

Sprawozdanie specjalne

**Emisje gazów cieplarnianych w UE –
choć sprawozdawczość jest
odpowiednia, niezbędne są bardziej
precyzyjne informacje na temat
przyszłych redukcji emisji**



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Spis treści

	Punkty
Streszczenie	I-VIII
Wstęp	01-15
Kontekst międzynarodowy	01-05
Kontekst europejski	06-15
Zakres kontroli i podejście kontrolne	16-21
Uwagi	22-65
Komisja odpowiednio weryfikuje i przekazuje dane na temat emisji w UE	22-40
Sprawozdania UE spełniają i przekraczają wymogi międzynarodowe	23-27
Przeprowadzany przez Komisję i EEA przegląd jakości zgłaszanych emisji jest zadowalający	28-34
Unijny wykaz gazów cieplarnianych został udoskonalony z biegiem czasu	35-40
UE powinna dysponować bardziej precyzyjnymi informacjami na temat przyszłych redukcji emisji gazów cieplarnianych	41-65
Komisja i EEA pomagają państwom członkowskim w poprawie jakości ich prognoz	42-46
Komisja nie dokonała oceny ryzyka wystąpienia istotnych odchyłeń od scenariusza referencyjnego UE	47-50
Cele UE w zakresie emisji na 2020 r. obejmują większość sektorów, dla których dostępne są dane	51-55
Komisja opracowała sektorowe plany działania obejmujące niemal 70% emisji	56-58
Sprawozdawczość na temat polityki i działań UE jest niekompletna	59-65
Wnioski i zalecenia	66-75
Załącznik – Informacje o gazach cieplarnianych	
Wykaz akronimów i skrótów	

Glosariusz

Odpowiedzi Komisji

Zespół kontrolny

Kalendarium

Streszczenie

I UE, jako jedna ze stron protokołu z Kioto (1997 r.) i porozumienia paryskiego (2015 r.), zobowiązała się do udziału w globalnych staraniach mających na celu redukcję emisji gazów cieplarnianych. Zgodnie z tymi porozumieniami UE dąży do obniżenia emisji gazów cieplarnianych o 20% do 2020 r., o 40% do 2030 r. oraz o 80–95% do 2050 r. Aby ocenić postępy w osiąganiu tych celów, Komisja potrzebuje szacunkowych danych dotyczących przeszłych i prognozowanych emisji oraz skutków strategii i działań ukierunkowanych na redukcję emisji. W swoim przeglądzie horyzontalnym na temat działań UE w dziedzinie energii i zmiany klimatu z 2017 r. Trybunał wskazał wykazy emisji gazów cieplarnianych jako obszar potencjalnego ryzyka, w którym przeprowadzono niewiele prac kontrolnych.

II Niniejsza kontrola przeprowadzona przez Trybunał dotyczyła przede wszystkim starań podejmowanych przez Komisję przy wsparciu Europejskiej Agencji Środowiska (EEA), mających na celu zapewnienie odpowiedniej jakości unijnego wykazu gazów cieplarnianych oraz dobrej jakości informacji na temat przyszłych redukcji emisji. Trybunał stwierdził, że dane na temat emisji UE są odpowiednio zgłaszane, ale Komisja powinna dysponować bardziej precyzyjnymi informacjami na temat przyszłych redukcji emisji gazów cieplarnianych.

III Komisja przekazuje dane na temat gazów cieplarnianych Sekretariatowi Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC) zgodnie z wymogami międzynarodowymi, a ponadto przekazuje dodatkowe dane Parlamentowi Europejskiemu i Radzie. Aby zapewnić odpowiednią jakość tych danych, w rozporządzeniu w sprawie mechanizmu monitorowania i przepisach wykonawczych ustanowiono unijny system przeglądu wykazów gazów cieplarnianych państw członkowskich. Prace Trybunału wykazały, że Komisja, przy wsparciu EEA, w zadowalający sposób weryfikuje zgłaszane emisje, a unijne wykazy gazów cieplarnianych na przestrzeni czasu polepszyły się. W przypadku sektora użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa (LULUCF) osoby dokonujące przeglądów nie przeprowadzają jednak tego samego rodzaju weryfikacji co w odniesieniu do innych sektorów. Tymczasem sektor ten ma szczególne znaczenie nie tylko w świetle celów na 2030 r., ale także ze względu na wysoką niepewność statystyczną danych.

IV Na mocy rozporządzenia w sprawie mechanizmu monitorowania ustanowiono także unijny system przeglądu danych dotyczących prognoz państw członkowskich. W ramach przeglądów przeprowadzonych przez Komisję i UNFCCC w 2017 r.

zidentyfikowano mniej problemów niż w 2015 r., co świadczy o poprawie prognoz krajowych. Komisja nie dokonała jednak oceny ryzyka wystąpienia istotnych odchyień od scenariusza referencyjnego UE.

V Aby osiągnąć redukcję emisji, UE ustanowiła cele, które obejmują większość zgłaszanych danych. W przypadku sektora LULUCF pierwsze cele UE zostały ustanowione na 2030 r., podczas gdy dla żeglugi międzynarodowej cel uzgodniony na szczeblu międzynarodowym dotyczy 2050 r. Lotnictwo międzynarodowe zostało już ujęte w celach UE na 2020 r.

VI Trybunał stwierdził, że długoterminowe sektorowe plany działania obejmują prawie 70% zgłaszanych emisji. Takie szczegółowe plany mają kluczowe znaczenie dla rozwoju poszczególnych sektorów w zrównoważony sposób. Brak jest jednak szczegółowych planów działania dla pewnych kluczowych sektorów takich jak rolnictwo i LULUCF, co ma niekorzystny wpływ na bardziej krótkoterminową politykę i działania w tych sektorach.

VII Polityka i działania w zakresie łagodzenia zmiany klimatu mają na celu redukcję przyszłych emisji. Komisja i EEA wprowadziły kontrole jakości przedkładanych przez państwa członkowskie informacji na temat przyjętych przez nie działań i polityki w zakresie łagodzenia zmiany klimatu. Komisja nie podała jednak danych szacunkowych dotyczących niektórych rodzajów oddziaływania polityki i działań UE na emisje.

VIII Na podstawie tych ustaleń Trybunał zaleca, aby Komisja udoskonaliła:

- a) proces prowadzonego przez nią przeglądu danych dotyczących sektora LULUCF;
- b) ramy na rzecz przyszłych redukcji emisji.

Wstęp

Kontekst międzynarodowy

01 Gazy cieplarniane pochłaniają i uwalniają ciepło (promieniowanie podczerwone ze światła słonecznego) w atmosferze. Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu (IPCC) to organ Organizacji Narodów Zjednoczonych oceniający kwestie naukowe związane ze zmianą klimatu. Z jego szacunków wynika, że emisje gazów cieplarnianych wywołane przez człowieka spowodowały dotychczas wzrost globalnej temperatury o około 1,0°C w porównaniu z poziomem sprzed epoki przemysłowej. Skutki tego wzrostu to m.in. podniesienie się poziomu mórz i bardziej ekstremalne zdarzenia pogodowe.

02 W 1992 r. państwa na całym świecie podpisały Ramową konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC), której celem było ustabilizowanie koncentracji gazów cieplarnianych „na poziomie, który zapobiegłby niebezpiecznej antropogenicznej (wywołanej przez człowieka) ingerencji w system klimatyczny”. W 1997 r. podjęto dalsze kroki w postaci podpisania protokołu z Kioto, w którym ustanowiono działania i wprowadzono wiążące cele redukcji emisji dla podpisujących go krajów rozwiniętych. W ramach protokołu z Kioto kraje rozwinięte zobowiązały się także do opracowania polityki i działań, które przyczynią się do osiągnięcia – w zrównoważony sposób – celów redukcji emisji przewidzianych w protokole. Sekretariat UNFCCC monitoruje egzekwowanie konwencji i protokołu z Kioto, a także prowadzi odnośną sprawozdawczość.

03 Porozumienie paryskie z 2015 r. zostało podpisane przez 197 państw. Jego celem jest ograniczenie wzrostu średniej temperatury globalnej do poziomu „znacznie niższego” niż 2°C powyżej poziomu przedindustrialnego oraz wspieranie działań mających na celu ograniczenie wzrostu temperatury do 1,5°C powyżej poziomu przedindustrialnego. Porozumienie paryskie nie wprowadza wiążących dla sygnatariuszy celów redukcji emisji. Zamiast tego nakłada zobowiązania w formie ustalonych na poziomie krajowym wkładów w ogólny cel, jakim jest ograniczenie wzrostu globalnej temperatury. Wkłady te obejmują zarówno krajowe redukcje emisji spowodowanych przez człowieka u ich źródła, jak i pochłanianie gazów cieplarnianych („pochłaniacze dwutlenku węgla”).

04 Wysiłkom na rzecz redukcji emisji gazów cieplarnianych, a zatem na rzecz ograniczenia globalnego ocieplenia, powinny towarzyszyć dokładne informacje na temat poziomów emisji i tendencji w tym zakresie oraz polityki i działań na rzecz poprawy sytuacji. Wymaga to solidnych ram monitorowania i sprawozdawczości

dotyczących emisji gazów cieplarnianych, a także wiarygodnych informacji na temat prognozowanych zmian w emisjach wynikających z realizowanych już oraz planowanych działań i polityki.

05 Zarówno protokół z Kioto, jak i porozumienie paryskie ustanowiły takie ramy. Ramy protokołu z Kioto obowiązują do czasu przedłożenia sprawozdań na temat emisji za 2020 r. (w 2022 r.). Ramy przewidziane w porozumieniu paryskim zostaną z kolei po raz pierwszy zastosowane w odniesieniu do sprawozdań na temat emisji za 2021 r. (które mają zostać opublikowane w 2023 r.). Ramy te obejmują procedury zapewniania jakości (tj. przegląd danych przez Sekretariat UNFCCC i jego zespoły ekspertów), a towarzyszą im wytyczne UNFCCC oraz Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu.

Kontekst europejski

06 Państwa członkowskie UE zamieszkuje 6,9% ludności świata, a generują one 21,8% światowego produktu krajowego brutto¹. W 2017 r. pochodziło z nich około 8,4% globalnych emisji gazów cieplarnianych².

07 UE zgodziła się ograniczyć swoje emisje gazów cieplarnianych³ o 20% do 2020 r., o 40% do 2030 r. i o 80%–95% do 2050 r. w porównaniu z 1990 r. Na [rys. 1](#) poniżej pokazano dotychczasowe tendencje w zakresie emisji i szacowane postępy do 2050 r. Do 2017 r. UE ograniczyła swoje emisje o 21,7%⁴ w porównaniu z poziomami z 1990 r. W przypadku większości gazów cieplarnianych wskazanych w protokole z Kioto odnotowano tendencję spadkową (zob. [rys. A](#) w [załączniku](#)).

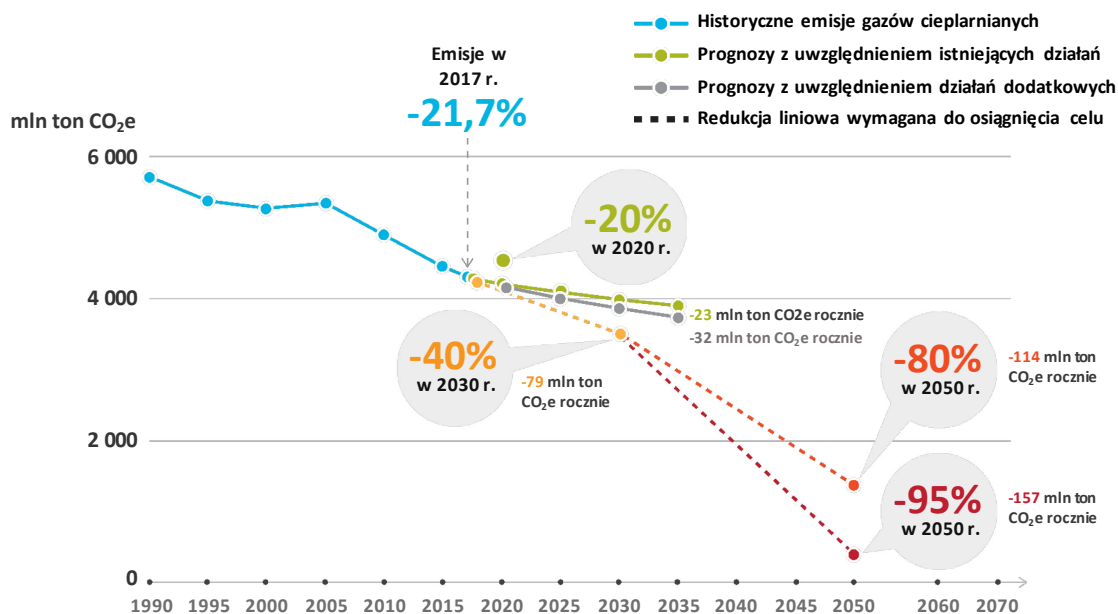
¹ Sprawozdanie Eurostatu „The EU in the world” [UE na świecie], 2018 r.

² Sprawozdanie dotyczące wykazu UE z 2019 r.

³ Konkluzje Rady Europejskiej z dnia 8/9 marca 2007 r., 4 lutego 2011 r. oraz 23–24 października 2014 r.

⁴ Z uwzględnieniem lotnictwa międzynarodowego, tak aby zapewnić porównywalność z danymi zgłaszanymi w ramach celów UE.

Rys. 1 – Dane szacunkowe na temat przeszłych i przyszłych emisji w porównaniu z celami redukcji emisji



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie sprawozdania dotyczącego wykazu UE z 2019 r. (dane na temat emisji z 2017 r.), raportów krajowych i sporządzanego co dwa lata sprawozdania UE z 2017 r. do UNFCCC (dane prognostyczne) oraz publikacji „Trends and projections in Europe 2018 – Tracking progress towards Europe’s climate and energy targets” [Tendencje i prognozy w Europie w 2018 r. – monitorowanie postępów w osiąganiu celów Europy w zakresie klimatu i energii] EEA (roczne redukcje wymagane do osiągnięcia celów).

08 Aby osiągnąć te redukcje i zachować zgodność z zasadami międzynarodowymi, UE i jej państwa członkowskie zobowiązały się do przekazywania co roku informacji na temat swoich ostatecznych emisji gazów cieplarnianych do UNFCCC. Dokonują one tego w formie tzw. wykazów gazów cieplarnianych (zob. [ramka 1](#)). W odniesieniu do każdego roku Europejska Agencja Środowiska publikuje wstępne wykazy UE, co ma zazwyczaj miejsce w październiku następnego roku (N+1), oraz końcowe wykazy sześć miesięcy później, w maju roku N+2⁵.

⁵ Na przykład wykazy za 2017 r. zostały opublikowane w maju 2019 r.

Ramka 1

Czym są wykazy gazów cieplarnianych?

Wykazy gazów cieplarnianych to ilościowe dane szacunkowe na temat rocznych emisji spowodowanych działalnością człowieka na terytorium danego państwa. Zagregowany wykaz UE jest sumą wykazów państw członkowskich i obejmuje również emisje pochodzące z Islandii.

Ilościowe dane szacunkowe są obliczane przez pomnożenie danych dotyczących działalności przez wskaźniki emisji. UNFCCC definiuje *dane dotyczące działalności* jako wielkość działalności ludzkiej skutkującej emisjami lub pochłanianiem gazów cieplarnianych w danym okresie w określonym sektorze. Przykładem danych dotyczących działalności w sektorze transportu jest wolumen sprzedaży paliwa. *Wskaźniki emisji* stanowią z kolei średni poziom emisji danego gazu cieplarnianego z poszczególnych źródeł w stosunku do jednostek działalności. Na przykład wskaźnik emisji może odpowiadać emisjom generowanym podczas spalania jednej tony węgla brunatnego.

Uzyskane dane szacunkowe dotyczące emisji są wyrażane w ekwiwalentach dwutlenku węgla (CO₂) (zob. *rys. B w załączniku*) z zastosowaniem współczynników przekształcania, w zależności od współczynnika ocieplenia globalnego każdego gazu. Na przykład współczynnik ocieplenia jednej tony NF₃ odpowiada współczynnikowi ocieplenia 16 100 ton CO₂.

