potrzebne jest wzmocnienie odporności na zagrożenia klimatyczne. Adaptacja chroni przed obecnymi i przyszłymi skutkami zmian klimatu, zabezpieczając infrastrukturę, gospodarkę i źródła utrzymania. Jednak bez wskaźników i celów w zakresie adaptacji trudno jest śledzić postępy, a ryzyko pozostaje pozbawione działań zaradczych. Konieczne jest zatem ustanowienie jasnych, wymiernych celów nie tylko w zakresie redukcji emisji, ale także adaptacji, aby zapewnić, że polityka jest zarówno skuteczna, jak i rozliczalna. Wzmocnienie unijnych ram prawnych i zarządzania w zakresie adaptacji będzie miało zasadnicze znaczenie dla poprawy koordynacji, zapewnienia rozliczalności i realizacji zobowiązań wynikających z Porozumienia Paryskiego.

* * *

Na podstawie przeglądu opinii naukowej z 2023 r. w sprawie celu UE na 2040 r., w świetle zmieniającego się kontekstu i najnowszych dowodów naukowych, Rada Doradcza przedstawia następujące zalecenia.

Zalecenie 1. Aby wypełnić swoje zobowiązania wynikające z Porozumienia Paryskiego i Europejskiego prawa o klimacie, UE powinna przyjąć cel redukcji emisji gazów cieplarnianych netto na terenie UE do 2040 r. w przedziale 90-95% w stosunku do poziomów z 1990 r.

- Redukcja emisji o 90-95% na terenie UE do 2040 r. utrzymałaby UE na wykonalnej i wiarygodnej trajektorii w kierunku osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. i zwiększyłaby sprawiedliwość jej wkładu w globalne łagodzenie zmiany klimatu, zgodnie z jej zobowiązaniami wynikającymi z Porozumienia Paryskiego i Europejskiego prawa o klimacie. Ten poziom ambicji opiera się na solidnych scenariuszach, które uwzględniają wykonalność technologiczną, zagrożenia dla środowiska i efektywność kosztową. Chociaż nie odzwierciedla on w pełni tego, co stanowiłoby sprawiedliwy udział UE w globalnych wysiłkach na rzecz łagodzenia zmiany klimatu, ten poziom ambicji pomaga wypełnić lukę między tym, co jest wykonalne w UE, a tym, co jest sprawiedliwe w kontekście Porozumienia Paryskiego.
- Osiągnięcie tego celu jest w zasięgu ręki, o czym świadczy niedawne przyspieszenie redukcji emisji w UE, rosnąca dostępność czystych technologii i przyjęcie wspierających polityk dostosowanych do potrzeb. Powinny one zostać w pełni wdrożone i wzmocnione w ramach na okres po roku 2030.
- Zwiększając pewność polityki, cel redukcji emisji na terenie UE o 90-95% oferuje strategiczne korzyści dla UE i transformacji jej gospodarki, takie jak pobudzenie innowacji w zakresie czystych technologii i zmniejszenie zależności od importu paliw kopalnych.
- Tempo ma znaczenie. Wczesne działania na terenie UE mają kluczowe znaczenie dla osiągnięcia celu na 2040 r., zminimalizowania skumulowanych emisji, uniknięcia gwałtownych redukcji w późniejszym okresie oraz przyspieszenia innowacji i redukcji kosztów.
- Polityka na okres po 2030 r. powinna opierać się na solidnych ocenach skutków społeczno-gospodarczych i być zaprojektowana tak, aby zminimalizować negatywne skutki. Obejmuje to opłacalne środki, takie jak handel emisjami, ukierunkowane wsparcie innowacji i inwestycje w infrastrukturę energetyczną. Sprawiedliwa transformacja powinna być wspierana poprzez środki redystrybucyjne i finansowanie strukturalne, w tym z przekierowanych dotacji na paliwa kopalne i przychodów z handlu emisjami.

Zalecenie 2. Aby zagwarantować, że zarówno tymczasowe, jak i trwałe pochłanianie dwutlenku węgla skutecznie przyczyni się do realizacji celów klimatycznych bez zniechęcania do redukcji emisji, UE powinna wyznaczyć trzy oddzielne cele na 2040 r. w zakresie redukcji emisji brutto, trwałego pochłaniania dwutlenku węgla i tymczasowego pochłaniania dwutlenku węgla.

- Pochłanianie dwutlenku węgla na terenie UE może przyczynić się do osiągnięcia celu UE na 2040 r. poprzez zrównoważenie emisji rezydualnych z działań, które obecnie nie mają alternatywnych rozwiązań redukcyjnych lub są one ograniczone.

