



## BORBA PROTIV KLIMATSKIH PROMJENA

Europska unija (EU) jedna je od gospodarskih sila koja predvodi u području borbe protiv emisija stakleničkih plinova. Do 2018. smanjila je svoje emisije stakleničkih plinova za 23 % u odnosu na razinu iz 1990. te se obvezala da će do 2030. postići smanjenje od 40 %. U prosincu 2019. Europska komisija predstavila je europski zeleni plan, a otada predlaže paket mjera čiji je cilj postići veću razinu ambicije Unije u pogledu smanjenja emisija stakleničkih plinova do 2030. i postupno ukinuti fosilna goriva u gospodarstvu do 2050. godine u skladu s Pariškim sporazumom. Kako bi se EU usmjerio na uravnotežen put prema postizanju ugljične neutralnosti do 2050., Europska komisija je u rujnu 2020. predložila da se ambiciozan klimatski cilj smanjenja emisija stakleničkih plinova do 2030. poveća na 55 % u odnosu na razine iz 1990.

### PRAVNA OSNOVA I CILJEVI

U članku 191. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) borba protiv klimatskih promjena jasno je istaknuta kao cilj politike zaštite okoliša EU-a.

### OPĆI KONTEKST

#### A. Globalno zatopljenje

Bez politike dodatnog smanjenja emisija procjenjuje se da bi prosječna svjetska temperatura mogla porasti za 1,1 °C i 6,4 °C tijekom ovoga stoljeća. Ljudske aktivnosti, koje uključuju sagorijevanje fosilnih goriva, krčenje šuma i poljoprivredu, dovode do stvaranja emisija ugljičnog dioksida (CO<sub>2</sub>), metana (CH<sub>4</sub>), dušikova oksida (N<sub>2</sub>O) i fluorouglijika. Ti staklenički plinovi zadržavaju toplinu koja isparava sa Zemljine površine i sprečavaju njezino širenje u svemir te na taj način prouzročavaju globalno zagrijavanje.

#### B. Posljedice klimatskih promjena

Globalno zatopljenje dovelo je, a i ubuduće će voditi do ekstremnijih vremenskih pojava (npr. poplava, suša, obilnih kiša, toplinskih valova), šumskih požara, nedostatka vode, nestajanja ledenjaka i porasta razine mora, promjena u prostornoj raspoređenosti ili čak izumiranja biljnog i životinjskog svijeta, biljnih bolesti i pojave nametnika, nestašice hrane i pitke vode te posljedičnih migracija ljudi. Znanstveno je dokazano da bi rizik od ireverzibilnih i katastrofalnih promjena uvelike porastao kada bi se temperature uslijed globalnog zagrijavanja povećale za više od 2 °C (pa čak i 1,5 °C) iznad razina iz predindustrijskoga doba.



### C. Cijena djelovanja naspram cijene nedjelovanja

U skladu sa Sternovim izvješćem iz 2006. trošak suzbijanja globalnog zagrijavanja svake bi godine iznosio 1 % svjetskog BDP-a, dok bi nedjelovanje značilo trošak od najmanje 5 %, a u najgorem slučaju i do 20 % svjetskog BDP-a. Stoga bi u gospodarstvo s niskom razinom ugljika bilo potrebno uložiti samo manji dio ukupnog BDP-a kako bi borba protiv klimatskih promjena rezultirala pogodnostima za zdravlje, većom energetsom sigurnošću i smanjivanjem drugih šteta.

### D. Prilagođavanje klimatskim promjenama

Mjere prilagodbe klimatskim promjenama sežu od onih blagih i jeftinih (npr. očuvanje vode, plodoredi, uzgoj sorti otpornih na sušu, javno planiranje i podizanje razine svijesti javnosti) do skupih mjera zaštite i premještanja (npr. podizanje visine nasipa, premještanje luka, industrijskih objekata i ljudi iz niskih priobalnih područja i naplavnih ravnica). Cilj [Strategije EU-a za prilagodbu klimatskim promjenama](#) jest učiniti Europu otpornijom na klimatske promjene. Strategijom se promiče veća usklađenost i razmjena informacija među državama članicama te uključivanje prilagodbe u sve relevantne politike EU-a.