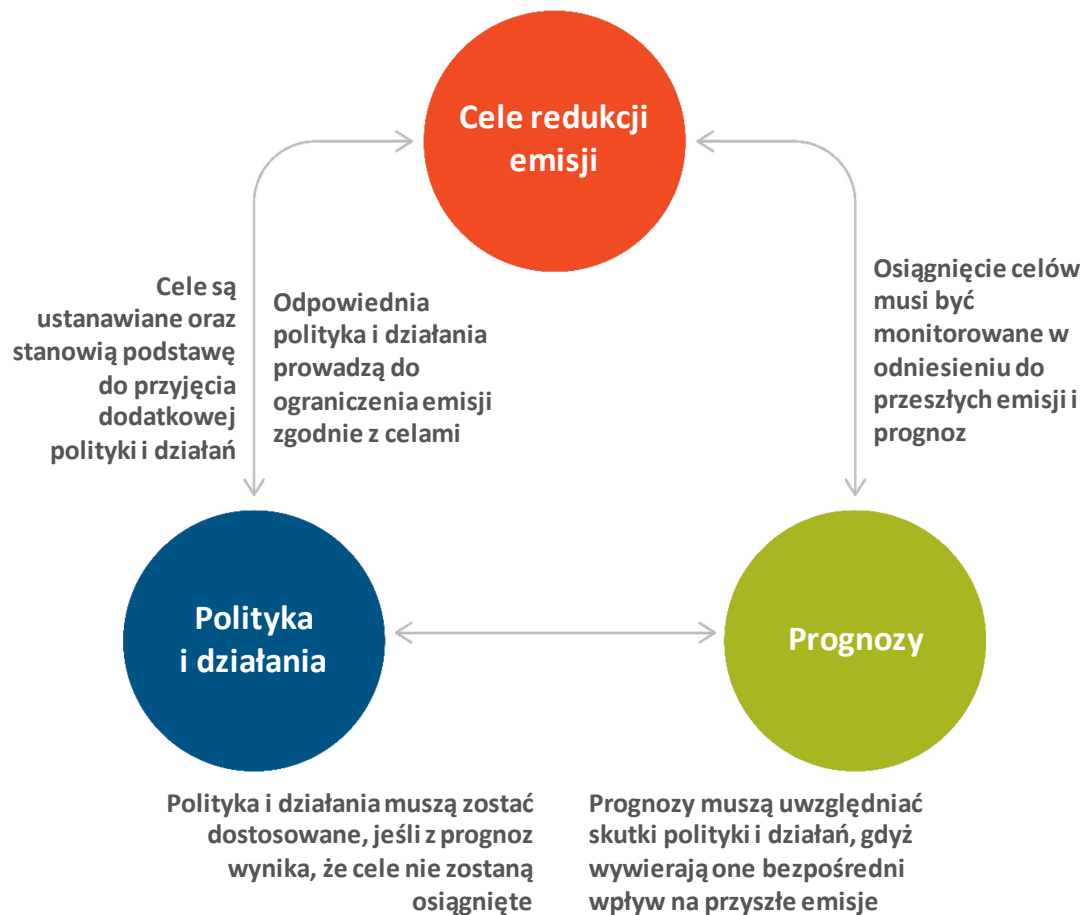
09 Na podstawie protokołu z Kioto i konwencji UNFCCC UE i państwa członkowskie przekazują także następujące informacje Sekretariatowi UNFCCC:

- a) prognozy dotyczące przyszłych emisji wraz z informacjami na temat sposobu opracowania tych prognoz (np. wykorzystane narzędzia modelowania i wskaźniki mające na nie wpływ);
- b) informacje na temat polityki i działań w zakresie łagodzenia zmiany klimatu, które wspierają zrównoważone osiągnięcie redukcji emisji, w tym informacje na temat zakresu takich działań i ich powiązania z polityką UE; informacje *ex ante* i w odpowiednich przypadkach *ex post* na temat ich oddziaływania; informacje dotyczące wkładu krajowej polityki i działań w osiągnięciu krajowych długoterminowych strategii rozwoju niskoemisyjnego.

10 Prognozy są wykorzystywane do oszacowania przyszłych postępów w redukcji emisji oraz wskazują, czy polityka i działania na rzecz łagodzenia zmiany klimatu będą skuteczne. Na *rys. 2* wyjaśniono powiązania między celami, prognozami, polityką i działaniami. Prognozy uwzględniają nie tylko rezultaty polityki i działań w zakresie

łagodzenia zmiany klimatu, ale także większy zestaw założeń i parametrów, które nie są przedstawione na rysunku.

Rys. 2 – Powiązania między celami, prognozami, polityką i działaniami UE



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

11 Aby wywiązać się ze zobowiązań w zakresie redukcji emisji oraz wdrożyć zobowiązania w obszarze monitorowania i sprawozdawczości do 2020 r., UE przyjęła następujące przepisy szczegółowe, które są wiążące dla państw członkowskich:

- a) rozporządzenie w sprawie mechanizmu monitorowania⁶ i jego przepisy wykonawcze⁷, ustanawiające ogólne ramy rozliczalności i sprawozdawczości w zakresie unijnych gazów cieplarnianych spowodowanych przez człowieka, prognoz, strategii rozwoju niskoemisyjnego oraz polityki i działań w dziedzinie łagodzenia zmiany klimatu;
- b) system handlu emisjami⁸, który ustanawia ramy i wartości docelowe dla redukcji emisji z instalacji energetycznych i przemysłowych na dużą skalę⁹, a także ściśle określony górny limit oraz ramy monitorowania i sprawozdawczości dla emisji lotniczych w Europejskim Obszarze Gospodarczym;

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 w sprawie mechanizmu monitorowania i sprawozdawczości w zakresie emisji gazów cieplarnianych oraz zgłaszania innych informacji na poziomie krajowym i unijnym, mających znaczenie dla zmiany klimatu, oraz uchylające decyzję nr 280/2004/WE (Dz.U. L 165 z 18.6.2013, s. 13).

⁷ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 749/2014 w sprawie struktury, formatu, procesu przekazywania i przeglądu informacji zgłaszanych przez państwa członkowskie zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 oraz rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 666/2014 ustanawiające wymogi materialne dotyczące unijnego systemu wykazów i uwzględniające zmiany współczynników ocieplenia globalnego oraz uzgodnione na szczeblu międzynarodowym wytyczne na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013.

⁸ Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE (Tekst mający znaczenie dla EOG) (Dz.U. L 275 z 25.10.2003, s. 32).

⁹ Wcześniejsze kontrole przeprowadzone przez Trybunał dotyczyły komponentów systemu handlu emisjami; zob. sprawozdanie specjalne nr 6/2015 w sprawie systemu handlu uprawnieniami do emisji oraz sprawozdanie specjalne nr 24/2018 pt. „Wykorzystanie wychwytywania i składowania dwutlenku węgla oraz innowacyjnych odnawialnych źródeł energii w projektach demonstracyjnych na skalę komercyjną w UE – w ostatnim dziesięcioleciu nie zostały osiągnięte zamierzone postępy”.

- c) decyzja dotycząca wspólnego wysiłku redukcyjnego¹⁰, ustanawiająca wiążące roczne cele redukcji emisji dla każdego państwa członkowskiego w sektorze energii, przemysłu, rolnictwa i odpadów, w odniesieniu do działalności, która nie wchodzi w zakres systemu handlu emisjami ani innego szczególnego ustawodawstwa (o którym mowa w lit. d) poniżej);
- d) szczegółowe przepisy w sprawie monitorowania, prowadzenia sprawozdawczości i rozliczania emisji i pochłaniania dwutlenku węgla z sektora użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa (LULUCF)¹¹, a także emisji z międzynarodowej żeglugi morskiej (statki zawijające do portów w Europejskim Obszarze Gospodarczym)¹².

12 W odpowiedzi na porozumienie paryskie i unijne cele redukcji emisji po 2020 r. UE zaktualizowała swoje ramy legislacyjne w następujący sposób:

- a) w 2018 r. przyjęła nowe ramy rozliczalności i sprawozdawczości w zakresie antropogenicznych gazów cieplarnianych, prognoz dotyczących emisji, strategii rozwoju niskoemisyjnego oraz polityki i działań w zakresie łagodzenia zmiany klimatu mające zastosowanie od 2021 r. (rozporządzenie w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu¹³);

¹⁰ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady 406/2009/WE w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do roku 2020 zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych (Dz.U. L 140 z 5.6.2009, s. 136).

¹¹ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 529/2013/UE z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie zasad rozliczania emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem oraz informacji o działaniach związanych z tą działalnością (Dz.U. L 165 z 18.6.2013, s. 80).

¹² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/757 w sprawie monitorowania, raportowania i weryfikacji emisji dwutlenku węgla z transportu morskiego oraz zmiany dyrektywy 2009/16/WE (Dz.U. L 123 z 19.5.2015, s. 55).

¹³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu (Dz.U. L 328 z 21.12.2018, s. 1).

- b) zmodyfikowała system handlu emisjami oraz przyjęła nowe przepisy w sprawie krajowych celów redukcji emisji na każdy rok do 2030 r. (nowe rozporządzenie w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego¹⁴);
- c) przyjęła nowe przepisy w sprawie monitorowania, sprawozdawczości i rozliczania emisji i pochłaniania dwutlenku węgla w sektorze LULUCF¹⁵;
- d) w 2019 r. Komisja przyjęła wniosek w sprawie przeglądu unijnego systemu monitorowania, raportowania i weryfikacji emisji CO₂ z transportu morskiego w celu dostosowania go do globalnego systemu gromadzenia danych na temat zużycia paliwa olejowego przez statki, wprowadzonego przez Międzynarodową Organizację Morską.

13 W ustawodawstwie UE przewidziano ramy zapewniania jakości danych na temat przeszłych emisji i prognoz oraz informacji na temat polityki i działań. Na [rys. 3](#) poniżej pokazano, w jaki sposób dane są gromadzone, weryfikowane i przekazywane. W środkowej części przedstawiono zakres odpowiedzialności Komisji i EEA za jakość danych szacunkowych państw członkowskich podczas przygotowywania zagregowanych danych UE i przekazywania tych informacji do UNFCCC. Komisja planuje także redukcje emisji UE poprzez proponowanie odpowiednich strategii oraz polityki i działań na podstawie analizy scenariuszowej.

14 EEA wspomaga Komisję Europejską (Dyrekcję Generalną ds. Działań w dziedzinie Klimatu – DG CLIMA), zapewniając odpowiednią jakość zagregowanego wykazu UE i prognoz¹⁶, które opierają się na informacjach przekazywanych przez państwa członkowskie. Inni eksperci (np. Wspólne Centrum Badawcze (JRC) oraz Europejskie

¹⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/842 w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od 2021 r. do 2030 r. przyczyniających się do działań na rzecz klimatu w celu wywiązania się z zobowiązań wynikających z Porozumienia paryskiego (Dz.U. L 156 z 19.6.2018, s. 26).

¹⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/841 w sprawie włączenia emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem do ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 i zmieniające rozporządzenie (UE) nr 525/2013 oraz decyzję nr 529/2013/UE (Dz.U. L 156 z 19.6.2018, s. 1).

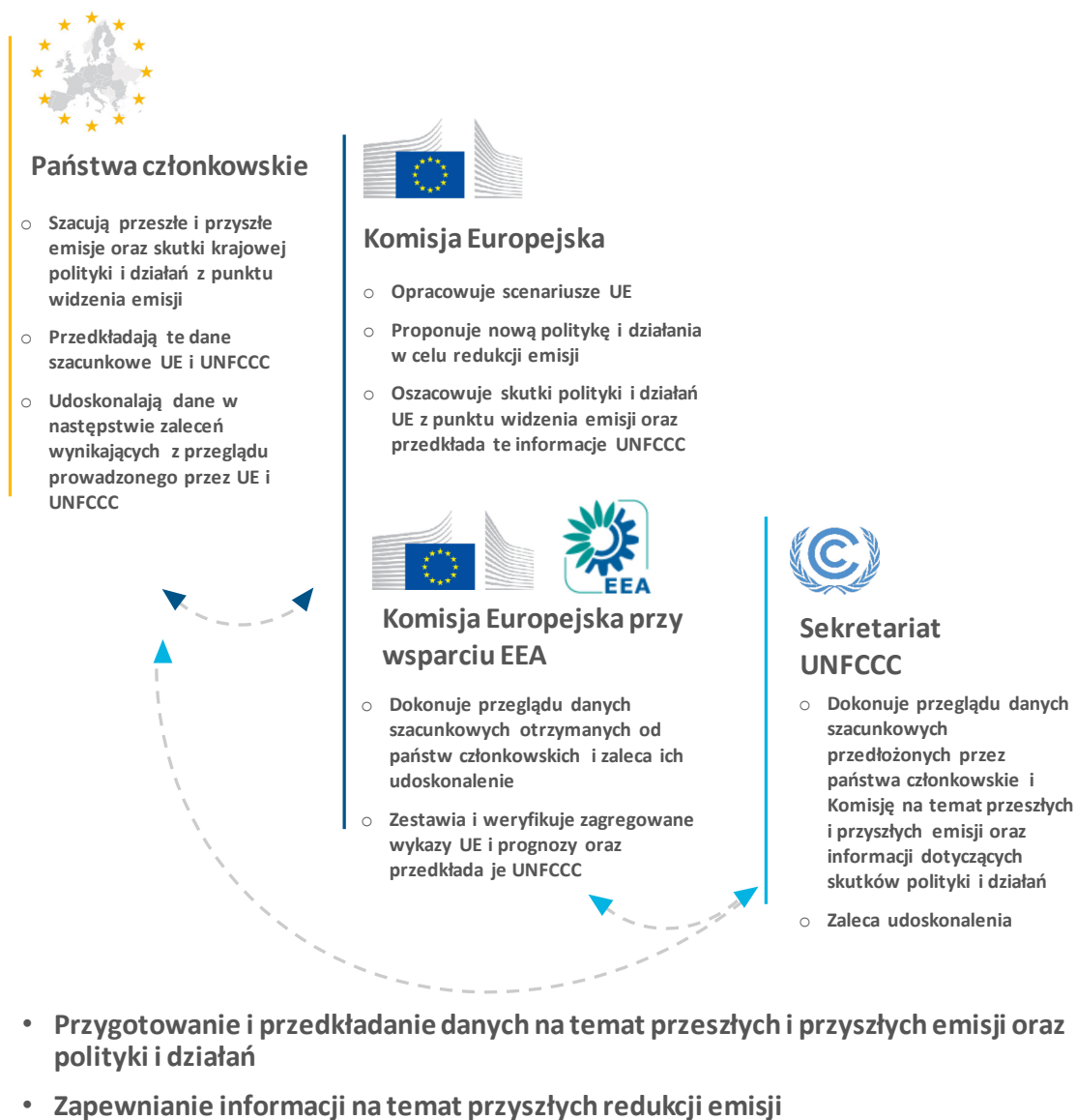
¹⁶ Zgodnie z art. 24 rozporządzenia (UE) nr 525/2013 w sprawie mechanizmu monitorowania i z art. 42 rozporządzenia (UE) 2018/1999 w sprawie zarządzania.

Centrum Tematyczne ds. Powietrza i Zmiany Klimatu) wspierają EEA i Komisję w ich pracach. W niniejszym sprawozdaniu prace te są mimo wszystko określane jako „przeгляд prowadzony przez Komisję”, gdyż to Komisja jest ostatecznie odpowiedzialna za jakość tych danych.

15 Eurostat publikuje oddzielny zbiór danych na temat emisji generowanych przez konsumpcję w UE (zwaną śladem węglowym). Ten zbiór danych wywodzi się z krajowych rachunków emisji do powietrza¹⁷, które z kolei opierają się na wykazach gazów cieplarnianych.

¹⁷ Zob. także sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 16/2019 pt. „Europejskie rachunki ekonomiczne środowiska – możliwe jest zwiększenie ich przydatności dla podmiotów wyznaczających kierunki polityki”.

Rys. 3 – Odpowiedzialność za wykazy, prognozy, politykę oraz działania



© Komisja Europejska, EEA, UNFCCC.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

16 Kontrola przeprowadzona przez Trybunał obejmowała założenia koncepcyjne i funkcjonowanie unijnych ram sprawozdawczości i zapewniania jakości danych, które są przekazywane od 2015 r. na mocy protokołu z Kioto i rozporządzenia UE w sprawie mechanizmu monitorowania.

17 Trybunał przeprowadził tę kontrolę, gdyż w przeglądzie horyzontalnym w sprawie działań UE w dziedzinie energii i zmiany klimatu z 2017 r. doszedł do wniosku, że wykazy emisji gazów cieplarnianych stanowią obszar potencjalnego ryzyka, w którym przeprowadzono niewiele prac kontrolnych. Trybunał oczekuje, że jego wnioski i zalecenia w użyteczny sposób przyczynią się do udoskonalenia procesu przeglądu przez Komisję danych na temat emisji gazów cieplarnianych oraz ram dotyczących przyszłych redukcji emisji.

