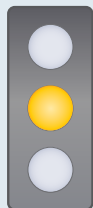


TEMAT KOMUNIKATU: Komisja proponuje przyjęcie celów polityki klimatycznej i energetycznej do roku 2030 oraz przedstawia informację na temat innych warunków ramowych.

STRONY ZAINTERESOWANE: cała gospodarka Unii, w szczególności dostawcy energii elektrycznej oraz sektory przemysłu o wysokim zużyciu energii.

**ZALETY:**

- Decyzja Komisji o rezygnacji z wyznaczania celu w zakresie efektywności energetycznej jest właściwa. W momencie publikacji komunikatu Państwa Członkowskie wciąż miały jeszcze czas (do 5 czerwca 2014 r.) na wdrożenie Dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej. Dopiero po tym terminie możliwe jest dokonanie oceny skuteczności tego instrumentu.

WADY:

- Proces konsultacji pomiędzy Komisją i Państwami Członkowskimi, przewidziany w ramach nowej „struktury zarządczej”, może spowodować trwałą niepewność w zakresie kształtu ramowych warunków politycznych.
- Wątpliwe jest, by dzięki wprowadzeniu „unijnych norm efektywności energetycznej” producenci z UE mogli umocnić się na pozycji „liderów w dziedzinie technologii”.

TREŚĆ**Tytuł**

Komunikat z 22 stycznia 2014 r.: Ramy polityczne na okres 2020-2030 dotyczące **klimatu i energii. Sygnatura COM(2014) 15.**

Streszczenie› **Tło i cel**

- W opublikowanej w marcu 2013 r. Zielonej Księdze pt. „Ramy polityki w zakresie klimatu i energii” [COM(2013) 169] Komisja opisała swoje pomysły dotyczące kształtu Unijnej Polityki w zakresie Klimatu i Energii do roku 2030 r. oraz poddała pod dyskusję różne rozwiązania w tym zakresie. Zainteresowane strony zostały zaproszone do wyrażenia swoich opinii w trakcie publicznych konsultacji.
- W opisywanym tu komunikacie, opracowanym na podstawie wyników publicznych konsultacji i oceny skutków oddziaływania [SWD(2014) 15], Komisja proponuje wyznaczenie konkretnych celów politycznych w zakresie energii i klimatu do roku 2030 oraz przedstawia informacje na temat innych warunków ramowych, np. nowej struktury planowania i nadzoru („struktura zarządcza”).

› **Stan obecny: obowiązujące cele polityki klimatycznej i energetycznej do roku 2020**

- Unia wyznaczyła sobie trzy cele, które mają zostać osiągnięte do roku 2020 (Cele 20-20-20, s. 2):
 - Do roku 2020 emisja gazów cieplarnianych („emisje GHG”) ma się zmniejszyć o 20 proc. w porównaniu z poziomem z roku 1990 („cel w zakresie gazów cieplarnianych”);
 - do roku 2020 przewidywany poziom zużycia energii ma spaść o 20 proc., dzięki poprawie efektywności energetycznej („cel w zakresie efektywności energetycznej”);
 - do roku 2020 udział energii odnawialnej w ogólnym zużyciu energii powinien wzrosnąć do 20 proc. („cel w zakresie energii odnawialnej”).
- By osiągnąć powyższe cele, UE uruchomiła Europejski System Handlu Limitami Emisji (EU-ETS) obejmujący kilka sektorów – m.in. produkcję energii, przemysł metalowy, chemiczny i lotnictwo – oraz podjęła wiele innych działań.