## POSTIGNUĆA

### A. Međunarodna klimatska politika

U prosincu 2015., nakon više od dva desetljeća pregovora, na 21. zasjedanju Konferencije stranaka (COP21) Okvirne konvencije Ujedinjenih naroda o promjeni klime (UNFCCC) u Parizu države su sklopile prvi univerzalni sporazum o borbi protiv klimatskih promjena. [Pariškim sporazumom](#) porast prosječne globalne temperature nastoji se zadržati na razini „znatno manjoj” od 2 °C iznad temperatura iz predindustrijskog doba, pri čemu se zapravo teži zadržati ga na 1,5 °C iznad navedenih temperatura. Kako bi se postigao taj cilj, stranke nastoje što prije postići najvišu razinu globalnih emisija stakleničkih plinova te nastoje dosegnuti nultu neto stopu emisija u drugoj polovici ovog stoljeća. Financijski tokovi trebaju slijediti te ciljeve. Prvi put sve stranke moraju biti ambiciozne u nastojanjima da smanje emisije stakleničkih plinova, slijedeći načelo „zajedničkih, ali različitih odgovornosti i odgovarajućih mogućnosti”, tj. u skladu s njihovim individualnim stanjem i mogućnostima kojima raspolažu. Svakih pet godina sve zemlje moraju obnoviti ili unaprijediti svoje akcijske planove za borbu protiv klimatskih promjena („doprinosi određeni na nacionalnoj razini”) te ih predstaviti na transparentan način kako bi se mogao procijeniti zajednički napredak („pregled globalnog stanja”). Financijsku potporu i potporu u smislu izgradnje kapaciteta u prvom će redu dobiti najugroženije, najmanje razvijene zemlje i male otočne države u razvoju. Prilagodba je u jednakoj mjeri bitna kao i ublažavanje posljedica klimatskih promjena te je prepoznata kao globalni izazov, a prepoznata je i važnost rješavanja pitanja gubitaka i štete povezanih sa štetnim posljedicama klimatskih promjena. Sporazum je stupio na snagu u studenom 2016. nakon što ga je ratificirao potreban prag, tj. 55 država koje stvaraju najmanje 55 % globalnih emisija stakleničkih plinova. Sve zemlje EU-a ratificirale su Pariški sporazum.



## B. Naponi koje EU ulaže u borbu protiv klimatskih promjena

Prema okviru klimatske i energetske politike do 2030., koji je također dio obveze EU-a u okviru Pariškog sporazuma, Unija se do 2030. godine obvezala ostvariti sljedeće ciljeve: smanjiti emisije stakleničkih plinova za barem 40 % ispod razina iz 1990., povećati energetska učinkovitost za 32,5 % i povećati udio obnovljivih izvora energije u konačnoj potrošnji na 32 %. Okvir do 2030. prati ciljeve 20-20-20 koje treba ostvariti za 2020. i koje su 2007. odredili čelnici Unije: 20-postotno smanjenje emisija stakleničkih plinova, 20-postotno povećanje udjela obnovljive energije u konačnoj potrošnji energije i 20-postotno smanjenje ukupne potrošnje primarne energije (sve u usporedbi s podacima iz 1990.), sve preneseno u obvezujuće zakonodavne mjere.