18 Ogólne pytanie kontrolne brzmiało:

Czy Komisja odpowiednio weryfikuje unijny wykaz gazów cieplarnianych oraz informacje na temat przyszłych redukcji emisji?

19 Aby odpowiedzieć na to ogólne pytanie, Trybunał:

- a) ocenił przeprowadzone kontrole dotyczące jakości unijnego wykazu gazów cieplarnianych;
- b) przeanalizował dodatkowe informacje na temat planowanej redukcji emisji gazów cieplarnianych w UE (prognozy UE i scenariusz referencyjny, strategie długoterminowe, ilościowe określenie skutków polityki i działań UE).

Trybunał nie weryfikował bezpośrednio informacji i danych szacunkowych przekazywanych przez organy państw członkowskich.

20 Trybunał skontrolował funkcjonowanie unijnego procesu zapewniania jakości w odniesieniu do wykazów, prognoz, polityki i działań wdrożonych na mocy rozporządzenia w sprawie mechanizmu monitorowania i jego przepisów wykonawczych na podstawie próby sześciu państw członkowskich. Głównymi kryteriami doboru próby były poziom rocznych emisji w 2016 r. oraz liczba zaleceń UNFCCC sformułowanych w rocznych przeglądach krajowych wykazów z lat 2015–2017. Państwa członkowskie ujęte w próbie to Czechy, Francja, Niemcy, Polska, Rumunia i Włochy. W 2016 r. wygenerowały one 56% emisji UE.

21 Trybunał zgromadził i przeanalizował dowody kontrolne w drodze:

- a) przeglądu dokumentów Komisji z zakresu kontroli i zapewniania jakości (podręczniki, listy kontrolne, bazy danych zawierające wnioski i zalecenia, sprawozdania z przeglądów), które dotyczą corocznych przeglądów krajowych i zagregowanych unijnych wykazów oraz dokonywanych co dwa lata przeglądów krajowych prognoz, polityki i działań z lat 2015–2018;
- b) przeglądu właściwej dokumentacji (badania pomocnicze, oceny skutków i inne ewaluacje oraz powiązana dokumentacja dotycząca zapewnienia jakości) w odniesieniu do scenariusza referencyjnego UE (prognozy) z lat 2013 i 2016 (będącego podstawą do określenia polityki i działań UE w zakresie łagodzenia zmiany klimatu na drodze do osiągnięcia celów UE na 2020 i 2030 r.) oraz w odniesieniu do polityki i działań UE zgłoszonych do UNFCCC w okresie objętym kontrolą (tj. w 2015 r. i 2017 r.);
- c) wywiadów z pracownikami DG CLIMA, JRC, EEA i Eurostatu w celu uzyskania informacji na temat zarządzania danymi UE dotyczącymi emisji, prognoz, polityki i działań, a także analizy tych informacji;
- d) analizy odpowiedzi na kwestionariusz wysłany przez Trybunał do sześciu państw członkowskich objętych próbą w celu uzyskania dodatkowych informacji na temat jakości i udoskonalenia krajowych wykazów gazów cieplarnianych, prognoz, polityki i działań;
- e) wywiadów z przedstawicielami zainteresowanych stron¹⁸ i trzech państw członkowskich wybranych na podstawie dobrych praktyk stwierdzonych w ich odpowiedziach na kwestionariusz (Czechy, Francja i Polska). Trybunał dążył do tego, by uzyskać informacje na temat przeglądu przez Komisję krajowych i zagregowanych unijnych wykazów, polityki i działań oraz na temat korzystania z infrastruktury i narzędzi do modelowania w celu monitorowania *in situ* i satelitarnego gazów cieplarnianych i ich przepływów.

¹⁸ Sekretariat UNFCCC, Światowa Organizacja Meteorologiczna (WMO) oraz zintegrowany system obserwacji poziomu dwutlenku węgla (ICOS), ogólnounijny projekt finansowany z 7. programu ramowego w zakresie badań.

Uwagi

Komisja odpowiednio weryfikuje i przekazuje dane na temat emisji w UE

22 Trybunał ocenił, w jakim stopniu dane na temat emisji zgłaszane przez UE spełniają wymogi międzynarodowe. Przeanalizował także funkcjonowanie i rezultaty przeglądu jakości wykazów UE i państw członkowskich oraz ocenił, czy na przestrzeni czasu wykaz UE został udoskonalony.

Sprawozdania UE spełniają i przekraczają wymogi międzynarodowe

23 W protokole z Kioto zawarto wymóg, by do 2020 r. UE i każde z jej państw członkowskich ograniczyły o 20% emisje siedmiu najważniejszych gazów cieplarnianych: dwutlenku węgla (CO₂), metanu (CH₄), tlenku diazotu (N₂O), wodorofluorowęglowodorów (HFC), perfluorowęglowodorów (PFC), heksafluorku siarki (SF₆) i trójfluorku azotu (NF₃). Pełny wykaz gazów i porozumień przedstawiono na *rys. C* i *rys. D* w załączniku. Wytyczne IPCC określają metody szacowania ilości wyemitowanych i usuniętych gazów pochodzących ze źródeł i pochłaniaczy, które należy brać pod uwagę na mocy protokołu z Kioto. Źródła te to energia, procesy przemysłowe i użytkowanie produktów, rolnictwo, LULUCF oraz odpady. Trybunał stwierdził, że UE i państwa członkowskie spełniły te wymogi.

24 Wykazy UE i państw członkowskich muszą także uwzględniać gazy, źródła i pochłaniacze, które nie są objęte zobowiązaniami dotyczącymi redukcji emisji zawartymi w protokole z Kioto, ale wchodzą w zakres zasad sprawozdawczości UNFCCC. Są one zgłaszane jako tzw. pozycje uzupełniające i dotyczą emisji z żeglugi międzynarodowej, lotnictwa międzynarodowego i biomasy do celów energetycznych. Zagregowany wykaz UE obejmuje dane na temat emisji w odniesieniu do wszystkich pozycji uzupełniających, zgodnie z zasadami sprawozdawczości UNFCCC.

25 Rozporządzenie UE w sprawie mechanizmu monitorowania (zob. pkt **11**) ustanawia zasady sprawozdawczości wykraczające poza zasady ustanowione w porozumieniach międzynarodowych. Nakłada ono na Komisję wymóg przekazywania

informacji na temat emisji sadzy¹⁹ i niezwiązanych z CO₂ skutków lotnictwa cywilnego UE dla klimatu²⁰. Komisja publikuje zagregowane unijne dane na temat sadzy na podstawie danych przekazywanych przez państwa członkowskie. Prowadzi również sprawozdawczość dotyczącą skutków lotnictwa dla klimatu wynikających z innych czynników niż emisje CO₂²¹. Jak wynika z raportu o oddziaływaniu lotnictwa europejskiego z 2019 r., skutki te są większe niż wpływ emisji CO₂. Obecnie dostępne dane naukowe na ten temat są jednak niewystarczające, by precyzyjnie określić ich skalę²².

26 Komisja opracowuje także dane na temat emisji generowanych przez konsumpcję towarów i usług w UE (w tym przywozy, ale z wyłączeniem wywozów). Dane te, zwane śladem węglowym, pozwalają na uzyskanie dodatkowych informacji na temat czynników ekonomicznych stymulujących emisje do powietrza, a w szczególności na temat wpływu UE na emisje globalne. Mogą one zachęcać do przyjmowania nowych podejść w kształtowaniu polityki oraz zapewniać wkład w definiowanie wskaźników zrównoważonej produkcji i konsumpcji²³.

27 Eurostat oszacował, że ślad węglowy UE wynosi 7,2 ton CO₂ na osobę (2017 r.). Metoda obliczania śladu węglowego jest jednak skomplikowana²⁴.

Przeprowadzany przez Komisję i EEA przegląd jakości zgłaszanych emisji jest zadowalający

28 Przeprowadzany przez Komisję i EEA przegląd jakości krajowych wykazów gazów cieplarnianych koncentruje się na tych kategoriach emisji, które w przypadku ich

¹⁹ Pył drobny o zarówno chłodzącym, jak i ocieplającym wpływie na atmosferę.

²⁰ Takie jak aerozole i tworzenie się chmur, o pośrednim efekcie ocieplającym dla atmosfery.

²¹ Sprawozdanie Komisji COM/2018/716 dla Parlamentu Europejskiego i Rady „UE i porozumienie klimatyczne z Paryża: podsumowanie postępów na konferencji COP w Katowicach”.

²² Raport o oddziaływaniu lotnictwa europejskiego z 2019 r.
<https://www.easa.europa.eu/eaer/>.

²³ Sprawozdanie techniczne EEA nr 20/2013: „European Union CO₂ emissions: different accounting perspectives” [Emisje CO₂ w Unii Europejskiej: różne perspektywy rozliczeniowe].

²⁴ Zob. także ramka 3 w sprawozdaniu specjalnym Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 16/2019 pt. „Europejskie rachunki ekonomiczne środowiska – możliwe jest zwiększenie ich przydatności dla podmiotów wyznaczających kierunki polityki”.

zawyżenia lub zaniżenia mogłyby wywierać istotny wpływ na wykazy państw członkowskich i zagregowany wykaz UE. W ramach przeglądu nacisk położony jest na kryteria jakości zdefiniowane w wytycznych UNFCCC: przejrzystość, kompletność, spójność, porównywalność i poprawność. Uzupełnieniem przeglądu jest monitorowanie wcześniejszych zaleceń Komisji i UNFCCC. UNFCCC dokonuje także przeglądu danych szacunkowych przedkładanych przez państwa członkowskie i Komisję (zob. *rys. 3*).

29 Proces przeglądu obejmuje kontrole zautomatyzowane i ręczne. W ramach tych pierwszych identyfikowane są brakujące dane i potencjalne rozbieżności w emisjach, wskaźnikach emisji i tendencjach. Eksperti przeprowadzający kontrole ręczne oceniają z kolei, czy ustalenia poczynione w toku kontroli zautomatyzowanych faktycznie stanowią kwestie problematyczne oraz czy dane i metody są wiarygodne, tj. nie prowadzą do zawyżenia lub zaniżenia emisji. Osoby przeprowadzające przeglądy pracują w zespołach, a ustalenia dokonane przez jedną osobę muszą zawsze zostać potwierdzone przez drugą.

30 Na pierwszym etapie procesu przeglądu osoby go dokonujące weryfikują dane szacunkowe w odniesieniu do wszystkich sektorów, dla których sporządzane są wykazy gazów cieplarnianych, tj. energii, procesów przemysłowych i użytkowania produktów, rolnictwa, LULUCF oraz odpadów. Dokumentują one rezultaty swoich weryfikacji i przekazują ewentualne uwagi państwom członkowskim. Na drugim etapie osoby dokonujące przeglądu weryfikują nierozwiązane na pierwszym etapie problematyczne kwestie z zakresu zgodności, które mogłyby wywrzeć istotny wpływ na końcowe dane szacunkowe dotyczące emisji. Mogą także sformułować zalecenia dotyczące udoskonalenia wykazów. Osoby dokonujące przeglądu w imieniu Komisji nie dokumentują jednak w odpowiedni sposób prowadzonego przez siebie monitorowania wcześniejszych zaleceń Komisji ani swoich prac dotyczących mniej istotnych problemów wykrytych podczas zautomatyzowanych kontroli. Trybunał stwierdził także, że monitorowanie przez Komisję nierozwiązanych problemów stwierdzonych w ramach przeglądów UNFCCC opierało się na niekompletnych informacjach przekazywanych przez państwa członkowskie. W 2018 r. w przypadku państw członkowskich wybranych na potrzeby kontroli Trybunał stwierdził na podstawie dokumentacji, że osoby dokonujące przeglądu w imieniu Komisji sprawdziły status 11 kwestii problematycznych zgłoszonych w sprawozdaniach z przeglądu UNFCCC z 2016 r. Tymczasem osoby dokonujące przeglądu z ramienia UNFCCC wskazały 64 utrzymujące się problemy w swoich sprawozdaniach z 2016 r.

31 Sektor LULUCF (zob. *ramka 2*) nie jest objęty celem UE na 2020 r. Jest on co prawda uwzględniany na pierwszym etapie przeglądu, ale Komisja nie przedstawia

obecnie zaleceń ani nie monitoruje wykonania większości zaleceń UNFCCC w tym zakresie skierowanych do państw członkowskich. Dane dotyczące LULUCF podawane w zagregowanym wykazie UE wskazują, że sektor ten pochłania więcej CO₂ z atmosfery niż emituje (pochłanianie 5,54% emisji UE w 2017 r.; zob. [rys. 6](#)). W związku z tym uważany jest on za pochłaniacza dwutlenku węgla netto. Dane dotyczące tego sektora charakteryzują się jednak stosunkowo wysoką niepewnością statystyczną²⁵. Po przyjęciu w ostatnim czasie rozporządzenia 2018/841 w sprawie LULUCF, które włącza ten sektor do celu na 2030 r., Komisja planuje przeprowadzenie pełnego procesu przeglądu tego sektora, począwszy od emisji za rok 2021 zgłaszanych w 2023 r.

Ramka 2

Istotność sektora LULUCF i sprawozdawczość na jego temat

Atmosferyczny CO₂ gromadzi się w postaci węgla w roślinności i glebie w ekosystemach lądowych. Na poziom atmosferycznego CO₂ wpływ ma użytkowanie gruntów, zmiana użytkowania gruntów i leśnictwo. Lasy pochłaniają CO₂ z atmosfery dzięki roślinności rosnącej na powierzchni gruntu i pod jego powierzchnią. Gdy jednak obszary trawiaste zostają zaorane, drzewa są ścinane na potrzeby produkcji energii lub lasy zostają zastąpione obszarami trawiastymi bądź gruntami zabudowanymi, dochodzi do emisji CO₂. Wszystkie te przypadki pochłaniania i emisji atmosferycznego CO₂ są zgłaszane w wykazach gazów cieplarnianych dotyczących sektora LULUCF.

Na podstawie zobowiązań wynikających z protokołu z Kioto i z UNFCCC Unia Europejska zgłasza emisje i pochłanianie gazów cieplarnianych spowodowane zmianami na obszarach leśnych (np. w następstwie sadzenia lub wycinania lasów). Jeśli zmiany te powodują magazynowanie większych ilości CO₂ niż są emitowane, w wykazach podaje się łączne emisje pomniejszone o wielkość pochłoniętych emisji netto.

W zagregowanym wykazie UE uwzględniane są dodatkowe dane na temat emisji i pochłaniania z gospodarki leśnej, obszarów trawiastych, gruntów uprawnych, terenów podmokłych i gruntów zabudowanych, chociaż nie jest to obowiązkowe na mocy protokołu z Kioto. Na podstawie nowego rozporządzenia w sprawie LULUCF, przyjętego po wejściu w życie porozumienia paryskiego (zob. pkt [12](#)), emisje i pochłanianie gazów cieplarnianych z tych wszystkich kategorii rozliczania zostaną objęte obowiązkowymi wymogami sprawozdawczymi.

²⁵ Zob. sprawozdanie dotyczące wykazu UE z 2019 r.

32 Rozporządzenie w sprawie unijnego mechanizmu monitorowania i jego przepisy wykonawcze²⁶ nakładają wymóg weryfikacji wykazów pod kątem spójności z danymi z innych źródeł, np. z danymi przekazywanymi na potrzeby systemu handlu emisjami, statystyk dotyczących energii oraz przepisów w sprawie zanieczyszczenia powietrza i fluorowanych gazów cieplarnianych. Osoby dokonujące przeglądów w imieniu Komisji weryfikują spójność wykazów z tymi danymi oraz stosują dodatkowe metody w celu sprawdzenia, czy przyjęte szacunki są racjonalne²⁷.

33 Dane satelitarne, wraz z danymi z monitorowania *in situ*, mogą okazać się pomocne, jeśli chodzi o udoskonalenie danych dotyczących działalności, weryfikację zgłoszonych danych oraz zapewnianie dodatkowych informacji na temat emisji i pochłaniania w przypadku sektorów, w których dane szacunkowe są zazwyczaj obarczone większą niepewnością (zob. *ramka 3*).

²⁶ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 749/2014 w sprawie struktury, formatu, procesu przekazywania i przeglądu informacji zgłaszanych przez państwa członkowskie zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 525/2013 (Dz.U. L 203 z 11.7.2014, s. 23).

²⁷ Osoby dokonujące przeglądów porównują dane państw członkowskich z danymi na temat działalności (istnienie, zakres działalności i jej produkty) w odniesieniu do różnych źródeł emisji. Dane te pochodzą z europejskich i międzynarodowych statystyk, od globalnych organizacji przemysłowych, z Eurocontrol oraz z projektów UE ukierunkowanych na gromadzenie i modelowanie takich danych na temat działalności.