› **Nowe cele polityki energetycznej i klimatycznej na okres 2020-2030**

- Obecnie Komisja proponuje wyznaczenie nowych celów wyłącznie w zakresie redukcji GHG i rozwoju energii odnawialnej.
 - do roku 2030 emisja gazów cieplarnianych ma zostać ograniczona o 40 proc. w porównaniu z poziomem z roku 1990. Cel ten ma zostać osiągnięty wyłącznie dzięki ograniczeniu emisji w krajach UE, a nie w państwach spoza Wspólnoty.
 - do roku 2030 co najmniej 27 proc. zużywanej energii pochodzić ma ze źródeł odnawialnych.
- Najlepsza metoda (s. 5) oszczędzania energii zostanie określona jesienią 2014 r., na podstawie oceny efektów wdrożenia Dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej [COM(2013) 370].
- Powyższe propozycje są wynikiem analizy scenariuszy [zob. SWD(2014) 15, s. 41 i nast.], w ramach której porównano scenariusze oparte na zróżnicowanych założeniach w zakresie m.in. celów i katalogu rozwiązań.
- Punktem wyjścia do analizy scenariuszy jest „scenariusz odniesienia”. Zakłada on, że nie zostaną podjęte żadne nowe kroki, a po roku 2020 obowiązujące będą rozwiązania przyjęte do roku 2012 i w pełni wdrożone. Według tego scenariusza, do roku 2030 [SWD(2014) 15, s. 25]:
 - emisja gazów cieplarnianych spadłaby o maksymalnie 32 proc. w porównaniu z poziomem z roku 1990;
 - udział energii odnawialnej w ogólnym zużyciu energii zwiększyłby się do 24 proc.;
 - zużycie energii zmniejszyłoby się o 21 proc. w porównaniu z rokiem 2007 [SWD(2014) 15, s. 67].
- Zdaniem Komisji, analiza scenariuszy potwierdza wnioski zawarte w Planie działań w sprawie energii COM(2011) 885: osiągnięcie długoterminowego celu, polegającego na przejściu na gospodarkę niskoemisyjną, będzie kosztowało więcej niż utrzymanie status quo, spowoduje za to „przesunięcie wydatków”: wydatki na paliwa kopalne zostaną zastąpione wydatkami na innowacyjne inwestycje niskoemisyjne. Przyczyni się to do „tworzenia miejsc pracy, pobudzenia wzrostu i poprawy bilansu handlowego Unii” (s. 4).

› **40-proc. redukcja emisji gazów cieplarnianych**

- Aby osiągnąć cel polegający na ograniczeniu emisji gazów o 40 proc.:
 - sektory objęte systemem EU-ETS – czyli energochłonne gałęzie przemysłu, elektrownie i lotnictwo – muszą zmniejszyć emisję gazów o 43 proc. w porównaniu z poziomem z roku 2005;
 - pozostałe sektory – m.in. transport, handel i usługi - muszą ograniczyć swoją emisję gazów cieplarnianych o 30 proc. w porównaniu z rokiem 2005. W ramach tego celu wskazane zostaną cele szczegółowe („sub-goals”) dla poszczególnych Państw Członkowskich.
- „Współczynnik liniowy redukcji”: po roku 2020 całkowita wielkość dozwolonych emisji w ramach systemu EU-ETS będzie corocznie zmniejszana o 2,2 proc. - stopa redukcji obowiązująca do roku 2020 wynosi 1,74 proc. (art. 9 Dyrektywy 2009/29/EC).
- Jeśli w ramach międzynarodowych porozumień w sprawie ochrony klimatu UE zobowiąże się do redukcji emisji większej niż 40 proc., w obliczeniach uwzględniane będą - obok redukcji na terenie UE – także ograniczenia emisji osiągnięte przez emitentów z terenu UE w krajach spoza Wspólnoty.

› **Zwiększenie udziału energii odnawialnej do co najmniej 27 proc.**

- Cel w zakresie energii odnawialnej (ma stanowić 27 proc. ogólnego zużycia) będzie obowiązywał wyłącznie Unię jako całość. W odwołaniu od obecnej sytuacji, Państwa Członkowskie nie będą miały wyznaczonych obowiązkowych celów szczegółowych w zakresie rozwoju energii odnawialnej.
- By osiągnąć unijny cel w zakresie energii odnawialnej, Państwa Członkowskie samodzielnie ustalą swoje indywidualne cele w tym zakresie i opracują „plany” opisujące działania służące ich osiągnięciu.
- Nie planuje się wyznaczania celów szczegółowych dla poszczególnych sektorów, np. transportu.
- Dyrektywa w sprawie energii odnawialnej (2009/28/EC) zostanie znowelizowana na okres po roku 2020.

› **Zwiększenie efektywności energetycznej**

- W momencie sporządzania niniejszego komunikatu wdrożenie Dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej (2012/27/EU) w Państwach Członkowskich oraz ocena tego procesu przez Komisję były wciąż w sferze planów. Do jesieni 2014 r. określenie nowych celów oraz zaplanowanie działań jest niemożliwe.
- Działaniom na poziomie krajowym towarzyszyć będzie wdrożenie „unijnych standardów efektywności energetycznej dla urządzeń, wyposażenia i budynków oraz standardów dotyczących CO₂ dla samochodów” (s. 8). Dzięki wykorzystaniu efektu skali na rynku wewnętrznym producenci z UE będą mogli umocnić się na pozycji „liderów w dziedzinie technologii”.