[Sustav EU-a za trgovanje emisijama \(ETS\)](#), prvo i još uvijek najveće međunarodno tržište ugljika, ključan je politički instrument za borbu protiv klimatskih promjena. Temelji se na načelu „ograničenja i trgovanja”: postavlja se granica za ukupnu količinu emisija stakleničkih plinova koje smije ispustiti više od 11 000 postrojenja (tvornica, elektrana, itd.) obuhvaćenih sustavom. Svako postrojenje kupuje ili dobiva „emisijske jedinice”, koje države članice nude na javnoj dražbi. Neiskorištenim jedinicama, od kojih svaka odgovara jednoj toni CO<sub>2</sub>, može se trgovati s ostalim postrojenjima. Tijekom vremena ukupni broj jedinica postupno se smanjuje. Dva fonda, točnije fond za modernizaciju i fond za inovacije, služiti će za modernizaciju energetske sustava u državama članicama s niskim dohodima i poticanje inovacije financiranjem projekata u području obnovljive energije, hvatanja i skladištenja ugljika te projekata s niskim emisijama ugljika. Emisije iz zrakoplovnog sektora također su obuhvaćene ETS-om, a postojeće [izuzeće za međukontinentalne letove](#) produljeno je do kraja 2023., kada počinje prva faza Programa za neutralizaciju i smanjenje emisija ugljika za međunarodno zrakoplovstvo (CORSA) Međunarodne organizacije civilnog zrakoplovstva (ICAO). [Švicarska i EU postigli su dogovor oko povezivanja svojih sustava trgovanja emisijama.](#)

Emisije iz sektora koji nisu obuhvaćeni ETS-om, kao npr. cestovni promet, gospodarenje otpadom, poljoprivreda i gradnja, podliježu obvezujućim godišnjim ciljnim vrijednostima smanjenja emisija stakleničkih plinova za svaku državu članicu, u skladu s [Uredbom o raspodjeli tereta](#) (ESR). Nedavno su Parlament i Vijeće postigli dogovor oko minimalnih ciljnih vrijednosti za razdoblje od 2021. do 2030. kako bi doprinijeli postizanju 30-postotnog smanjenja emisija stakleničkih plinova u EU-u iz tih sektora u odnosu na 2005. godinu i ostvarenju ciljeva Pariškog sporazuma. Osim toga, prvi će put sve države članice biti obavezne pobrinuti se da emisije koje nastaju iz [djelatnosti vezanih uz korištenje zemljišta, prenamjenu korištenja zemljišta i šumarstvo \(LULUCF\)](#) ne premašuju uklanjanja stakleničkih plinova iz atmosfere. Drugim riječima, šumama, obradivim zemljištima i travnjacima upravljati će se na održiv način kako bi se apsorbirala što veća količina emisija stakleničkih plinova iz atmosfere, a u najmanju ruku ona količina koju dotični sektor proizvodi („pravilo o neutralnoj ili pozitivnoj bilanci”), čime će se ostvariti važan doprinos borbi protiv klimatskih promjena.

[Direktivom o promicanju uporabe energije](#) iz obnovljivih izvora nastoji se osigurati da će do 2030. obnovljiva energija, kao što su energija iz sunca, vjetra, vode i biomase, činiti barem 32 % ukupne potrošnje energije u EU-u u području proizvodnje električne energije, prometa, grijanja i hlađenja. Svaka država članica donosi vlastiti nacionalni



akcijski plan za obnovljivu energiju koji uključuje sektorske ciljne vrijednosti. Kako bi se uporaba obnovljive energije integrirala u prometni sektor, države članice moraju uvesti obvezu za dobavljače goriva koji bi tako morali zajamčiti da će do 2030. udio obnovljive energije u konačnoj potrošnji energije u tom sektoru biti najmanje 14 %.

Revidiranom [Direktivom o energetskej učinkovitosti](#) utvrđen je cilj povećanja energetske učinkovitosti za EU od 32,5 % do 2030., s klauzulom o reviziji koja će omogućiti da se do 2023. odredi viša vrijednost spomenutog cilja. Njome se obveza godišnje uštede energije produljuje i nakon 2020. Osim toga, u svibnju 2018. donesena je revidirana [Direktiva o energetskej učinkovitosti zgrada](#). To uključuje mjere kojima će se ubrzati stopa obnove zgrada i prelazak na energetske učinkovitije sustave te poboljšati energetska učinkovitost novih zgrada zahvaljujući upotrebi inteligentnih sustava upravljanja energijom.