Ramka 3

Dane z satelitów i ze stacji monitorowania *in situ* mogą pomóc w weryfikacji danych szacunkowych na temat emisji

Dane szacunkowe na temat emisji gazów cieplarnianych oparte na działalności mogą być weryfikowane w drodze obserwacji atmosferycznych z wykorzystaniem jednocześnie monitorowania satelitarne, stacji monitorowania *in situ* i modelowania. W UE realizowane są obecnie projekty (np. dwa projekty „VERIFY” i „ICOS”) mające na celu poprawę jakości danych z monitorowania. Mogłoby to umożliwić UE przeprowadzanie weryfikacji z wykorzystaniem tych danych.

Służby satelitarne monitorowania atmosferycznego mogą zapewniać informacje na temat stężenia gazów cieplarnianych i na temat danych dotyczących działalności. Faktyczną wielkość emisji gazów cieplarnianych i źródła emisji można ustalić za pomocą różnych procedur modelowania.

Stacje monitorowania in situ mierzą lokalnie emisje i pochłanianie gazów cieplarnianych oraz ich przepływ ze stosunkowo dużą dokładnością (w porównaniu z danymi szacunkowymi). Może to przekładać się na nowe informacje, które mogą przyczynić się do lepszych szacunków dotyczących sektorów rolnictwa, odpadów i LULUCF, które to szacunki charakteryzują się wysokim stopniem niepewności.

Monitorowanie w oparciu o pokrycie terenu z wykorzystaniem satelitów takich jak Copernicus oraz innych technik teledetekcji jest możliwe, a nawet zalecane w nowym rozporządzeniu dotyczącym sektora LULUCF (2018/841).

34 Jedno państwo członkowskie (Zjednoczone Królestwo) wykorzystywało dane satelitarne w celu weryfikacji danych dotyczących sektora LULUCF, w szczególności zmian w pokrywie leśnej. Przeprowadzało także weryfikacje danych szacunkowych na temat emisji z wykorzystaniem danych z monitorowania *in situ* w odniesieniu do gazów wymienionych w wykazie krajowym. Te weryfikacje doprowadziły do lepszego oszacowania emisji metanu i niektórych fluorowęglowodorów, które były zawyżane w wykazach, a także emisji tlenku diazotu, które były zaniżane. Komisja nie wykorzystuje obecnie danych satelitarnych w celu weryfikowania danych szacunkowych na temat emisji bądź danych dotyczących sektora LULUCF.

Unijny wykaz gazów cieplarnianych został udoskonalony z biegiem czasu

35 Osoby dokonujące przeglądów w imieniu Komisji opracowują uwagi, gdy w ramach swoich weryfikacji stwierdzą przypadki, w których dane szacunkowe państw członkowskich na temat emisji gazów cieplarnianych nie są zgodne z wymogami sprawozdawczymi lub gdy istnieje ryzyko zawyżenia lub zaniżenia emisji.

36 Państwa członkowskie ustosunkowują się do takich uwag jeszcze w trakcie przeglądu lub korygują swoje dane szacunkowe. Jeśli odpowiedzi udzielone przez państwa członkowskie nie umożliwiają rozwiązania problemów zgłoszonych przez osoby dokonujące przeglądu, osoby te proponują korekty techniczne danych szacunkowych (skorygowane dane, które mają zastąpić pierwotne dane szacunkowe) lub przedstawiają zalecenia dotyczące przyszłych ulepszeń.

37 W przypadku państw członkowskich objętych próbą kontrolną Trybunału większość zgłoszonych uwag została wyjaśniona podczas przeglądu przeprowadzanego przez Komisję, w związku z czym w 2018 r. państwa członkowskie nie musiały dokonywać korekty danych szacunkowych.

38 Metodyka obliczania emisji gazów cieplarnianych (zob. [ramka 1](#)) wiąże się nieodłącznie z pewnym stopniem niepewności. Państwa członkowskie zgłaszały stosowanie na większą skalę bardziej precyzyjnych („wyższego rzędu”) metodyk szacowania w przypadku najistotniejszych źródeł emisji. W ujęciu ogólnym niepewność w przypadku zagregowanego wykazu UE zmniejszyła się z 6,2% w 2016 r. do 5,8% w 2018 r. UNFCCC również odnotował postępy poczynione przez Komisję w realizacji zaleceń dotyczących wykazu UE, które przedstawił w swoich wcześniejszych sprawozdaniach z przeglądów.

39 Komisja (DG CLIMA) i EEA podjęły rozmaite działania w celu poprawy jakości wykazów państw członkowskich:

- a) organizacja regularnych spotkań grup roboczych oraz seminariów poświęconych budowaniu zdolności z udziałem innych dyrekcji generalnych Komisji i państw członkowskich w celu wsparcia procesu przeglądu oraz zapewnienia pomocy państwom członkowskim w poprawie jakości ich danych;
- b) organizacja szeregu wizyt w celu budowania zdolności w zainteresowanych państwach członkowskich²⁸;
- c) opracowanie wytycznych i zachęcanie do wymiany wiedzy na temat szczegółowych problemów metodycznych;

²⁸ Bułgaria (2018 r.), Estonia (2018 r.), Cypr (2018 r.), Malta (2017 i 2018 r.).

- d) ustanowienie systemu na potrzeby przeglądu i udoskonalenia zagregowanego wykazu UE – z pomocą ekspertów z państw członkowskich i innych specjalistów.

40 Sześć państw członkowskich, do których przesłano kwestionariusz, odpowiedziało, że wysiłki Komisji w zakresie promowania wymiany wiedzy i wytycznych były użyteczne oraz że przegląd prowadzony przez UE oraz powiązane wytyczne przyczyniły się do udoskonalenia ich wykazów. Wskazały one także obszary, w których ich zdaniem potrzebne byłyby dodatkowe wytyczne (zob. [ramka 4](#)).

Ramka 4

Potrzeba dodatkowych wytycznych i informacji

Niektóre państwa członkowskie stwierdziły, że w jednym lub kilku z następujących obszarów użyteczne byłyby dodatkowe wytyczne i informacje od Komisji:

- a) uwzględnianie w obliczeniach wycieków gazu na terytoriach międzynarodowych poprzez zastosowanie udoskonalonych metod w zakresie transportu gazu rurociągami;
- b) opracowywanie metod w odniesieniu do emisji związanych ze spalaniem paliw ciekłych i z instalacjami biogazu wykorzystującymi nawóz naturalny;
- c) poprawa danych statystycznych dotyczących zmiany użytkowania gruntów;
- d) udoskonalenie informacji naukowych na temat składowania dwutlenku węgla w glebie;
- e) zwiększenie porównywalności baz danych dotyczących fluorowanych gazów cieplarnianych.

UE powinna dysponować bardziej precyzyjnymi informacjami na temat przyszłych redukcji emisji gazów cieplarnianych

41 Trybunał przeanalizował funkcjonowanie i rezultaty przeprowadzanego przez Komisję przeglądu jakości prognoz UE i prognoz państw członkowskich dotyczących przyszłych emisji gazów cieplarnianych. Oceniał także, w jakim stopniu dane na temat emisji są uwzględnione w celach na 2020 r. i 2030 r. dla UE jako całości. Ponadto przeanalizował prace Komisji dotyczące strategii, polityki i działań UE ukierunkowanych na redukcję emisji.

Komisja i EEA pomagają państwom członkowskim w poprawie jakości ich prognoz

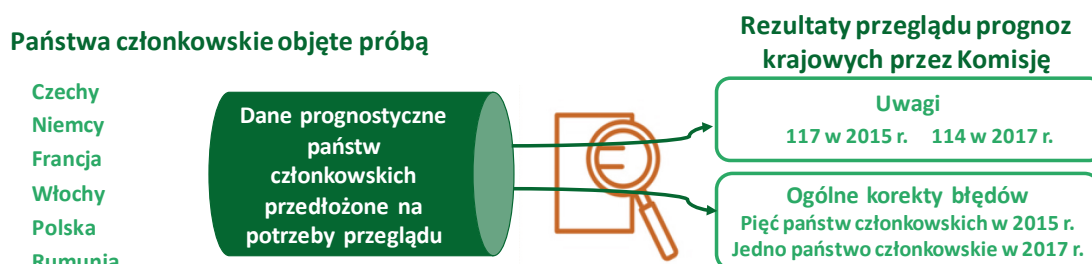
42 Prognozy stanowią ważną część oceny postępów i cyklu rozwoju polityki. Wskazują one na zapotrzebowanie na dodatkowe strategie i działania w zakresie łagodzenia zmiany klimatu, tak aby osiągnąć zamierzony cel redukcji (zob. pkt **10**). Państwa członkowskie i UE opracowują swoje prognozy z zastosowaniem narzędzi do modelowania, na podstawie założeń i parametrów, które obejmują między innymi wpływ wszystkich obszarów polityki i działań na emisje (np. łącznie z polityką rozwoju infrastruktury i transportu).

43 Komisja, przy wsparciu EEA, weryfikuje i sumuje prognozy państw członkowskich, aby uzyskać zagregowane prognozy UE. Trybunał sprawdził założenia koncepcyjne i funkcjonowanie tego systemu przeglądu jakości, który jest stosowany w celu zapewnienia, by prognozy spełniały międzynarodowe wymogi i były ulepszone z upływem czasu.

44 Przeprowadzony przez Komisję przegląd prognoz krajowych w odniesieniu do próby sześciu państw członkowskich uwzględnił wszystkie zasady dotyczące jakości wskazane w wytycznych UNFCCC. Ogólnie rzecz biorąc, osoby dokonujące przeglądu przedstawiały klarowne informacje na temat tych kryteriów, a swoje ustalenia przekazywały państwom członkowskim w sposób przejrzysty, z uwzględnieniem ustaleń z poprzednich przeglądów przeprowadzonych przez Komisję.

45 Wyniki przeglądu przeprowadzonego przez Komisję w odniesieniu do sześciu państw członkowskich objętych próbą pokazały, że tylko jedno państwo musiało dokonać ogólnej korekty błędu w 2017 r., w porównaniu z pięcioma w 2015 r. Kontrole przeprowadzane przez Komisję w 2017 r. były bardziej dogłębne niż w 2015 r., a liczba ustaleń poczynionych w toku przeglądu zmniejszyła się minimalnie w tym samym okresie (zob. *rys. 4*). W swoich przeglądach raportów krajowych i sprawozdań dwuletnich UNFCCC przedstawił mniej zaleceń w 2017 r. niż w 2015 r. na temat prognoz państw członkowskich, co wskazuje na to, że ich jakość się poprawiła.

Rys. 4 – Udoskonalenie prognoz w przypadku sześciu państw członkowskich objętych próbą



Źródło: wyniki przeglądu przeprowadzonego przez Komisję przekazane państwom członkowskim.

46 Pięć z sześciu państw członkowskich stwierdziło w swoich odpowiedziach na kwestionariusz Trybunału, że ich zdaniem wytyczne i wsparcie ze strony Komisji oraz Europejskiej Agencji Środowiska (zob. [ramka 5](#)) faktycznie ułatwiły udoskonalenie prognoz krajowych.

Ramka 5

Większość państw członkowskich doceniała wytyczne Komisji dotyczące prognoz

Państwa członkowskie mogą zdecydować, z jakich metod, narzędzi do modelowania i parametrów będą korzystać w celu opracowania swoich prognoz krajowych. Wspólne podejścia są jednak użyteczne, tak aby zapewnić wyższy poziom spójności podczas agregowania prognoz na szczeblu UE. Komisja co dwa lata opracowuje zestaw zharmonizowanych parametrów i zaleca, by państwa członkowskie korzystały z nich i z wyznaczonych dla nich wartości. Dziesięć z 28 państw członkowskich korzystało z wszystkich z nich.

Pięć z sześciu państw członkowskich objętych próbą uważało, że wytyczne UE były użyteczne i wystarczające. Niemniej ich zdaniem wspólne unijne narzędzie do modelowania zapewniłoby wartość dodaną i przyczyniło się do lepszych prognoz krajowych. Komisja testuje obecnie nowe narzędzie do modelowania o nazwie POTEnCIA i planuje dać państwom członkowskim wolny dostęp do niego.

Komisja nie dokonała oceny ryzyka wystąpienia istotnych odchyłeń od scenariusza referencyjnego UE

47 W prognozach UE agregowane są prognozy państw członkowskich (sporządzane na podstawie założeń przyjętych w danym państwie). Komisja opracowuje również

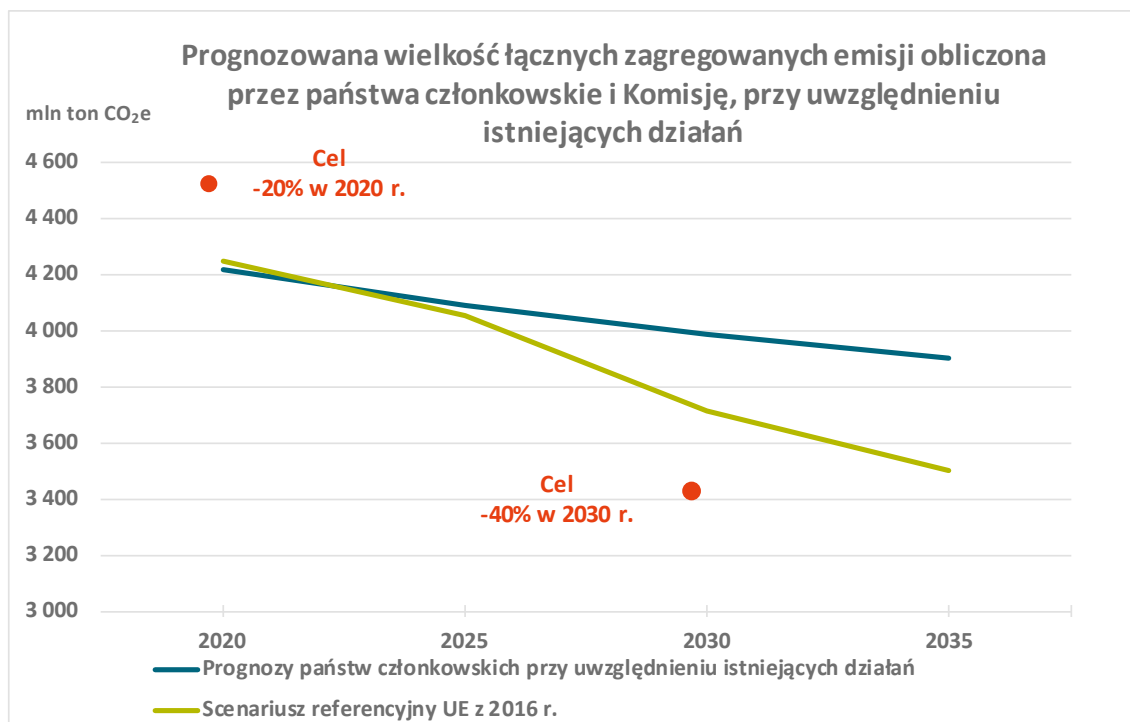
osobne prognozy, które opierają się na jej własnych założeniach²⁹ co do rozwoju unijnych systemów energetycznych i transportowych oraz ich wpływu na wielkość emisji gazów cieplarnianych. Prognozy te zawierają sekcje poświęcone tendencjom w zakresie emisji niezwiązanych z energią oraz różnym interakcjom między strategiami politycznymi w tych sektorach. Prognozy Komisji składają się na scenariusz referencyjny UE. Na podstawie tego scenariusza oraz celów w zakresie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych Komisja ocenia zapotrzebowanie na dodatkowe strategie i działania UE na rzecz łagodzenia zmiany klimatu.

48 Komisja opracowuje scenariusz referencyjny UE³⁰ na przyszłość przy założeniu pełnego wdrożenia obecnej polityki i działań na rzecz łagodzenia zmiany klimatu oraz osiągnięcia redukcji emisji zaproponowanych w ramach tych działań. Z informacji przekazanych przez Komisję do UNFCCC wynika, że zagregowane prognozy państw członkowskich na okres po 2023 r. wykazują niższe redukcje emisji niż przewidziano w scenariuszu referencyjnym Komisji z 2016 r. na ten sam okres (zob. [rys. 5](#)).

²⁹ Podczas definiowania tych założeń Komisja konsultuje się ze wszystkimi państwami członkowskimi.

³⁰ Najnowszy scenariusz referencyjny UE pochodzi z 2016 r. Poprzedni odnosił się do 2013 r.