› **Cele dodatkowe**

- Komisja wzywa do:
 - uelastycznienia górnego limitu podaży uprawnień (stworzenia „rynkowej rezerwy stabilizacyjnej”) w ramach Unijnego Systemu Handlu Limitami Emisji (EU-ETS) (zob. COM(2014) 20), co ma zwiększyć efektywność systemu;
 - dokończenia budowy Jednolitego Rynku Energii, tak aby cele w zakresie polityki energetycznej były możliwe do osiągnięcia najniższym możliwym kosztem;
 - utrzymania specjalnego traktowania energochłonnych sektorów przemysłu, tak aby zapobiec przenoszeniu emisji CO₂ do krajów spoza UE („ucieczka emisji”);
 - zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw poprzez rozwój źródeł energii w granicach UE, np. źródeł odnawialnych i gazu łupkowego, jak również poprzez dywersyfikację „dostawców i tras dostaw” importowanych paliw kopalnych.

› **Nowa „struktura zarządcza” po roku 2020**

- W celu prowadzenia konsultacji między Komisją a Państwami Członkowskimi stworzona zostanie nowa „struktura zarządcza”, której funkcjonowanie będzie związane z realizacją planów Państw Członkowskich w zakresie polityki klimatycznej i energetycznej. Struktura ta:
 - ma zagwarantować osiągnięcie unijnych celów w zakresie klimatu i energii;
 - ma zapewnić Państwom Członkowskim maksimum elastyczności w zakresie metod osiągania powyższych celów;
 - ma zagwarantować, że działania podejmowane na poziomie krajowym w Państwach Członkowskich będą „bardziej spójne”;
 - ma promować „integrację rynku i większą konkurencję” (s. 12);
 - ma zapewnić bezpieczeństwo inwestycyjne po roku 2020.
- Wdrażanie struktury zarządczej przebiegać będzie w trzech etapach:
 - Etap 1: Komisja opracuje szczegółowe wytyczne, których Państwa Członkowskie będą musiały przestrzegać przy przygotowywaniu planów narodowych.
 - Etap 2. Państwa Członkowskie przygotowują swoje plany, konsultując się przy tym z innymi Państwami, w celu odpowiedniego uwzględnienia kwestii o znaczeniu transgranicznym.
 - Etap 3. Plany Państw Członkowskich zostaną ocenione przez Komisję pod kątem tego, czy są wystarczające do osiągnięcia celów UE, czy też muszą być poprawione „w ramach stałych konsultacji” z Komisją.
- Plany Państw Członkowskich powinny zacząć funkcjonować „na długo przed rokiem 2020” (s. 13) i zostać zaktualizowane – w razie potrzeby – przed rokiem 2030.
- W przypadku, gdy struktura zarządcza „nie będzie skuteczna” Komisja może rozważyć podjęcie inicjatywy legislacyjnej.

› **Wskaźniki konkurencyjności i bezpieczeństwa dostaw**

- Komisja zamierza monitorować zarówno konkurencyjność UE w porównaniu z innymi krajami, jak i bezpieczeństwo dostaw energii w ramach UE, korzystając z określonych wskaźników, tak aby być w stanie przeciwdziałać wszelkim negatywnym tendencjom.
- Wśród wskaźników pod uwagę będą brane:
 - rozbieżności w zakresie cen energii obowiązujących w UE i u jej głównych partnerów handlowych;
 - budowa połączeń międzysystemowych pomiędzy rynkami energii poszczególnych państw członkowskich (połączeń transgranicznych);
 - poziom innowacji technologicznych, m.in. wydatków na badania i rozwój oraz liczba patentów.

Uwagi Komisji w sprawie zasady pomocniczości

Prowadzenie przez Unię polityki klimatycznej jest konieczne, ponieważ zmiana klimatu to problem ponadgraniczny. Równie niezbędna jest unijna polityka energetyczna – a przynajmniej jej koordynacja – ponieważ Państwa Członkowskie są coraz bardziej zależne od siebie w sektorze energetycznym [SWD(2014) 15, s. 34 i nast.].