Nadalje, u [Uredbi o upravljanju](#) prvi se put uvodi transparentan postupak upravljanja kako bi se pratio napredak u ostvarivanju ciljeva energetske unije i djelovanja u području klime EU-a, uključujući pravila o praćenju i izvješćivanju. Države članice obvezne su donijeti integrirane nacionalne klimatske i energetske planove za razdoblje 2021. Komisija je u rujnu 2020. [analizirala konačne nacionalne energetske i klimatske planove](#) i potvrdila da su uglavnom u skladu s ciljevima Unije za 2030., uz izuzetak energetske učinkovitosti, za koju i dalje postoji jaz u ambicijama čije se ostvarenje planira do 2030. Postupak upravljanja otvara i mogućnost ažuriranja planova svake dvije godine kako bi se njima u obzir uzelo stečeno iskustvo te iskoristile nove mogućnosti do kraja desetljeća.

Tehnologijom za [hvatanje i skladištenje ugljika](#) (CSS) CO<sub>2</sub> se izdvaja iz atmosferskih emisija (koje su posljedica industrijskih postupaka), komprimira se i prenosi do odredišta na kojem se može skladištiti. U skladu s Međuvladinim panelom o klimatskim promjenama CCS-om bi se moglo ukloniti 80 – 90 % emisija CO<sub>2</sub> iz elektrana na fosilna goriva. No provedba planiranih demonstracijskih projekata u Europi teža je nego što se isprva predviđalo, pri čemu visoki troškovi predstavljaju jednu od glavnih prepreka.

Nova osobna vozila registrirana u EU-u moraju biti usklađena sa [standardima emisija CO<sub>2</sub>](#). Ciljna vrijednost za vozne parkove postavljena za 2015. godinu u prosjeku je iznosila 130 g CO<sub>2</sub>/km, a ona će se smanjiti na 95 g/km počevši od 2021. Kako bi se u industriji stvorili poticaji za ulaganja u nove tehnologije, mogu se upotrebljavati tzv. olakšice, odnosno pri izračunu prosječnih specifičnih emisija CO<sub>2</sub> najčišći automobili svakog proizvođača vrijedili bi više od jednog automobila. Slična uredba primjenjuje se na [kombije](#). Parlament i Vijeće postigli su dogovor oko dodatnog smanjenja emisija CO<sub>2</sub> za cijeli vozni park Unije u pogledu novih vozila (37,5 %) i novih kombija: 31 % do 2030. Usporedno s time i za nove kamione prvi je put određena 30-postotna ciljna vrijednost smanjenja CO<sub>2</sub> s prijelaznom ciljnom vrijednosti od 15 % do 2025.

[Kvaliteta goriva](#) također je važan element u smanjivanju emisija stakleničkih plinova. Cilj pravnih propisa Unije smanjiti je intenzitet emisija stakleničkih plinova u gorivima za 6 % do 2020. godine, a to će, između ostalog, postići upotrebom biogoriva koja, doduše, moraju ispunjavati određene kriterije održivosti.

Emisije CO<sub>2</sub> iz međunarodnog pomorskog prometa velike su i očekuje se da će još i znatno porasti. Unija, koja se zalaže za zauzimanje globalnog pristupa, u



međuvremenu je osnovala sustav za [praćenje, izvještavanje i verifikaciju \(MRV\) emisija CO<sub>2</sub> iz brodova](#) na razini Unije, kao prvi korak prema njihovom smanjenju. Veliki brodovi morat će pratiti i na godišnjoj razini prijavljivati provjerene emisije CO<sub>2</sub> koje otpuštaju na putu prema lukama EU-a, unutar njih i na odlasku zajedno s drugim relevantnim informacijama.