Rys. 5 – Prognozy Komisji w scenariuszu referencyjnym UE z 2016 r. różnią się od zagregowanych prognoz państw członkowskich w perspektywie średnioterminowej



Źródło: siódmy raport krajowy i trzecie sprawozdanie dwuletnie Unii Europejskiej do UNFCCC (złożone w 2017 r.).

49 UE uzgodniła obecne cele redukcji emisji UE na 2020 r. w 2007 r. i osiągnęła założony cel w 2014 r. Trybunał informował już³¹, że cele na 2030 i 2050 r. nie zostaną osiągnięte bez podjęcia istotnych dodatkowych wysiłków (zob. także *rys. 1*).

50 Po 2023 r., jeśli urzeczywistnią się zagregowane prognozy UE, polityka i działania UE na rzecz łagodzenia zmiany klimatu będą musiały być bardziej zdecydowane niż te proponowane obecnie na podstawie scenariusza referencyjnego. W przypadku prognoz UNFCCC zaleca stosowanie analizy wrażliwości³². Komisja przeprowadza takie analizy przy opracowywaniu nowych strategii politycznych. Nie dokonała ona jednak oceny ryzyka wystąpienia istotnych odchyłeń od scenariusza referencyjnego UE.

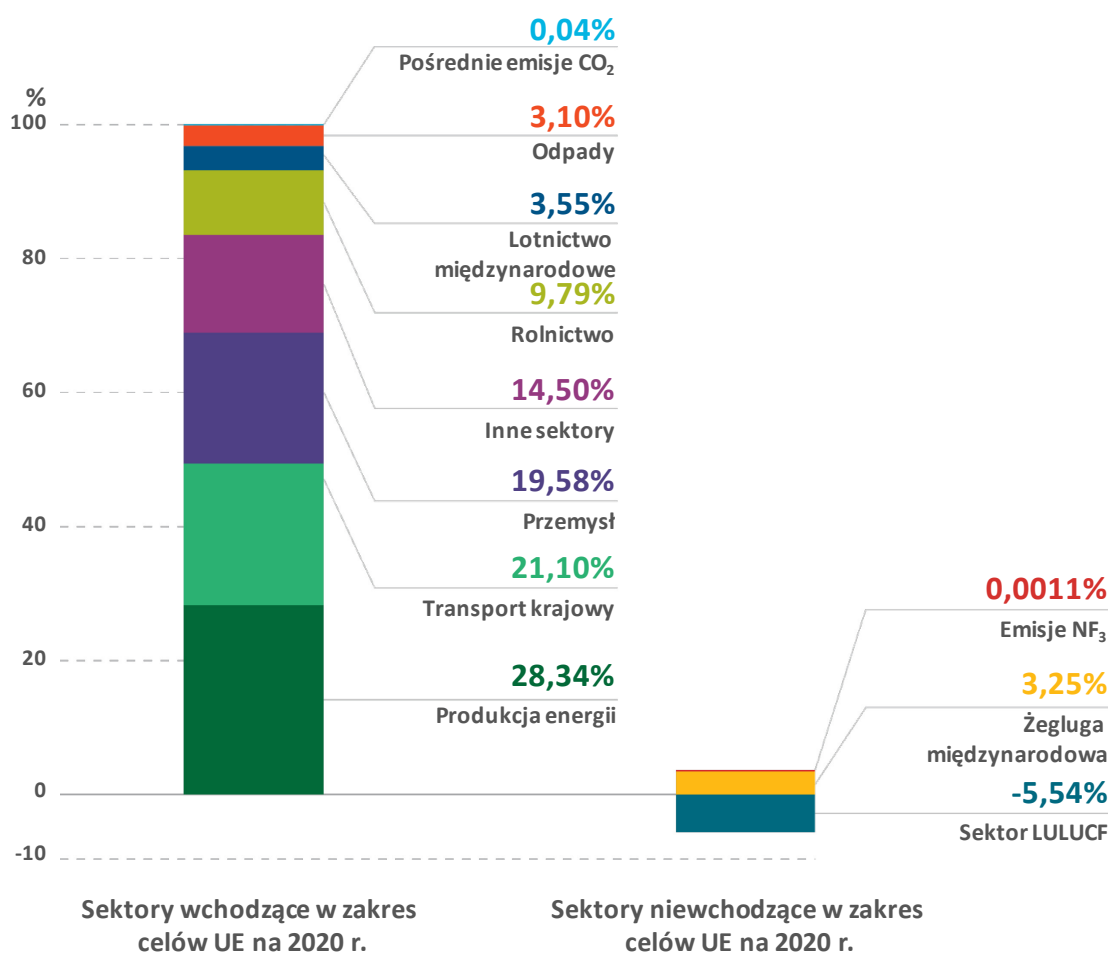
³¹ Przegląd horyzontalny pt. „Działania UE w dziedzinie energii i zmiany klimatu”, 2017 r.

³² Jak wynika ze sprawozdania z warsztatu dotyczącego prognoz emisji pochodzących z państw wymienionych w załączniku I do konwencji (FCCC/SBSTA/2004/INF.15 z 20 października 2004 r.), taka analiza byłaby przydatna „ze względu na potrzebę zrozumienia skutków zmian kluczowych parametrów i założeń”.

Cele UE w zakresie emisji na 2020 r. obejmują większość sektorów, dla których dostępne są dane

51 UE ustanowiła cele, względem których monitoruje redukcje emisji (zob. pkt 07). Na rys. 6 poniżej przedstawiono dane podane przez UE w jej wykazie w podziale na dwie grupy: emisje uwzględnione w celach UE na 2020 r. i emisje w nich nieuwzględnione.

Rys. 6 – Emisje uwzględnione i nieuwzględnione w celach UE na 2020 r.



Źródło: zagregowany wykaz UE przekazany UNFCCC w 2018 r. (emisje z 2017 r.).

52 Cele UE na 2020 r. są zgodne ze zobowiązaniami na mocy protokołu z Kioto i obejmują większość kluczowych sektorów podlegających sprawozdawczości: energię, procesy przemysłowe i użytkowanie produktów, rolnictwo oraz odpady. Ponadto cele UE obejmują lotnictwo międzynarodowe (wszystkie wyloty z UE), które stanowi pozycję uzupełniającą zgodnie z zasadami sprawozdawczości UNFCCC, a zatem nie wchodzi w zakres zobowiązań na mocy protokołu z Kioto. W 2017 r. sektor ten odpowiadał za 3,55% emisji UE. UE uwzględniła ten sektor w swoich ogólnych celach redukcji. Emisje te mają duże znaczenie, gdyż Organizacja Międzynarodowego

Lotnictwa Cywilnego przewiduje, że do 2040 r. mogą one wzrosnąć globalnie o 300% w porównaniu z poziomami z 2005 r.³³

53 UE przyjęła zasady dotyczące monitorowania i sprawozdawczości na temat wielkości emisji z żeglugi celem uzupełnienia danych w wykazie (zob. pkt **11(d)**). Żegluga międzynarodowa nie wchodzi co prawda obecnie w zakres celów redukcji emisji UE, ale Komisja współpracowała z Międzynarodową Organizacją Morską, agencją ONZ odpowiedzialną za regulację żeglugi, która przyjęła międzynarodowe zobowiązanie do ograniczenia emisji o co najmniej 50% do 2050 r. w porównaniu z poziomami z 2008 r. Państwa członkowskie UE, jako członkowie Międzynarodowej Organizacji Morskiej, muszą wywiązać się z tego zobowiązania.

54 W 2011 r.³⁴ Komisja zaproponowała redukcję emisji z tego sektora do 2050 r. W 2018 r. statki zawijające do portów w Europejskim Obszarze Gospodarczym³⁵ zaczęły wprowadzić monitorować i zgłaszać swoje emisje, brak jest jednak celów pośrednich na szczeblu UE lub działań ukierunkowanych na redukcję emisji z żeglugi międzynarodowej. Tymczasem emisje te, ujmowane zgodnie z zasadami sprawozdawczości UNFCCC jako pozycja uzupełniająca, odpowiadały za 3,25% emisji UE w 2017 r. Są one istotne, gdyż emisje ze statków zawijających do portów UE stanowią znaczny odsetek globalnych emisji z żeglugi³⁶. Międzynarodowa Organizacja

³³ Komisja Europejska, Działania w dziedzinie klimatu, *Reducing emissions from aviation* [Ograniczanie emisji z lotnictwa].

³⁴ Biała księga „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu”, COM(2011) 144 final z dnia 28 marca 2011 r.

³⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/757 w sprawie monitorowania, raportowania i weryfikacji emisji dwutlenku węgla z transportu morskiego (Dz.U. L 123 z 19.5.2015, s. 55).

³⁶ Jak wynika ze studium z 2009 r. zleconego przez DG ds. Środowiska pt. „Technical support for European action to reducing greenhouse gas emissions from international maritime transport” [Wsparcie techniczne dla europejskich działań na rzecz redukcji emisji gazów cieplarnianych z międzynarodowego transportu morskiego], na podstawie danych z 2006 r. stanowiły one 27% globalnych emisji z żeglugi.

Morska szacuje, że do 2050 r. globalne emisje z żeglugi mogą wzrosnąć o 50% do 250%³⁷.

55 Cele UE na 2020 r. nie obejmowały żadnych zobowiązań dotyczących sektora LULUCF. W celach na 2030 r.³⁸ UE wprowadziła wymóg polegający na tym, by państwa członkowskie nie dopuściły do wzrostu emisji z tego sektora w stosunku do poziomu bazowego (określany mianem „zasady zerowego salda”). W przypadku gdy państwo członkowskie zaobserwuje wzrost emisji, wzrost taki powinien zostać w pełni skompensowany (poprzez równoważne usunięcie CO₂ z atmosfery w wyniku podjęcia działań w tym sektorze lub przez pomniejszenie o kwotę wzrostu krajowych rocznych limitów emisji przewidzianych w rozporządzeniu (UE) 2018/842 w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego).

Komisja opracowała sektorowe plany działania obejmujące niemal 70% emisji

56 Stabilne, długoterminowe strategie redukcji emisji gazów cieplarnianych i plany działania mają kluczowe znaczenie dla transformacji gospodarczej, zatrudnienia i wzrostu oraz dla osiągnięcia szerszej rozumianych celów zrównoważonego rozwoju, a także dla sprawiedliwego i racjonalnego pod względem kosztów dążenia do długoterminowego celu określonego w porozumieniu paryskim (zob. pkt 12)³⁹.

57 Protokół z Kioto nakłada na strony obowiązek przedstawiania sprawozdań na temat długoterminowych strategii rozwoju niskoemisyjnego⁴⁰. W 2011 r. Komisja przedstawiła unijny plan działania dotyczący przejścia na gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.⁴¹, w którym wytyczyła potencjalne działania na rzecz ograniczenia emisji we

³⁷ „Third International Maritime Organization Greenhouse Gas Study” [Trzecie studium Międzynarodowej Organizacji Morskiej na temat gazów cieplarnianych], 2014 r.

³⁸ Rozporządzenie (UE) 2018/841.

³⁹ Motyw 35 rozporządzenia (UE) 2018/1999 w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu.

⁴⁰ Zgodnie z art. 2 protokołu z Kioto i decyzją UNFCCC 1/CP.16.

⁴¹ „Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.” Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu

wszystkich sektorach. Opracowała ona ten plan zgodnie ze scenariuszem optymistycznym globalnej strategii UE na 2050 r.⁴² Na wniosek Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej – oraz zgodnie z postanowieniami porozumienia paryskiego – na koniec 2018 r. Komisja przedstawiła długofalową wizję strategiczną dotyczącą osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r.⁴³ Ten zaktualizowany dokument obejmuje analizę ośmiu potencjalnych ścieżek prowadzących do redukcji emisji lub osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r.

58 Komisja opracowała także kilka planów działania dotyczących rozwoju sektorów odpowiadających za prawie 70% emisji, takich jak transport⁴⁴ i energia⁴⁵. W planach tych zdefiniowano długofalowe cele zrównoważonego rozwoju tych sektorów, zgodnie z zobowiązaniami klimatycznymi UE na 2050 r., oraz określono kierunek dla bardziej krótkoterminowej sektorowej polityki i działań. Takich szczegółowych planów działania nie opracowano jednak dla innych kluczowych sektorów, takich jak rolnictwo i LULUCF (zob. *ramka 6* poniżej).

Ekonomiczno-Społeczny i Komitetu Regionów, COM(2011) 112 final z dnia 8 marca 2011 r.

⁴² „EU Renaissance: A successful roadmap to low-carbon Europe” [Renesans UE: udany plan działania w kierunku niskoemisyjnej Europy] w sprawozdaniu Komisji Europejskiej „Global Europe 2050” [Globalna Europa w 2050 r.] (2012 r.). https://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/policy_reviews/global-europe-2050-report_en.pdf.

⁴³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społeczny, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego: „Czysta planeta dla wszystkich – Europejska długoterminowa wizja strategiczna dobrze prosperującej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki”, COM(2018) 773 final z dnia 28 listopada 2018 r.

⁴⁴ Biała księga „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu”, COM(2011) 144 final z dnia 28 marca 2011 r.

⁴⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społeczny i Komitetu Regionów „Plan działania w zakresie energii do roku 2050”, COM(2011) 885 final z dnia 15 grudnia 2011 r.

Ramka 6

UE nie posiada długoterminowych planów działania dla niektórych kluczowych sektorów

W przypadku rolnictwa, na które przypada kluczowa część budżetu UE, Komisja nie posiada długoterminowej wizji do 2050 r. Wspólna polityka rolno UE jest definiowana w cyklu 7-letnim. Obecne jej ramy obejmują okres od 2014 do 2020 r., a następnie od 2021 do 2027 r. Jednym z celów wspólnej polityki rolnej jest zapewnienie wkładu w działania w dziedzinie klimatu, nie obejmuje ona jednak żadnych szczegółowych zobowiązań w zakresie redukcji emisji.

Obecna strategia leśna UE także obowiązuje od 2013 do 2020 r. – jest to stosunkowo krótki okres. Komisja nie opublikowała jeszcze jej aktualizacji. Strategia średnio- i długoterminowa stanowiłaby ważny dalszy krok, w szczególności w świetle uwzględnienia sektora LULUCF w celach na 2030 r.

Sprawozdawczość na temat polityki i działań UE jest niekompletna

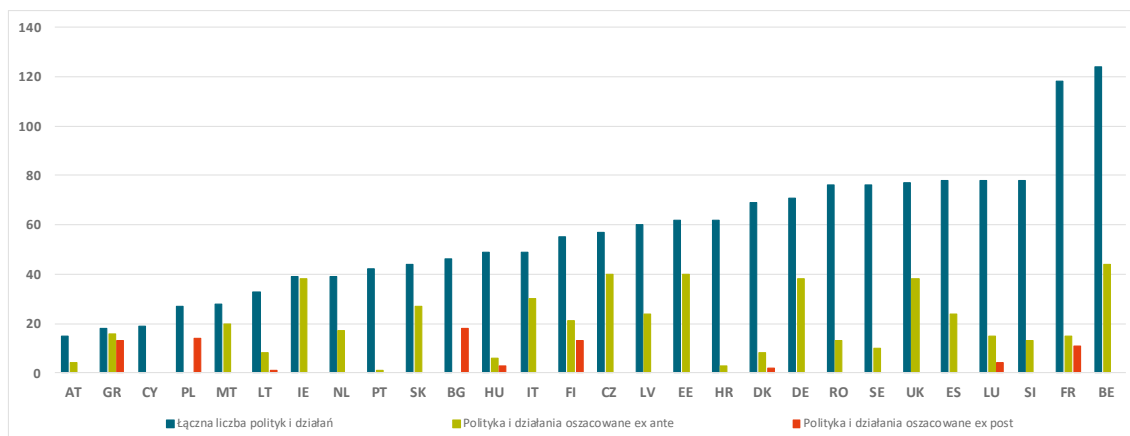
59 Zgodnie z art. 2 ust. 3 protokołu z Kioto państwa powinny dążyć do wdrażania polityki i działań mających na celu zminimalizowanie szkodliwego wpływu na klimat. W wytycznych UNFCCC przewidziano z kolei obowiązek przekazywania przez państwa co dwa lata informacji na temat szacowanych skutków ich polityki i działań na rzecz łagodzenia zmiany klimatu.