- Instytucje publiczne muszą zarządzać pochłanianiem, inwestować w nie i wspierać opłacalne modele biznesowe w celu zwiększenia ich skali w szybki i zrównoważony sposób. Ma to zasadnicze znaczenie dla zrównoważenia pozostałych emisji i umożliwienia ujemnych emisji netto po 2050 roku.
- Oddzielne cele dla emisji brutto, trwałego pochłaniania i tymczasowego pochłaniania pomogą zapobiec zniechęcaniu do łagodzenia skutków - czyli opóźnieniom w wysiłkach na rzecz redukcji lub pochłaniania emisji - i uniknąć przekierowania inwestycji z redukcji emisji. Cele powinny również odzwierciedlać różne cechy trwałego i tymczasowego pochłaniania. Cele te powinny zostać określone w Europejskim prawie o klimacie lub późniejszych przepisach i stanowić część szerszych ram pochłaniania dwutlenku węgla w UE, które zapewniają wysokiej jakości pochłanianie, wspierają odbudowę pochłaniacza gruntowego, wspierają innowacje i umożliwiają rozwój infrastruktury. Ramy te powinny również obejmować skuteczne narzędzia cenowe, takie jak stopniowe włączanie stałego pochłaniania do EU ETS i wprowadzenie rozszerzonej odpowiedzialności emitenta.

Zalecenie 3. Aby przestrzegać Porozumienia Paryskiego i przyczynić się do ograniczenia globalnego ocieplenia do 1,5 °C, UE powinna wzmocnić wsparcie, współpracę i partnerstwa, które przyspieszą działania w dziedzinie klimatu poza jej granicami.

- Współpraca międzynarodowa i dyplomacja klimatyczna wzmacniają sprawiedliwość, wspierają redukcję emisji gazów cieplarnianych we wszystkich sektorach, pomagają w zarządzaniu ucieczką emisji i dostosowują wysiłki na rzecz ujemnych emisji netto i strategii adaptacyjnych.
- Nawet 95-procentowa redukcja emisji na terenie UE do 2040 r. nadal pozostawia lukę między wkładem UE a jej sprawiedliwym udziałem w globalnych wysiłkach na rzecz łagodzenia zmiany klimatu. Jednocześnie UE zobowiązała się na mocy swoich traktatów i Porozumienia Paryskiego do wspierania działań na rzecz klimatu w gospodarkach rozwijających się. Rozszerzenie międzynarodowego wsparcia może zatem pomóc zmniejszyć lukę sprawiedliwego podziału, jednocześnie przyspieszając globalny postęp w kierunku celu Porozumienia Paryskiego.
- Działania zewnętrzne UE powinny obejmować sojusze w zakresie ustalania cen emisji dwutlenku węgla, strategiczne inwestycje w czyste technologie, współpracę technologiczną i zwiększone finansowanie działań związanych z klimatem. Można to osiągnąć za pomocą mechanizmów na mocy art. 6 Porozumienia Paryskiego, w tym międzynarodowych jednostek redukcji emisji, pod warunkiem, że nie są one wliczane do wewnętrznych celów redukcji emisji UE do 2040 r. lub 2035 r.
- Należy dokładniej zbadać potencjalny wkład wysokiej jakości międzynarodowych jednostek z tytułu pochłaniania dwutlenku węgla w osiągnięcie przez UE ujemnych emisji netto po osiągnięciu neutralności klimatycznej na terenie UE.

Zalecenie 4. Aby przygotować się na nasilające się zagrożenia klimatyczne, UE powinna wzmocnić swoje ramy przystosowania się do zmiany klimatu poprzez wyjaśnienie swojej wizji odporności i gotowości na zmianę klimatu oraz wsparcie jej skutecznym zarządzaniem i solidnymi podstawami prawnymi.

- Ryzyko związane z klimatem nasila się, zagrażając ekosystemom, infrastrukturze, zdrowiu publicznemu i systemowi finansowemu UE. Skuteczna adaptacja, w tym środki transformacyjne

obejmujące fundamentalne zmiany w użytkowaniu gruntów, infrastrukturze i zarządzaniu, może zmniejszyć te zagrożenia i przynieść szerokie korzyści społeczne i gospodarcze.

- Zgodnie z globalnym celem Porozumienia Paryskiego dotyczącym adaptacji, wymierne globalne cele powinny zostać określone na 30. sesji Konferencji Stron Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (COP30) w 2025 r. Ramy prawne UE powinny zostać zmienione w celu odzwierciedlenia i wdrożenia wyników tego procesu.
- Obecnym ramom adaptacyjnym UE brakuje jasnej wizji, wymiernych celów i solidnej podstawy prawnej. Wysiłki podejmowane zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym pozostają rozproszone i nie nadążają za tempem i skalą skutków zmian klimatu.
- Europejskie prawo o klimacie - lub późniejsze prawodawstwo - powinno ustanowić wymierne cele i wskaźniki adaptacyjne na poziomie UE, dostosowane do Porozumienia Paryskiego, wspierać monitorowanie, ocenę i uczenie się oraz wzmocnić zarządzanie w celu poprawy koordynacji między instytucjami UE i państwami członkowskimi.