Nakon zabrana klorofluorouglijika (CFC) 1980-ih, čiji je cilj bio zaustavljanje uništavanja ozonskog omotača, danas se kao zamjena u velikom broju industrijskih primjena, primjerice rashlađivanju i hlađenju, upotrebljavaju fluorirani plinovi jer oni ne uništavaju ozonski omotač. S druge strane, njihov bi potencijal za globalno zagrijavanje mogao biti do 23 000 puta veći od potencijala koji ima CO<sub>2</sub>. Unija je stoga poduzela mjere nadzora nad upotrebom [fluoriranih plinova](#) i zabrane njihove upotrebe u novim uređajima za rashlađivanje te hladnjacima u razdoblju od 2022. do 2025., čime je zadala tempo njihovom postupnom ukidanju na globalnoj razini.

### C. Europski zeleni plan

Na dan 11 prosinca 2019. Europska komisija predstavila je [europski zeleni plan](#), ambiciozan paket planiranih mjera osmišljenih kako bi EU do 2050. godine ostvario cilj ugljične neutralnosti. Te mjere, koje dopunjuje početni plan ključnih politika, kreću se od ambicioznog smanjenja emisija do ulaganja u najsuvremenija istraživanja i inovacije te očuvanja prirodnog okoliša Europe. Cilj zelenog plana, koji bi pratila ulaganja u zelene tehnologije, održiva rješenja i nova poduzeća, jest i da postane nova strategija rasta EU-a. Sudjelovanje i predanost javnosti i svih dionika ključni su za njegov uspjeh. Prije svega, europski zeleni plan utire put poštenoj i socijalno pravednoj tranziciji.

Na sastanku Europskog vijeća održanom 12. prosinca 2019. države članice prihvatile su cilj ugljično neutralne Unije do 2050., osim Poljske koja se, iako podupire taj cilj planiran za 2050., nije mogla obvezati na njegovu provedbu.

Europski zeleni plan osigurava [akcijski plan](#) za preobrazbu EU-a u održivo i konkurentno gospodarstvo. Među predloženim mjerama nalazi se i [europski propis o klimi](#), kojim se namjerava ostvariti cilj klimatske neutralnosti EU-a do 2050. Njime se tako predviđa ambiciozniji [cilj zacrtan za 2030. godinu](#) kako bi se emisije stakleničkih plinova smanjile najmanje 55 %. Nadalje, prijedlozi Europske komisije iz 2020. uključivali su, među ostalim, Komunikaciju o [Planu ulaganja za održivu Europu](#), Prijedlog uredbe o uspostavi [Fonda za pravednu tranziciju](#), strategije EU-a za [integraciju energetske sustava](#) i za [vodik](#) te, odnedavno, za [smanjenje emisija metana](#).

## ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Međuinstitucijskim pregovorima u nadolazećim godinama utvrdit će se kako te nove prijedloge u okviru europskog zelenog plana pretvoriti u konkretne mjere. Kad je riječ o pitanjima klimatskih promjena, Parlament je već dugo uključen u međuinstitucijske pregovore u tom kontekstu, u okviru kojih je zauzimao stavove koji povećavaju ambiciju za djelovanjem EU-a.

Kao odgovor na prijedlog Komisije za okvir klimatske i energetske politike do 2030. Parlament je odaslao snažnu poruku pozivajući na tri obvezujuće ciljne vrijednosti



(ambicioznije od onih koje su na kraju dogovorene): smanjenje domaćih emisija stakleničkih plinova za najmanje 40 % u usporedbi s razinama iz 1990.; udio od 35 % obnovljivih izvora energije u potrošnji konačne energije; i 40-postotno povećanje energetske učinkovitosti.