60 Rozporządzenie w sprawie mechanizmu monitorowania i jego przepisy wykonawcze wprowadziły system zapewniania i kontroli jakości w celu zagwarantowania, by zarówno Komisja, jak i państwa członkowskie przekazywały informacje wymagane na podstawie wytycznych UNFCCC dotyczące ich polityki i działań w zakresie łagodzenia zmiany klimatu. Sprawozdawczość ta powinna obejmować dane na temat szacowanych skutków *ex ante* i *ex post* polityki i działań w tym zakresie (zob. pkt **09**). Informacje te są potrzebne do monitorowania skuteczności polityki i działań w zakresie łagodzenia zmiany klimatu, a ponadto mają znaczenie dla opracowywania prognoz (zob. pkt **42**).

61 W 2015 i 2017 r. (lata obowiązkowego przedłożenia danych) osoby dokonujące przeglądów w imieniu Komisji zweryfikowały jakość informacji przekazanych przez państwa członkowskie na temat ich polityki i działań na rzecz łagodzenia zmiany klimatu. W następstwie przeglądu z 2017 r. sformułowano mniejszą liczbę ustaleń dotyczących polityki i działań państw członkowskich (416 ustaleń) niż w 2015 r. (714 ustaleń).

62 W ramach przeglądu przeprowadzonego przez Komisję stwierdzono, że państwa członkowskie przekazywały w niektórych przypadkach niewiele informacji na temat szacowanych skutków *ex ante* i *ex post* krajowej polityki i działań w zakresie łagodzenia zmiany klimatu w kontekście emisji (zob. *rys. 7*).

Rys. 7 – Państwa członkowskie nie informowały o skutkach niektórych polityk i działań



Źródło: przeglądarka danych EEA dotyczących polityki i działań.

63 W ramach procesu kształtowania polityki UE musi dokonywać ocen *ex ante* i *ex post* istotnego oddziaływania środowiskowego i klimatycznego polityki UE. Komisja oszacowała takie oddziaływanie *ex ante* (na etapie oceny skutków) w przypadku około dwóch trzecich polityk i działań UE na rzecz łagodzenia zmiany klimatu wymienionych w krajowym raporcie i sprawozdaniu dwuletnim UE dla UNFCCC z 2017 r. Dokonała także szacunkowej oceny oddziaływania *ex post* w odniesieniu do około dwóch piątych polityk i działań na rzecz łagodzenia zmiany klimatu, w przypadku których do momentu przeprowadzenia takiej oceny minęło wystarczająco dużo czasu.

64 W Programie Narodów Zjednoczonych ds. Ochrony Środowiska zaleca się stosowanie wskaźników klimatycznych *ex ante* i *ex post*⁴⁶. Wskaźniki dotyczące klimatu mogą odnosić się do wyrażonych ilościowo redukcji emisji osiągniętych za pośrednictwem polityki i działań w tym zakresie. Wskaźniki stanowią użyteczne narzędzia na potrzeby kształtowania polityki i podejmowania decyzji, a także umożliwiają pomiar postępów w dążeniu do zasobooszczędnej gospodarki niskoemisyjnej. W 2014 r. Europejska Agencja Środowiska zasygnalizowała jednak, że

⁴⁶ Podręcznik UNEP dotyczący wskaźników zielonej gospodarki.

nadal istnieje zapotrzebowanie na takie wskaźniki⁴⁷. Trybunał potwierdził ten stan rzeczy podczas swojej kontroli⁴⁸.

65 W raportach krajowych i sprawozdaniach dwuletnich UE z 2015 i 2017 r. Komisja przekazała UNFCCC wykaz polityk i działań UE na rzecz łagodzenia zmiany klimatu oraz informacje dotyczące ich skutków, w tym szacunkowe dane, będące wynikiem modelowania, na temat łącznego oddziaływania polityki i działań UE na emisje. Z przeprowadzonych przez UNFCCC przeglądów raportów krajowych i sprawozdań dwuletnich UE wynika, że Komisja przekazywała dane na temat wyrażonego ilościowo oddziaływania niektórych polityk i działań UE zgłoszonych UNFCCC (zob. [tabela 1](#)). Trybunał odnotował, że w 2017 r. sprawozdania z przeglądów UNFCCC wskazywały, iż Komisja przekazała dane szacunkowe na temat oddziaływania mniejszej liczby polityk i działań niż w 2015 r.

⁴⁷ Sprawozdanie techniczne EEA nr 08/2014 „Digest of EEA indicators” [Przegląd wskaźników EEA].

⁴⁸ Oprócz tego w sprawozdaniu specjalnym nr 16/2019 pt. „Europejskie rachunki ekonomiczne środowiska – możliwe jest zwiększenie ich przydatności dla podmiotów wyznaczających kierunki polityki” Trybunał stwierdził, że Komisja nie zgłosiła jasno zapotrzebowania na dane na potrzeby analizy polityki w dziedzinie środowiska.

Tabela 1 – Wyniki przeprowadzonych przez UNFCCC przeglądów sprawozdawczości UE na temat szacowanych skutków polityki i działań sektorowych

Sektory	Polityka i działania uwzględniane w przeglądzie UNFCCC	Szacowane oddziaływanie w zakresie łagodzenia zmiany klimatu do 2020 r. (kt CO ₂ e)		Szacowane oddziaływanie w zakresie łagodzenia zmiany klimatu do 2030 r. (kt CO ₂ e)	
		2015	2017	2015	2017
Międzysektorowe	Pakiet klimatyczno-energetyczny 2020	BO*	BO	BO	BO
	System handlu emisjami	BO	BO	BO	BO
	Decyzja dotycząca wspólnego wysiłku redukcyjnego	BO	BO	BO	BO
Energia	Strategia na rzecz unii energetycznej	BO	BO	BO	BO
	Dyrektywa w sprawie odnawialnych źródeł energii	BO	BO	BO	BO
Efektywność energetyczna	Dyrektywa w sprawie efektywności energetycznej	750 000	BO	BO	BO
	Dyrektywa w sprawie charakterystyki energetycznej budynków	185 000	185 000	BO	BO
	Rozporządzenie w sprawie etykietowania energetycznego	BO	BO	BO	BO
Transport	Rozporządzenie w sprawie emisji CO ₂ z samochodów osobowych	24 900	BO	43 600	BO
	Rozporządzenie w sprawie emisji CO ₂ z samochodów dostawczych	1 900	BO	5 300	BO
	Dyrektywa w sprawie jakości paliw	BO	48 000	BO	BO
Procesy przemysłowe i użytkowanie produktów	Rozporządzenie w sprawie fluorowanych gazów cieplarnianych	BO	BO	72 000	72 000
	Dyrektywa w sprawie ruchomych systemów klimatyzacji	13 000	13 000	BO	BO
	Dyrektywa w sprawie emisji przemysłowych	BO	BO	BO	BO
Rolnictwo	Wspólna polityka rolna UE	BO	BO	BO	BO
	Dyrektywa azotanowa	BO	BO	BO	BO
	Strategia tematyczna w dziedzinie ochrony gleby	BO	BO	BO	BO
LULUCF	Decyzja w sprawie rozliczania sektora LULUCF	BO	BO	BO	BO
Odpady	Dyrektywa w sprawie składowania odpadów	44 000	44 000	BO	BO
	Dyrektywa ramowa w sprawie odpadów	40 100	40 100	BO	BO

* BO = brak oszacowania.

Źródło: sprawozdania Sekretariatu UNFCCC z przeglądów raportów krajowych i sprawozdań dwuletnich UE przedłożonych przez Komisję w 2015 i 2017 r.

Wnioski i zalecenia

66 Główne pytanie kontrolne sformułowane przez Trybunał brzmiało: „Czy Komisja odpowiednio weryfikuje unijny wykaz gazów cieplarnianych oraz informacje na temat przyszłych redukcji emisji?”. Trybunał stwierdził, że dane na temat emisji UE są odpowiednio zgłaszane, ale Komisja powinna dysponować bardziej precyzyjnymi informacjami na temat przyszłych redukcji emisji gazów cieplarnianych.

67 Wykazy gazów cieplarnianych państw członkowskich agregowane w celu opracowania wykazu UE zawierają dane szacunkowe na temat emisji wszystkich gazów, źródeł i pochłaniaczy, zgodnie z zobowiązaniami wynikającymi z protokołu z Kioto i z rozporządzenia w sprawie mechanizmu monitorowania. Zagregowane wykazy UE obejmowały pozycje uzupełniające. W ujęciu ogólnym przepisy unijne i sprawozdawczość Komisji względem Parlamentu i Rady spełniają i przekraczają wymogi międzynarodowe (pkt [23–27](#)).

68 Komisja, przy wsparciu EEA, przeprowadza przeglądy wykazów państw członkowskich, uwzględniając główne sektory i kluczowe kategorie, a także korzysta ze zautomatyzowanych kontroli, których wyniki są potwierdzane przez ekspertów. Osoby dokonujące przeglądów weryfikują parametry wykorzystane do obliczenia danych szacunkowych, zestawiając je z informacjami ze źródeł zewnętrznych. W przypadku sektora LULUCF nie przeprowadzają one jednak tego samego rodzaju weryfikacji jak w odniesieniu do innych sektorów.

69 Sektor LULUCF jest szczególnie istotny i w 2018 r. został uwzględniony w celach UE na 2030 r. Jak wynika ze zagregowanego wykazu UE, sektor ten jest pochłaniaczem dwutlenku węgla netto w UE, jednak poziom niepewności statystycznej danych dotyczących tego sektora jest wysoki (pkt [28–34](#)).

70 Jakość wykazów poprawiła się z biegiem czasu. W przypadku państw członkowskich objętych próbą większość uwag zgłoszonych podczas przeglądu przeprowadzonego przez Komisję została wyjaśniona w trakcie trwania przeglądu, a w 2018 r. Komisja nie wymagała od państw członkowskich korekty danych szacunkowych. W latach 2016–2018 ogólny poziom niepewności w przypadku zagregowanego wykazu UE obniżył się (pkt [35–40](#)).

Zalecenie 1 – Udoskonalenie procesu przeglądu przeprowadzanego przez Komisję w odniesieniu do sektora LULUCF

Komisja powinna zaktualizować swoje wytyczne dotyczące przeglądów wykazów, tak aby kontrole w sektorze LULUCF były bardziej rygorystyczne i zbliżone do kontroli przeprowadzanych w innych sektorach.

Termin realizacji: 2022 r.

71 Komisja i EEA sprawdzają także jakość prognoz państw członkowskich. W trakcie przeglądów w 2017 r. stwierdzono mniej problemów niż w 2015 r., co świadczy o poprawie prognoz krajowych. Obecnie zagregowane prognozy UE opierają się na krajowych modelach i założeniach. Komisja udostępni zainteresowanym państwom członkowskim narzędzie do modelowania w celu zharmonizowania tego procesu (pkt 42–46).

72 Komisja opracowuje odrębny scenariusz referencyjny UE na podstawie swoich własnych założeń. Przy opracowywaniu nowych strategii politycznych przeprowadza natomiast analizy wrażliwości. Nie dokonała ona jednak oceny ryzyka wystąpienia istotnych odchyłeń od scenariusza referencyjnego UE (pkt 47–50).

73 Komisja wykorzystuje dane dotyczące głównych źródeł emisji do oceny postępów w osiągnięciu celów redukcji. Cel na 2020 r. ustanowiony na szczęblu UE nie obejmował emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w sektorze LULUCF ani emisji z żeglugi międzynarodowej (ale obejmował emisje z lotnictwa międzynarodowego). Cel UE na 2030 r. został poszerzony o sektor LULUCF, ale nie o żeglugę międzynarodową. Międzynarodowa Organizacja Morska zobowiązała się wprowadzić do zmniejszenia emisji o połowę do 2050 r., brak jest jednak celów pośrednich na szczęblu UE i działań ukierunkowanych na redukcję emisji w tym sektorze. Tymczasem statki zawijające do portów w Europejskim Obszarze Gospodarczym odpowiadają za 27% emisji z żeglugi międzynarodowej. W studiach prognozowany jest znaczny wzrost tych emisji (pkt 51–55).

74 W 2018 r. Komisja wydała komunikat w sprawie osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r., który dotyczył wszystkich sektorów. Przyjęła także długoterminowe sektorowe plany działania obejmujące niemal 70% zgłaszanych emisji. W tych szczegółowych planach zdefiniowano cele zrównoważonego rozwoju w tych sektorach, zgodnie z zobowiązaniami klimatycznymi UE na 2050 r., oraz określono kierunek dla bardziej krótkoterminowej polityki i działań sektorowych. Komisja nie

zapropowała jednak szczegółowych planów działania dla niektórych kluczowych sektorów, takich jak rolnictwo i LULUCF (pkt 56–58).

75 Komisja nie przekazała danych szacunkowych na temat oddziaływania na emisje niektórych rodzajów polityki i działań w zakresie łagodzenia zmiany klimatu. W rezultacie sprawozdania przekazywane do UNFCCC nie zapewniają kompletnych informacji na temat wkładu unijnej i krajowej polityki i działań w zakresie łagodzenia zmiany klimatu w osiągnięciu redukcji emisji wyznaczonych na lata 2020, 2030 i 2050 (pkt 59–65).

Zalecenie 2 – Udoskonalenie ram dotyczących przyszłych redukcji emisji

Komisja powinna udoskonalić ramy dotyczące przyszłych redukcji emisji poprzez:

- a) ocenę możliwości wprowadzenia pośrednich działań i celów na szczeblu UE dla żeglugi międzynarodowej zgodnie z globalnym zobowiązaniem do osiągnięcia redukcji emisji o co najmniej 50% do 2050 r. w tym sektorze;
- b) zapewnienie, by strategiczne plany dotyczące rolnictwa i sektora LULUCF przyczyniały się do osiągnięcia celów wyznaczonych na 2050 r., oraz weryfikowanie, czy państwa członkowskie przyjęły odpowiednią politykę i działania w odniesieniu do tych sektorów, zgodnie z ich długofalowymi strategiami;
- c) ocenę i przekazywanie do UNFCCC informacji na temat wpływu na emisje wywieranego przez kluczowe polityki i działania UE, takie jak system handlu emisjami, rozporządzenie w sprawie emisji CO₂ z transportu drogowego oraz inne sektory objęte decyzją dotyczącą wspólnego wysiłku redukcyjnego.

Termin realizacji: 2023 r.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę I, której przewodniczy członek Trybunału Obrachunkowego Nikolaos MILIONIS, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 25 września 2019 r.