Podmioty mające wpływ na proces polityczny

Komisje Parlamentu Europejskiego

Komisje ds. Środowiska, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności (prowadząca), Przemysłu, Badań i Energii, Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, Transportu i Turystyki, Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich

OCENA

Ocena wpływu na gospodarkę

Propozycja Komisji, zgodnie z którą cel w postaci ograniczenia emisji gazów cieplarnianych o 40 proc. ma być osiągnięty wyłącznie poprzez działania w ramach UE oznacza, że redukcje emisji osiągnięte przez unijne firmy w krajach spoza Wspólnoty nie będą już uwzględniane. Dotychczas brano je pod uwagę - po pierwsze dlatego, że z punktu widzenia ochrony klimatu nie ma znaczenia, gdzie następuje redukcja emisji, gdyż skutki i tak mają charakter globalny. Po drugie – uwzględniano je po to, by promować transfer technologii z krajów uprzemysłowionych do krajów rozwijających się i na rynki wschodzące. System międzynarodowych uprawnień do emisji udowodnił, że jest dla przedsiębiorstw takim sposobem na wywiązanie się z zobowiązań. Pojawiały się jednak coraz większe wątpliwości, czy poświadczony redukcje emisji odpowiadają redukcjom rzeczywistym. Rezygnacja z uwzględniania poświadczonych redukcji emisji może utrudnić negocjacje w sprawie nowego międzynarodowego porozumienia w sprawie klimatu. Uzyskanie zgody w sprawie polityki ochrony klimatu staje pod znakiem zapytania, ponieważ państwa rozwijające się i wschodzące zgodziły się przyjmując wcześniejsze zobowiązania ze względu na obietnicę otrzymania wsparcia ze strony państw uprzemysłowionych. Biorąc to pod uwagę, Komisja powinna co najmniej złagodzić swoją propozycję, dopuszczając uwzględnianie redukcji poza UE wówczas, gdy w ramach międzynarodowego porozumienia w sprawie ochrony klimatu przewidziane zostaną bardziej wymagające zobowiązania w zakresie redukcji.

Nowa „struktura zarządcza” pozwoli Państwom Członkowskim na większą elastyczność przy wspieraniu energii odnawialnej. Z tego jednak może wyniknąć problem - Państwa Członkowskie przywiązują bowiem różną wagę do kwestii ochrony klimatu i rozwoju energetyki odnawialnej, zależnie od struktury swoich rynków energetycznych. Proces konsultacji między Komisją a Państwami Członkowskimi w ramach nowej „struktury zarządczej” może więc doprowadzić do wybuchu konfliktów, opóźnień i zawierania niemających związku z tematem, dodatkowych porozumień, a w konsekwencji do pojawienia się niepewności co do ramowych warunków politycznych. A przecież przedsiębiorcy potrzebują jasnej sytuacji, by móc podejmować decyzje inwestycyjne.

Komisja nie powinna proponować celów w zakresie efektywności energetycznej ani na poziomie unijnym, ani krajowym. Zużycie energii nie zawsze wiąże się z wywoływaniem szkód w środowisku, nie ma więc powodu, by narzucać większą efektywność energetyczną jako cel polityczny sam w sobie. Rezygnacja Komisji z proponowania celu w zakresie efektywności energetycznej – wiążącego lub nie – jest słuszną również z tego powodu, że Państwa Członkowskie w momencie publikacji Komunikatu wciąż miały czas [do 5 czerwca 2014 r.] na wdrożenie Dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej (art. 2 (1) Dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej 2012/27/EU). Dopiero po tym terminie jest możliwe przeanalizowanie skuteczności tego instrumentu. Wątpliwe jest jednak, by kwestia ta została wyjaśniona wcześniej niż jesienią 2014 r.

Wpływ na efektywność i indywidualną swobodę wyboru

To, czy dzięki wprowadzeniu „unijnych standardów efektywności energetycznej” wytwórcy w UE będą mogli umocnić się na pozycji „liderów w dziedzinie technologii” - np. w zakresie urządzeń – jest wątpliwe. Przede wszystkim należy odpowiedzieć na pytanie, z kim przedsiębiorcy ci mają konkurować w tym wyścigu. Producentów spoza Unii sprzedających swoje produkty na wewnętrznym rynku obowiązują przecież takie same standardy efektywności energetycznej jak przedsiębiorców unijnych. Standardy te nie dają im jednak żadnych dodatkowych korzyści, trudno więc formułować wniosek, że dzięki nim przedsiębiorcy będą pełnić wiodącą rolę w dziedzinie technologii. Takie wnioski byłyby uprawnione, gdyby przedsiębiorcy spoza Unii zrezygnowali z produkcji towarów spełniających standardy efektywności energetycznej i wycofali się z unijnego rynku. Konsekwencją tego byłoby jednak zmniejszenie konkurencji na unijnym rynku ze szkodą dla konsumentów.

Ze względu na fakt, że ocena opłacalności długoterminowych inwestycji w poprawę efektywności energetycznej oparta jest na niepewnych założeniach dotyczących cen energii w przyszłości, ryzyko finansowe powinni ponosić ci, którzy podejmują w tej sprawie decyzje.

Wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie

Aktualnie trudny do oceny. Wymogi w zakresie klimatu i energii związane z przechodzeniem na gospodarkę niskoemisyjną stanowią bodźce zachęcające do inwestycji w innowacyjne produkty i usługi. To jednak, czy efektem tego będzie wzrost gospodarczy i zwiększenie poziomu zatrudnienia, jest uzależnione od globalnych trendów w zakresie ochrony klimatu. Kraje spoza UE będą kupować innowacyjne produkty i usługi, jeśli same będą przestrzegać podobnych celów klimatycznych i energetycznych lub jeśli zakup tych produktów lub usług będzie opłacalny.

Nieuwzględnianie redukcji emisji uzyskanych w krajach spoza Unii zwiększy koszt unijnej polityki ochrony klimatu, będzie więc miało negatywny wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie.

Wpływ na atrakcyjność Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji

Jednostronna redukcja emisji przez UE może doprowadzić do równie jednostronnego wzrostu kosztów energii w krajach Wspólnoty. To obniży atrakcyjność Europy jako miejsca do inwestowania. Zmienić tę sytuację może jedynie zawarcie międzynarodowych porozumień w sprawie ochrony klimatu.

Nieuwzględnienie redukcji emisji uzyskanych w krajach spoza Unii zwiększy koszt unijnej polityki ochrony klimatu i będzie miało negatywny wpływ na atrakcyjność Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji.

Ocena prawna

Kompetencje prawne

Nie budzą wątpliwości. UE jest upoważniona do podejmowania działań w zakresie środowiska naturalnego w celu ochrony klimatu (art. 192 TFEU). Jest również uprawniona do podejmowania działań w dziedzinie polityki energetycznej, służących zagwarantowaniu właściwego funkcjonowania rynku energii, zagwarantowaniu bezpieczeństwa dostaw, wspieraniu procesu łączenia europejskich sieci przesyłowych, a także promowaniu efektywności energetycznej, oszczędzania energii oraz nowych i odnawialnych źródeł energii (art. 194 TFEU).

Pomocniczość

Zmiana klimatu nie jest problemem o charakterze transgranicznym, ale globalnym – problem ten nie może zostać rozwiązany przez poszczególne państwa członkowskie, a wyłącznie w wyniku działań Unii będących elementem globalnych starań w tym kierunku, podejmowanych przez wspólnotę międzynarodową. To, czy rozwiązania w zakresie polityki energetycznej proponowane przez Komisję wymagają działań ze strony UE, zależy będzie od ich formy, obecnie trudno o tym przesądzać.

WNIOSKI

Proces konsultacji pomiędzy Komisją i Państwami Członkowskimi, prowadzony w ramach nowej „struktury zarządczej”, może spowodować ciągłą niepewność co do ramowych warunków politycznych. Rezygnacja Komisji z proponowania celu w zakresie efektywności energetycznej jest słuszna, ponieważ w momencie publikacji komunikatu Państwa Członkowskie wciąż miały czas (do 5 czerwca 2014 r.) na wdrożenie Dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej. Dopiero po tym terminie możliwe jest dokonanie analizy skuteczności tego instrumentu. To, czy dzięki „unijnym standardom w zakresie efektywności energetycznej” producenci z UE umocnią swoją pozycję „liderów w dziedzinie technologii” jest wątpliwe.

Centrum für Europäische Politik (Centrum Polityki Europejskiej, CEP) jest niemiecką organizacją pozarządową, która na bieżąco monitoruje i analizuje procesy legislacyjne prowadzone na poziomie Unii Europejskiej oraz dzieli się tą wiedzą z politykami, naukowcami, mediami i ogółem społeczeństwa.

Więcej informacji: www.cep.eu

Fundacja FOR jest organizacją pozarządową, która prowadzi działania sprzyjające rozwojowi instytucji demokratycznych oraz wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Więcej informacji: www.for.org.pl