Prije Pariške konferencije o klimatskim promjenama održane 2015. Parlament je ponovno naglasio da postoji hitna potreba „za učinkovitom regulacijom i ograničavanjem emisija u međunarodnom zračnom i pomorskom prometu”. Izrazio je razočaranje činjenicom da s Međunarodnom organizacijom civilnog zrakoplovstva (ICAO) nije postignut dogovor u vezi sa smanjenjem emisija. Uvođenje mehanizma CORSIA uglavnom je usmjereno na kompenzacije, za koje ne postoji jamstvo kvalitete i koje imaju pravno obvezujući status tek od 2027. nadalje. Glavni članovi ICAO-a još se nisu obvezali da će sudjelovati u dobrovoljnoj fazi.

Parlament je sklon širokom određivanju cijena ugljika i zalaže se za raspodjelu prihoda od trgovanja emisijskim jedinicama za ulaganja povezana s klimom. Poziva na poduzimanje konkretnih mjera, uključujući raspored za postupno ukidanje svih subvencija za fosilna goriva do 2020.

Tijekom pregovora s Vijećem o fluoriranim plinovima Parlament je zagovarao potpuno ukidanje fluoriranih stakleničkih plinova štetnih za klimu u nekoliko novih sektora u kojima su dostupna sigurna, energetske učinkovita i isplativa alternativna rješenja.

U jednom od prethodnih uvida u stanje u vezi s emisijama CO<sub>2</sub> iz osobnih automobila i kombija Parlament je ustrajao na tome da se što prije uvede novi globalni ciklus ispitivanja koji je definirao UN, s ciljem prikazivanja stvarnih uvjeta vožnje pri mjerenju emisija CO<sub>2</sub>.

S obzirom na konferenciju o klimi u Katowicama (COP24), Parlament je u svojoj [Rezoluciji iz listopada 2018.](#) prvi put pozvao na povećanje cilja EU-a u pogledu smanjenja emisija stakleničkih plinova za 55 % do 2030. Osim toga, Parlament smatra da bi se teške i vrlo vjerojatno nepovratne posljedice porasta globalne temperature od 2°C mogle izbjeći ako se usmjerimo na ambiciozniji cilj od 1,5 C postavljen u Parizu, u skladu s čime bi se globalne emisije stakleničkih plinova, koje su u porastu, morale najkasnije do 2050. godine spustiti na neto nultu razinu. Zbog toga je također pozvao Komisiju da predloži dugoročnu strategiju EU-a za postizanje nulte neto stope emisija stakleničkih plinova do sredine stoljeća.

U srpnju 2018. Parlament je donio [Rezoluciju o klimatskoj diplomaciji EU-a](#), u kojoj je istaknuo da Unija mora biti predvodnik u borbi protiv klimatskih promjena i sprečavanju sukoba. U izvješću se naglašava da bi trebalo ojačati diplomatske kapacitete EU-a kako bi se promicalo djelovanje u području klime na globalnoj razini, podržala provedba Pariškog sporazuma i spriječili sukobi povezani s klimatskim promjenama.

U studenom 2019. Parlament je [proglasio klimatsku krizu](#) u Europi i pozvao sve zemlje EU-a da se obvežu na ostvarivanje nulte neto stope emisija stakleničkih plinova do 2050. Parlament isto tako želi da Komisija osigura potpunu usklađenost svih relevantnih zakonodavnih i proračunskih prijedloga s ciljem ograničavanja globalnog zatopljenja ispod 1,5°C.



Parlament je 8. listopada 2020. donio pregovarački mandat o propisu EU-a o klimi i pozivao na 60%-tno povećanje cilja smanjenja emisija do 2030. godine. Također želi da Komisija nakon procjene utjecaja predloži privremeni cilj za 2040. kako bi se osiguralo da je EU na dobrom putu prema ostvarenju svog cilja zacrtanog za 2050. Naposljetku, traži da EU i države članice najkasnije do 31. prosinca 2025. postupno ukinu sve izravne i neizravne subvencije za fosilna goriva.

Georgios Amanatidis  
11/2020