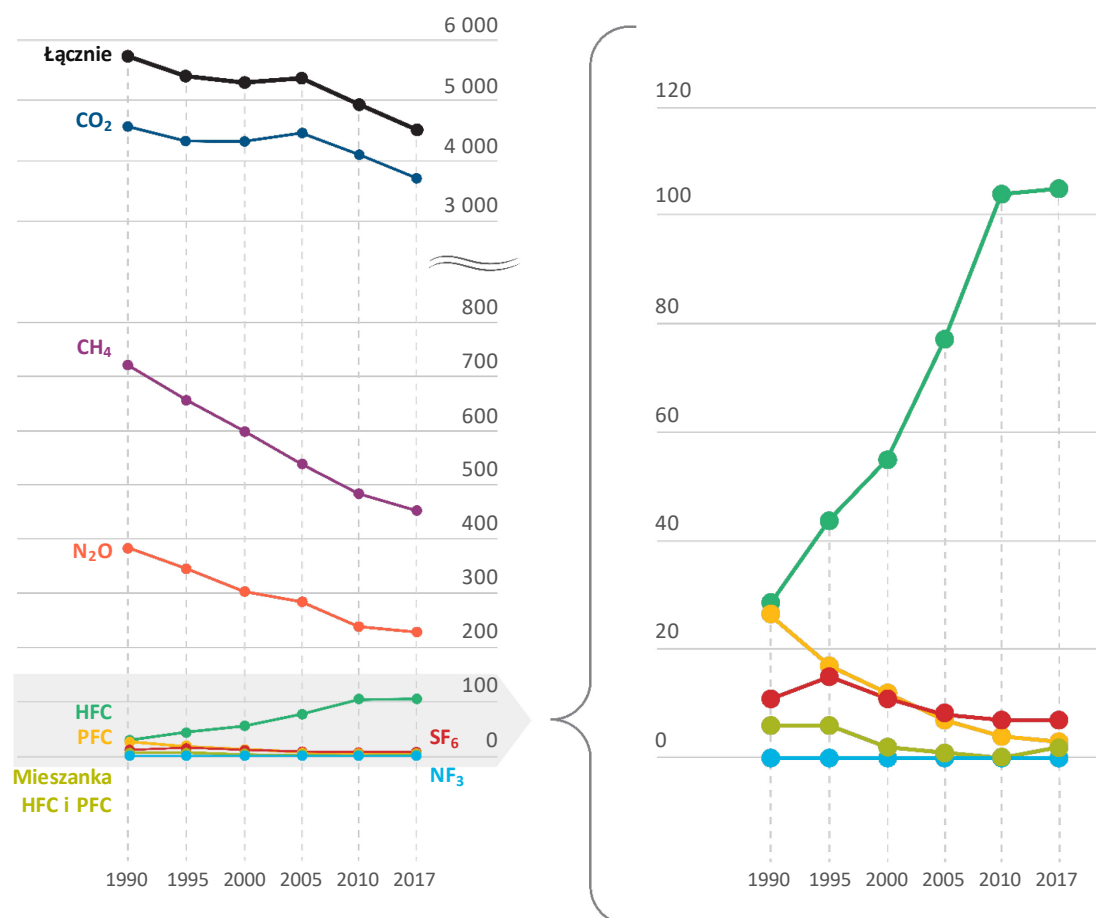
*W imieniu Trybunału
Obrachunkowego*

Klaus-Heiner LEHNE
Prezes

Załącznik – Informacje o gazach cieplarnianych

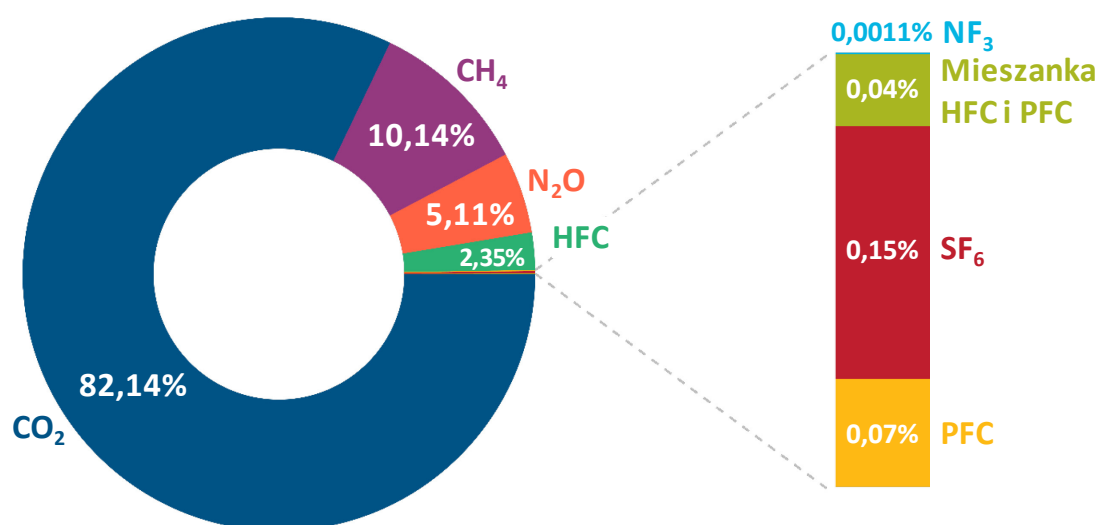
Rys. A – Emisje głównych gazów cieplarnianych uległy ogólnie zmniejszeniu od 1990 r.

Kształtowanie się poziomu emisji na przestrzeni lat (mln ton CO₂e)



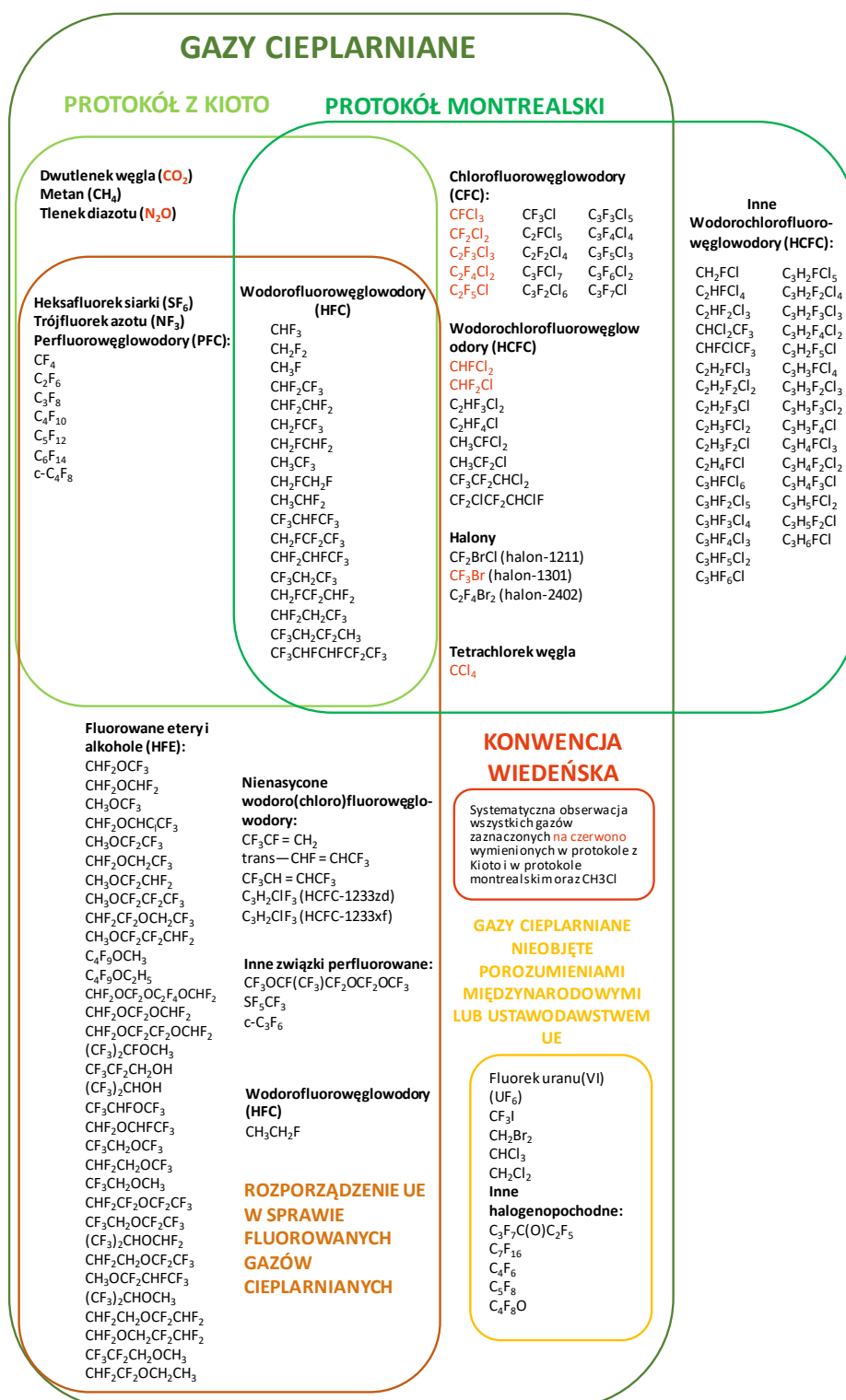
Źródło: zagregowany wykaz UE przekazany UNFCCC w 2019 r. (dane z lat 1990–2017).

Rys. B – Emisje gazów cieplarnianych w 2017 r. według rodzaju gazu w ekwiwalentach dwutlenku węgla



Źródło: dane na temat emisji ze zagregowanego wykazu UE przekazanego UNFCCC w 2019 r.

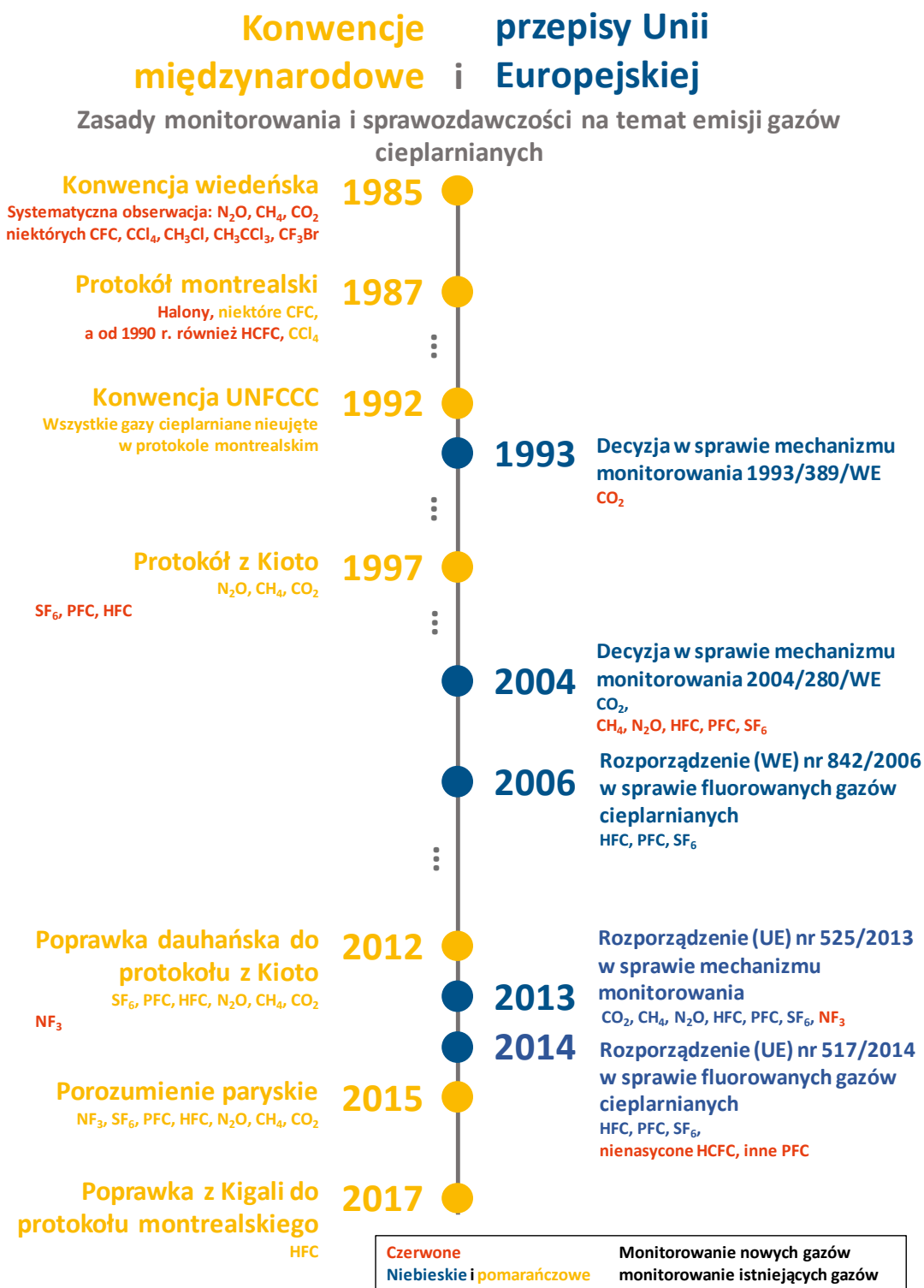
Rys. C – Większość gazów cieplarnianych jest monitorowania i objęta sprawozdawczością



Uwaga: Protokół montrealwski w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową to przełomowa wielostronna umowa środowiskowa, która reguluje produkcję i konsumpcję niemal 100 stworzonych przez człowieka substancji chemicznych określanych jako substancje zubożające warstwę ozonową (Program Narodów Zjednoczonych ds. Ochrony Środowiska).

Źródło: ustawodawstwo UE i traktaty międzynarodowe.

Rys. D – Międzynarodowe i unijne zasady monitorowania i sprawozdawczości



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Wykaz akronimów i skrótów

CFC: chlorofluorowęglowodory

CH₄: metan

CO₂: dwutlenek węgla

DG CLIMA: Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Działań w dziedzinie Klimatu

EEA: Europejska Agencja Środowiska

ETS: system handlu emisjami

Halony: związki węgla z bromem i innymi halogenami

HCFC: wodorochlorofluorowęglowodory

HFC: wodorofluorowęglowodory

HFE: fluorowane etery i alkohole

IPCC: Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu

JRC: Wspólne Centrum Badawcze Komisji Europejskiej

LULUCF: użytkowanie gruntów, zmiana użytkowania gruntów i leśnictwo

N₂O: tlenek diazotu

NF₃: trójfluorek azotu

PFC: perfluorowęglowodory

SF₆: heksafluorek siarki

UNFCCC: Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu

Glosariusz

Analiza wrażliwości – analiza oddziaływania zastosowanych parametrów i założeń na wynik prognozy.

Cele redukcji emisji UE – cele w zakresie ograniczenia emisji w określonym stopniu i w określonym czasie (np. o 20% do 2020 r.).

Gazy cieplarniane – przez gazy cieplarniane rozumie się emisje gazów i innych składników gazowych atmosfery, zarówno naturalnych, jak i antropogenicznych, które pochłaniają i reemitują promieniowanie podczerwone.

Kontrola i zapewnianie jakości przez UE (przeгляд przeprowadzany przez Komisję) – planowany system procedur przeglądu mający na celu zapewnienie, by przekazywane dane spełniały określone kryteria jakości i stanowiły najlepsze możliwe dane szacunkowe. Procedury kontroli jakości mają charakter wewnętrzny (kontrolę przez Komisję na potrzeby zagregowanego wykazu UE), natomiast przegląd na potrzeby zapewniania jakości jest prowadzony przez kontrolera zewnętrznego (kontrola przez Komisję w odniesieniu do wykazów państw członkowskich).

Krajowy raport i sprawozdanie dwuletnie – sprawozdanie dla Sekretariatu UNFCCC zawierające szczegółowe informacje na temat wykazów, prognoz, polityki i działań.

LULUCF – sektor ujęty w wykazie gazów cieplarnianych obejmujący emisje i pochłanianie gazów cieplarnianych wynikające z bezpośredniego użytkowania gruntów przez człowieka, zmiany użytkowania gruntów i działalności w obszarze leśnictwa.

Pochłaniacz dwutlenku węgla – dowolny proces, działanie lub mechanizm, które pochłaniają gaz cieplarniany, aerozol lub prekursor gazu cieplarnianego z atmosfery. Pochłaniaczami dwutlenku węgla są w szczególności lasy, gleba i oceany, które pochłaniają CO₂ z atmosfery i magazynują go.

Polityka i działania w zakresie łagodzenia zmiany klimatu – polityka i działania wdrażane w celu ograniczania emisji, a tym samym łagodzenia zmiany klimatu.

Prognozy gazów cieplarnianych – prognozy to szacunki przyszłych emisji gazów cieplarnianych, którym towarzyszą opisowe informacje na temat metod ich zestawiania i zapewnienia jakości.

System handlu emisjami – międzynarodowy system handlu emisjami wdrożony w Unii Europejskiej. Jego celem jest redukcja emisji poprzez ustanowienie górnego limitu dla łącznej ilości niektórych gazów cieplarnianych, które mogą być emitowane przez

instalacje objęte tym systemem. Górny limit jest obniżany z upływem czasu, tak aby łączne emisje stopniowo się zmniejszały.

Szacowanie *ex ante* i *ex post* oddziaływania klimatycznego polityki i działań – UE musi oceniać oddziaływanie swojej polityki i działań, w tym oddziaływanie klimatyczne (skutki), przed ich przyjęciem (*ex ante*) i po ich wdrożeniu (*ex post*).

Wykazy gazów cieplarnianych – wykazy gazów cieplarnianych to zarejestrowane dane szacunkowe na temat emisji gazów cieplarnianych w przeszłości, którym towarzyszą opisowe informacje na temat metod ich zestawiania i zapewnienia jakości.

ODPOWIEDZI KOMISJI NA SPRAWOZDANIE SPECJALNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO

„EMISJE GAZÓW CIEPLARNIANYCH – ODPOWIEDNIA SPRAWOZDAWCZOŚĆ, ALE NIEZBĘDNE SĄ BARDZIEJ PRECYZYJNE INFORMACJE NA TEMAT PRZYSZŁYCH REDUKCJI”

STRESZCZENIE

II. Komisja zgadza się, że bardziej precyzyjne informacje na temat przyszłych redukcji emisji gazów cieplarnianych są istotne i nadal podejmuje starania na rzecz ich poprawy. Komisja przywiązuje dużą uwagę do tego zadania i prowadzi również ciągły dialog z państwami członkowskimi w celu dalszej poprawy zdolności przewidywania przyszłych emisji i oddziaływania polityki.

Komisja angażuje się również w ciągłe podnoszenie jakości unijnego wykazu gazów cieplarnianych.

IV. Komisja używa scenariusza referencyjnego UE jako punktu odniesienia, uwzględniając istniejące strategie polityczne na potrzeby oceny przyszłych polityk na szczeblu UE. Przy opracowywaniu nowych strategii politycznych Komisja opiera swoją analizę na prognozach, w tym na analizie wrażliwości, oraz alternatywnych założeniach prognoz wykorzystanych do oceny odnośnych wniosków dotyczących polityki, aby przekonać się, jaki jest ich wpływ na osiągnięcie konkretnego celu danej polityki.

VI. W 2011 r. Komisja opracowała plan działania dla całej gospodarki obejmujący wszystkie sektory, jak również osobne plany działania dla konkretnych sektorów: transportu i energii.

Niedawny komunikat „Czysta planeta dla wszystkich – Europejska długoterminowa wizja strategiczna dobrze prosperującej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki”, przyjęty w 2018 r., obejmuje wszystkie sektory, w tym rolnictwo, użytkowanie gruntów, zmianę użytkowania gruntów i leśnictwo (LULUCF), energię i transport.

VII. Komisja zgadza się, że regularna i adekwatna ocena skutków polityki i działań państw członkowskich i UE w odniesieniu do emisji gazów cieplarnianych ma znaczenie dla oceny ich postępów i skuteczności. Chociaż istnieją pewne elementy strategii politycznych Unii i ich wdrażania w państwach członkowskich stanowiące wyzwanie przy przeprowadzaniu porównań w skali całej Unii, Komisja nadal będzie pracowała z państwami członkowskimi nad poprawą danych szacunkowych dotyczących oddziaływań polityki i podejmowanych działań na emisje gazów cieplarnianych.

VIII. Komisja przyjmuje zalecenia i odsyła do swoich odpowiedzi w sekcji niniejszego sprawozdania dotyczącej wniosków i zaleceń.

UWAGI

25. Komisja zainicjowała badanie dotyczące niezwiązanych z CO₂ skutków lotnictwa na podstawie mandatu przyznanego na mocy art. 30 ust. 4 zmienionej dyrektywy w sprawie unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS). Celem jest dokonanie oceny najnowszych badań dotyczących tych oddziaływań oraz potencjalnych środków z zakresu polityki służących ich redukcji. Zgodnie z oczekiwaniami wyniki będą dostępne w pierwszej połowie 2020 r.

30. Osoby dokonujące przeglądu konsekwentnie monitorują wdrażanie zaleceń Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC) w państwach członkowskich zgodnie

z informacjami przez nie przekazywanymi, na podstawie przepisów rozporządzenia w sprawie unijnego mechanizmu monitorowania.

31. Należy zauważyć, że taka wysoka niepewność statystyczna nie ogranicza się jedynie do ujętego w wykazie sektora LULUCF. Niepewność jest również wysoka na przykład w sektorach rolnictwa i odpadów. Komisja monitoruje wykonanie zaleceń UNFCCC w państwach członkowskich, jeżeli zalecenia te mogą mieć wpływ na zagregowany wykaz UE.

Ramka 2 – Istotność sektora LULUCF i sprawozdawczość na jego temat

Państwa członkowskie już od 2013 r. prowadzą własną sprawozdawczość na temat LULUCF zgodnie z protokołem z Kioto i decyzją UE.

Ponadto od 2026 r. nowe rozporządzenie rozszerza zakres z lasów na wszystkie rodzaje użytkowania gruntów, w tym terenów podmokłych.

Ramka 4 – Potrzeba dodatkowych wytycznych i informacji

Komisja pomaga państwom członkowskim w udoskonalaniu ich systemów monitorowania emisji i ograniczania emisji powstałych w wyniku użytkowania gruntów i zmiany użytkowania gruntów, np. z obszarów trawiastych na grunty uprawne.

Komisja wspiera również specjalne narzędzie monitorowania, LUCAS (badanie terenowe użytkowania gruntów i pokrycia terenu), jako ogólnounijne źródło danych dotyczących zmiany użytkowania gruntów i węgla organicznego w glebie.

Aktualnie Europejska Agencja Środowiska (EEA) opracowuje zalecenia dotyczące sposobu wykorzystania danych dotyczących fluorowanych gazów cieplarnianych, przekazywanych zgodnie z rozporządzeniem UE w sprawie fluorowanych gazów cieplarnianych w celu dodania ich do wykazu gazów cieplarnianych i włączenia ich do sprawozdawczości UE w zakresie emisji gazów fluorowanych dla UNFCCC.

UE powinna dysponować bardziej precyzyjnymi informacjami na temat przyszłych redukcji emisji gazów cieplarnianych

47. Komisja przekazuje założenia scenariusza referencyjnego UE państwom członkowskim i szczegółowo omawia je z państwami członkowskimi, stosując metodę iteracyjną, i w razie potrzeby dostosowuje je w spójny sposób.

48. Scenariusz referencyjny przedstawia to, co udało się osiągnąć dzięki obecnym strategiom politycznym i działaniom oraz prawodawstwu UE.

Zagregowane prognozy państw członkowskich nie zawsze pokrywają się z przyszłymi celami UE określonymi w prawodawstwie, a zatem mogą wskazywać na potrzebę podjęcia dodatkowych działań w państwach członkowskich w celu zrealizowania uzgodnionego prawodawstwa.

50. Komisja używa scenariusza referencyjnego UE jako punktu odniesienia, uwzględniając istniejące strategie polityczne na potrzeby oceny przyszłych polityk na szczeblu UE. Przy opracowywaniu nowych strategii politycznych Komisja opiera swoją analizę na prognozach, w tym na analizie wrażliwości, oraz alternatywnych założeniach oceny odnośnych wniosków dotyczących polityki, aby przekonać się, jaki jest ich wpływ na osiąganie konkretnego celu danej polityki. Na przykład ocena skutków towarzysząca planowi działania w zakresie energii do roku 2050 obejmuje analizę wrażliwości skupiającą się na produkcie krajowym brutto (PKB) i cenach energii (zob. sekcja 2.4.4 SEC(2011) 1565/2).

Stosując to podejście do swoich prognoz, Komisja postępuje zgodnie ze swoimi wytycznymi dotyczącymi lepszego stanowienia prawa.

53. Komisja angażuje się we wspieranie sprawnego wdrażania wstępnej strategii dotyczącej gazów cieplarnianych przyjętej przez Międzynarodową Organizację Morską.

Ramka 6 – UE nie posiada długoterminowych planów działania dla niektórych kluczowych sektorów

Komunikat „Czysta planeta dla wszystkich – Europejska długoterminowa wizja strategiczna dobrze prosperującej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki” obejmuje wszystkie sektory, w tym LULUCF i rolnictwo.

62. Komisja oraz EEA wspierają państwa członkowskie w udoskonalaniu ich sprawozdawczości dotyczącej skutków *ex ante* i *ex post* krajowej polityki w dziedzinie łagodzenia zmiany klimatu, zapewniając doradztwo i metodykę w zakresie obliczania kosztów i skutków takich polityk. Komisja organizuje również wymianę dobrych praktyk wśród państw członkowskich do celów oceny *ex post*.

63. Komisja zgadza się, że regularna i adekwatna ocena skutków *ex ante* i *ex post* polityki i działań UE w odniesieniu do emisji gazów cieplarnianych jest istotna dla oceny ich postępów i skuteczności.

Aby ocenić skutki polityk UE w zakresie łagodzenia zmiany klimatu, Komisja i EEA publikują roczne sprawozdania z postępów działań na rzecz klimatu obejmujące ocenę postępów UE w osiąganiu celów redukcji emisji gazów cieplarnianych, zawierające szczegółowe informacje na temat tendencji w zakresie emisji w całej UE, w poszczególnych sektorach i państwach członkowskich.

Ze względu na złożoność systemu stanowienia prawa i cech każdej polityki UE zagregowanych danych dotyczących poszczególnych polityk UE wdrożonych w państwach członkowskich często nie można jednak zebrać i przedstawić w użyteczny sposób na poziomie UE.

Istnieje kilka powodów tej złożoności. Oceny skutków towarzyszące wnioskowi ustawodawczemu Komisji obejmują ilościowe określenie szacowanego oddziaływania klimatycznego w odniesieniu do polityk mających na celu redukcję emisji gazów cieplarnianych. Końcowe wyniki przyjęte w procedurze ustawodawczej mogą jednak nie pokrywać się z żadnym z wariantów, które początkowo oceniała Komisja, z powodu zmian wprowadzonych przez współprawodawców. Ponadto skutki poszczególnych polityk mogą się pokrywać. Co więcej, niektóre strategie polityczne UE odzwierciedlają minimalny poziom ambicji, który państwa członkowskie mogą podnosić przy wdrażaniu prawodawstwa na szczeblu krajowym.

65. Z powodów wyjaśnionych powyżej pełne ilościowe określenie skutków polityk do celów oceny i sprawozdawczości nie zawsze jest możliwe. Dlatego też Komisja składała również UNFCCC sprawozdania na temat szerokiego zakresu polityk UE dotyczących zmniejszenia oddziaływania klimatycznego, aby wykazać wszechstronność działań UE w dziedzinie klimatu.

WNIOSKI I ZALECENIA

68. Komisja rozpoczęła rozmowy z EEA na temat sposobów lepszego zintegrowania kontroli wykazów dotyczących LULUCF z takimi samymi kontrolami w innych sektorach (tj. drugiego etapu unijnego procesu przeglądu).

Zalecenie 1 – Udoskonalenie procesu przeglądu przeprowadzanego przez Komisję w przypadku sektora LULUCF

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja rozpoczęła rozmowy z EEA na temat sposobów lepszego zintegrowania kontroli wykazów dotyczących LULUCF z takimi samymi kontrolami w innych sektorach, co zapewniłoby osiągnięcie ujednoliconego i znormalizowanego podejścia. Starania te będą jednak zależały od dostępności wystarczających zasobów w kolejnych wieloletnich ramach finansowych, co do których nie zapadła jeszcze decyzja.

72. Komisja używa scenariusza referencyjnego UE jako punktu odniesienia, uwzględniając istniejące strategie polityczne na potrzeby oceny przyszłych polityk na szczeblu UE. Przy opracowywaniu nowych strategii politycznych Komisja opiera swoją analizę na prognozach, w tym na analizie wrażliwości, oraz alternatywnych założeniach oceny odnośnych wniosków dotyczących polityki, aby przekonać się, jaki jest ich wpływ na osiąganie konkretnego celu danej polityki. Na przykład ocena skutków towarzysząca planowi działania w zakresie energii do roku 2050 obejmuje analizę wrażliwości skupiającą się na PKB i cenach energii (zob. sekcja 2.4.4 SEC(2011) 1565/2).

Stosując to podejście do swoich prognoz, Komisja postępuje zgodnie ze swoimi wytycznymi dotyczącymi lepszego stanowienia prawa.

74. Zarówno zaprezentowany w 2011 r. plan działania UE, jak i nowszy, przyjęty w 2018 r. komunikat „Czysta planeta dla wszystkich – Europejska długoterminowa wizja strategiczna dobrze prosperującej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki” obejmuje wszystkie sektory, w tym rolnictwo, LULUCF, energię i transport.

75. Komisja nie przekazała jeszcze UNFCCC ilościowych oszacowań dotyczących oddziaływań emisji od 2005 r. w kontekście systemu handlu emisjami. Biorąc pod uwagę, że ilość emisji objętych EU ETS pozostaje stale poniżej pułapu, który jest co roku obniżany, ETS realizuje wyznaczony mu cel polegający na przyczynianiu się do osiągnięcia ogólnych docelowych poziomów emisji w UE. Podczas etapu 3 nastąpił znaczący spadek emisji (lata 2013–2020).

Zalecenie 2 – Udoskonalenie ram dotyczących przyszłych redukcji emisji

a) Komisja przyjmuje to zalecenie.

Zgodnie z dyrektywą w sprawie EU ETS¹ Międzynarodowa Organizacja Morska lub Unia Europejska powinny rozpocząć działania, w tym prace przygotowawcze dotyczące przyjęcia i wdrożenia, przy należytych uwzględnieniu wszystkich zainteresowanych stron.

b) Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja zgadza się, że opracowanie strategii politycznych dla kluczowych sektorów, takich jak rolnictwo i LULUCF, powinno być zgodne z długoterminową perspektywą prezentowaną w wizji Komisji, zgodnie z którą UE ma się stać neutralna dla klimatu do 2050 r. Ta długoterminowa wizja zapewni podstawę dla przyszłych strategii politycznych UE dotyczących rolnictwa i LULUCF.

Rolnictwo i LULUCF stanowią integralną część krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu, które państwa członkowskie mają przygotować i regularnie aktualizować. W styczniu 2019 r. państwa członkowskie przekazały projekty krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu, które Komisja poddała dogłębnej ocenie do czerwca 2019 r.

Co więcej, do 1 stycznia 2020 r. państwa członkowskie mają przedłożyć długoterminowe strategie dotyczące m.in. aspektów sektorowych celem wypełnienia swoich zobowiązań wynikających z UNFCCC i porozumienia paryskiego.

¹ Motyw 4 dyrektywy (UE) 2018/410.

Ponadto w kontekście wspólnej polityki rolnej (WPR) Komisja zaproponowała, aby w najbliższych latach państwa członkowskie przygotowały plany strategiczne WPR.

c) Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja zgadza się, że regularna i adekwatna sprawozdawczość dotycząca polityki i działań UE w zakresie przeciwdziałania zmianie klimatu dla emisji gazów cieplarnianych oraz ocena skutków tej polityki i działań są istotne dla oceny ich postępów i skuteczności.

Komisja ocenia oddziaływanie polityki i działań w zakresie łagodzenia zmiany klimatu na emisje *ex ante*. Dokonuje także regularnie oceny *ex post*, szczególnie podczas przeprowadzania rewizji polityki. Komisja nieprzerwanie pracuje nad udoskonaleniem metod oceny skutków poszczególnych polityk w zakresie łagodzenia zmiany klimatu.

Aktualnie Komisja kończy przygotowywać sprawozdanie dla UNFCCC. Zgodnie z oczekiwaniami kolejne sprawozdanie będzie gotowe na początku 2023 r.

Zespół kontrolny

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli dotyczących polityk i programów UE bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne w taki sposób, aby miały one jak największe oddziaływanie, biorąc pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę I – Zrównoważone użytkowanie zasobów naturalnych, której przewodniczy członek Trybunału Nikolaos Milionis. Kontrolą kierował Nikolaos Milionis, członek Trybunału, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Kristian Sniter, szef gabinetu; Matteo Tartaggia, attaché; Robert Markus, kierownik; Oana Dumitrescu, koordynatorka zadania, a także kontrolerzy: Lucia Roșca, Liia Laanes, Natalia Krzempek i Bertrand Tanguy. Wsparcie językowe zapewnili Richard Moore i Michael Pyper.



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

Kalendarium

Wydarzenie	Data
Zatwierdzenie ramowego programu kontroli / rozpoczęcie kontroli	4.7.2018
Oficjalne przesłanie wstępnej wersji sprawozdania Komisji (lub innej jednostce kontrolowanej)	28.6.2019
Przyjęcie ostatecznej wersji sprawozdania po postępowaniu kontradyktoryjnym	25.9.2019
Otrzymanie oficjalnych odpowiedzi Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej) we wszystkich językach	24.10.2019

© Unia Europejska, 2019.

Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.

W celu wykorzystania lub powielenia zdjęć lub innych materiałów nieobjętych prawem autorskim Unii Europejskiej należy wystąpić o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

PDF	ISBN 978-92-847-3841-0	doi:10.2865/586604	QJ-AB-19-016-PL-N
HTML	ISBN 978-92-847-3696-6	doi:10.2865/777026	QJ-AB-19-016-PL-Q

UE uczestniczy w globalnych staraniach mających na celu redukcję emisji gazów cieplarnianych i dąży do obniżenia swoich emisji o 20% do 2020 r., o 40% do 2030 r. i o 80–95% do 2050 r.

Komisja odpowiada za przegląd danych na temat bieżących i prognozowanych emisji przekazywanych przez państwa członkowskie oraz za proponowanie strategii i działań UE mających doprowadzić do osiągnięcia celów redukcji.

Trybunał stwierdził, że sprawozdawczość UE na temat wielkości emisji jest odpowiednia, ale UE powinna dysponować bardziej precyzyjnymi danymi dotyczącymi przyszłych redukcji emisji gazów cieplarnianych.

Trybunał przedstawił zalecenia, które mają na celu udoskonalenie dokonywanego przez Komisję przeglądu danych na temat emisji gazów cieplarnianych w przypadku sektora użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa (LULUCF) oraz ulepszenie ram dotyczących przyszłych redukcji emisji.
Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału

Obrachunkowego przedstawiono na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors