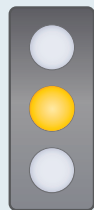


TEMAT ZIELONEJ KSIĘGI: Komisja przedstawia swoje pomysły dotyczące Polityki w zakresie klimatu i energii do roku 2030 oraz prosi zainteresowane strony o opinie w tej sprawie.

STRONY ZAANGAŻOWANE: wszystkie branże gospodarki, a szczególnie dostawcy energii i branże o dużym zużyciu energii.



- ZA:**
- Komisja słusznie postuluje zawarcie szybkiego porozumienia w sprawie Polityki w zakresie klimatu i energii do roku 2030. Przedsiębiorstwa muszą mieć pewność co do kształtu warunków politycznych, by podejmować odpowiednie decyzje inwestycyjne.
- PRZECIW:**
- Komisja powinna pilnie uwzględnić w swoich „planach działań” możliwość fiaska negocjacji w sprawie Międzynarodowego Porozumienia w sprawie Zmian Klimatu.
 - UE powinna ustanowić unijne cele w zakresie udziału odnawialnych źródeł energii tylko wtedy, gdy uda się opracować i uzgodnić sposób budowy jednolitego systemu dostaw energii w UE.
 - Komisja nie powinna wyznaczać celów w zakresie efektywności energetycznej, ponieważ nie każde zużycie energii powoduje szkody dla środowiska

TREŚĆ

Tytuł

Zielona Księga: Ramy polityki w zakresie klimatu i energii do roku 2030. Sygnatura COM(2013) 169 z 27 marca 2013 r.

Streszczenie

› Cele Polityki w zakresie klimatu i energii

- Unia Europejska chce ograniczyć wzrost średnich temperatur globalnych do maksimum 2 stopni Celsjusza w porównaniu z poziomami notowanymi przed erą przemysłową („cel 2 st. C”). Dlatego też w dłuższej perspektywie chce stać się „gospodarką niskoemisyjną” i do roku 2050 ograniczyć emisję gazów cieplarnianych o 80-95 proc. w porównaniu z rokiem 1990 („Dekarbonizacja”, zob. Plan działania w zakresie energetyki do roku 2050 - COM(2011) 885; Plan działania na rzecz gospodarki niskoemisyjnej do roku 2050 - COM(2011) 112, Biała Księga w sprawie transportu – COM(2011) 144).
- Unijna Polityka w zakresie klimatu i energii ma prowadzić do osiągnięcia następujących „celów politycznych” (s. 2):
 - redukcji emisji gazów cieplarnianych („emisji GHG”);
 - zagwarantowania dostaw energii;
 - pobudzenia wzrostu gospodarki, konkurencyjności i zatrudnienia dzięki „opłacalnemu i zasobooszczędnemu podejściu opierającemu się na zaawansowanych technologiach” (s. 2).

› Stan obecny: Polityka w zakresie klimatu i energii do roku 2020

- „Zamierzenia polityki” mają być osiągnięte do roku 2020 poprzez realizację trzech „celów głównych” („cele 20-20-20”, s. 2):
 - do roku 2020 emisja gazów cieplarnianych ma zostać ograniczona o 20 proc.;
 - w roku 2020 przewidywany poziom zużycia energii ma być mniejszy o 20 proc. dzięki zwiększeniu efektywności energetycznej;
 - do roku 2020 udział energii ze źródeł odnawialnych w ogólnym zużyciu energii ma sięgnąć 20 proc.
- By osiągnąć powyższe cele, Unia Europejska objęła wiele sektorów – m.in. produkcję energii, przemysł metalowy i chemiczny oraz lotnictwo - Europejskim Systemem Handlu Limitami Emisji (EU-ETS) oraz wdrożyła wiele innych rozwiązań.

› Szybkie porozumienie w sprawie Polityki w zakresie klimatu i energii do roku 2030

- Od momentu zawarcia na przełomie 2008 i 2009 r. porozumienia w sprawie Polityki w zakresie klimatu i energii do roku 2020, znacząco zmieniły się warunki ramowe. Stało się to m.in. w związku z:
 - „trwającym kryzysem gospodarczym” (s. 2);
 - problemami Państw Członkowskich i przedsiębiorstw z finansowaniem inwestycji długoterminowych;
 - zmianami na unijnym i światowym rynku energii, w tym związanymi z energetyką odnawialną, wydobywaniem gazu i ropy ze złóż niekonwencjonalnych – np. z gazu z łupków - oraz energetyką atomową.
 - wyższymi cenami energii, które zmniejszają dochód rozporządzalny gospodarstw domowych i konkurencyjność przedsiębiorstw;
 - olbrzymimi różnicami w wielkości zobowiązań partnerów międzynarodowych w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych.
- Komisja uznaje za niezbędne szybkie zawarcie porozumienia w sprawie Polityki w zakresie klimatu i energii do roku 2030, ponieważ:
 - inwestycje w infrastrukturę energetyczną mają charakter długoterminowy i wymagają stabilnego prawa;
 - należy zwiększyć popyt na efektywne technologie niskoemisyjne;
 - UE musi wypracować własne stanowisko w obliczu zbliżających się negocjacji w sprawie Porozumienia w sprawie Zmian Klimatu 2015 [COM(2013) 167].

Analiza z dnia 26 sierpnia 2013 r.

- W opisywanej tu Zielonej Księdze Komisja przedstawia pomysły na kształt unijnej Polityki w zakresie klimatu i energii do roku 2030 i poddaje pod dyskusję możliwe rozwiązania.
- › **Podstawowe założenia Polityki w zakresie klimatu i energii do roku 2030**
 - By osiągnąć „cel 2 st. C” i móc zmniejszyć udział gospodarki UE w emisji związków węgla do roku 2050, do roku 2030:
 - emisja gazów cieplarnianych musi spaść o co najmniej 40 proc. w porównaniu z rokiem 1990, tak by do roku 2050 była możliwa redukcja o 80-95 proc., oraz
 - udział energii ze źródeł odnawialnych w ogólnym zużyciu energii musi rosnąć.
 - Niezależnie od procesu ograniczania udziału gospodarki UE w emisji związków węgla, wpływ na wzrost cen energii do roku 2030 r. będzie miała również potrzeba „modernizacji systemu energetycznego” (s. 3).
- › **Szczegóły porozumienia i kształtowanie celów**
 - **Kwestie kluczowe**
 - Czy zamiast trzech celów głównych należy wprowadzić jeden cel główny dotyczący zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych?
 - Czy konieczne jest wprowadzenie celów cząstkowych – dla poszczególnych sektorów – np. energetyki odnawialnej?
 - Czy cele powinny być uzgadniane na szczeblu UE, krajowym czy sektorowym?
 - Czy cele powinny być prawnie wiążące?
 - W jaki sposób można osiągnąć efekty „synergii” i uniknąć konfliktów przy dążeniu do osiągnięcia różnych celów? Na przykład – ze względu na wzrost efektywności lub wzrost udziału energii ze źródeł odnawialnych może spaść cena praw do emisji – to oznacza zniknięcie ważnych bodźców do inwestowania w efektywne energetycznie, niskoemisyjne technologie, które miały być skutkiem funkcjonowania Europejskiego Systemu Handlu Limitami Emisji (EU-ETS).
 - **Emisja gazów cieplarnianych**

Komisja opowiada się za wprowadzeniem celów pośrednich, służących osiągnięciu zakładanej 80-95-proc. redukcji emisji gazów cieplarnianych do roku 2050. Redukcja emisji o 40 proc. do roku 2030 jest uważana za efektywną kosztowo.
 - **Odnawialne źródła energii**

W związku z tym, że wiele technologii służących wykorzystywaniu energii odnawialnej „przestanie być nowością” (s. 8), należy rozważyć, czy właściwe jest wprowadzenie celów w zakresie poziomu korzystania z tych technologii do roku 2030 i czy cel ten może zostać osiągnięty:

 - „łącznie z celami cząstkowymi” dla niektórych „sektorów” – np. transportu, przemysłu, rolnictwa - lub „bez takich celów”
 - „a także/lub” poprzez „inne, odpowiednie środki” (s. 8),
 - „bez niepożądanych skutków programów wsparcia dla odnawialnych źródeł energii dla rynków energii, cen energii i budżetów publicznych” (s. 8).
 - **Efektywność energetyczna**

Zdaniem Komisji Europejskiej, należy rozważyć:

 - czy cele powinny dotyczyć poszczególnych sektorów czy Państw Członkowskich,
 - czy cele powinny być prawnie wiążące;
 - czy cele powinny być wyznaczone w wartościach absolutnych czy względnych?
 - czy konieczne jest wprowadzenie dodatkowych rozwiązań w sytuacji, gdy żadne cele nie zostaną ustalone?
 - czy poziom cen energii – na który wpływ ma m.in. system UE-ETS – stanowi bodziec do zwiększania efektywności energetycznej?
 - **Konkurencyjność i bezpieczeństwo dostaw**
 - Zdaniem Komisji zagwarantowanie konkurencyjności i bezpieczeństwa dostaw nie jest możliwe ani poprzez zwiększenie udziału energii ze źródeł odnawialnych, ani poprzez zwiększenie efektywności energetycznej. Konieczne jest uruchomienie „dodatkowych strategii” (s. 7-8).
 - „Może również zaistnieć konieczność wprowadzenia dodatkowych wskaźników” konkurencyjności i bezpieczeństwa dostaw (s. 8).
- › **Spójność instrumentów politycznych**
 - Różnicowane unijne i krajowe instrumenty polityki klimatycznej i energetycznej mogą:
 - z jednej strony – wzajemnie się uzupełniać;
 - z drugiej strony – powodować „fragmentację rynku wewnętrznego” (s. 9).
 - Komisja chce przeanalizować, czy w kwestii celów można mówić o „równowadze” i „spójności”.
- › **Konkurencyjność**
 - Podczas gdy ceny energii w UE rosną, w innych regionach świata spadają.
 - Chociaż oczekuje się, że „czyste i bardziej energooszczędne technologie, produkty i usługi” wygenerują do roku 2020 5 milionów miejsc pracy, związane z nimi działania wspierające przyczyniają się do wzrostu cen energii.
 - By zwiększyć konkurencyjność, Komisja rozważa:
 - uregulowanie wielkości emisji gazów cieplarnianych przez międzynarodowy transport lotniczy i morski;
 - stworzenie wewnętrznego rynku energii, by zredukować koszty poprzez zwiększenie konkurencji i lepsze wykorzystanie infrastruktury;
 - wykorzystywanie niekonwencjonalnych złóż surowców – np. gazu łupkowego;
 - zgodę na to, by sektory energochłonne, podlegające międzynarodowej konkurencji, nie były obciążane podwyżkami cen energii wynikającymi z regulacji.

Analiza z dnia 26 sierpnia 2013 r.

› Udział państw członkowskich zależny od ich możliwości

- W obliczu zróżnicowanych możliwości finansowych poszczególnych Państw Członkowskich, Komisja – poszukując najbardziej efektywnego kosztowo sposobu osiągnięcia celów – spróbuje wypracować „uczciwy podział obciążeń” (s. 12).
- Komisja pyta, czy:
 - Państwa Członkowskie powinny otrzymać „zróżnicowane” cele; może to jednak zwiększyć ogólny koszt ich osiągnięcia.
 - Państwa Członkowskie w gorszej sytuacji finansowej, posiadające efektywne kosztowo możliwości (np. rozwoju energetyki odnawialnej), powinny uzyskać łatwiejszy dostęp do pomocy finansowej.

Uwagi Komisji na temat zasady pomocniczości

Komisja nie rozważała kwestii pomocniczości.

Podmioty mające wpływ na proces polityczny

Prowadząca dyrekcja generalna: Dyrekcja generalna ds. klimatu (prowadząca)

Komisje Parlamentu Europejskiego: Komisja ds. środowiska, zdrowia i bezpieczeństwa żywności (prowadząca)

OCENA

Ocena wpływu na gospodarkę

Komisja słusznie postuluje jak najszybsze zawarcie porozumienia w sprawie Polityki w zakresie klimatu i energii do roku 2030. To krok konieczny, ponieważ firmy muszą mieć pewność co do kształtu warunków politycznych, by móc podejmować decyzji inwestycyjne.

W związku z tym, że emisja gazów cieplarnianych powoduje globalne ocieplenie, a w rezultacie generuje koszty dla stron trzecich, stawianie celów polegających na ograniczeniu emisji jest uprawnione. Aktualizację unijnych celów w zakresie zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych co do zasady należy więc uznać za słuszną. Jednak wyznaczając wspomniane cele Komisja musi uwzględnić możliwość fiaska negocjacji dotyczących międzynarodowego Porozumienia w sprawie Zmian Klimatu. Prowadzenie jednostronnej polityki służącej ochronie klimatu wiąże się z ponoszeniem przez UE kosztów, którym nie towarzyszą żadne korzyści w zakresie ochrony klimatu. Sama Komisja szacuje, że obecnie z UE pochodzi mniej niż 11 proc. globalnej emisji gazów cieplarnianych, a w 2020 r. udział ten spadnie do 9 proc. [Porozumienie w sprawie Zmian Klimatu 2015, COM(2013) 167 oraz towarzysząca mu Ocena Skutków SWD(2013) 97].

Propozycja Komisji, przewidująca cel w postaci ograniczenia emisji o 40 proc. do roku 2030 (w porównaniu z 1990), jest zgodna z zapisami długoterminowych „planów działań” [Plan działań w zakresie energetyki do roku 2050 – COM(2011) 885, Plan działań prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do roku 2050 – COM(2011) 112]. Scenariusze opisane w tych dokumentach opierają się jednak na założeniu, że międzynarodowe Porozumienie w sprawie Zmian Klimatu uda się zawrzeć. Komisja powinna jak najszybciej „dostosować” te „plany działań” w taki sposób, by uwzględnić w nich prawdopodobieństwo fiaska Porozumienia, i wyznaczyć cele redukcji w obu możliwych sytuacjach: zarówno w obliczu zawarcia konsensusu, jak i jego braku.

Rozwój odnawialnych źródeł energii w ramach długoterminowej strategii jest już w UE faktem. Obecnie proces ten generuje duże koszty, głównie dlatego, że toczy się tam, gdzie może liczyć na wyjątkowo duże dotacje ze strony Państw Członkowskich, a nie tam, gdzie byłoby to najbardziej korzystne z punktu widzenia wydajności. W dodatku państwowe dotacje zakłócają swobodę konkurencji na wewnętrznym rynku energii, ponieważ w wielu przypadkach prowadzą do kształtowania się „cen produkcyjnych”, wynikających nie z funkcjonowania rynku, a z polityki Państw Członkowskich. W takiej sytuacji UE powinna wprowadzić unijny cel w zakresie udziału energii ze źródeł odnawialnych tylko jeśli uda się opracować i uzgodnić sposób budowy ujednoczonego systemu dostaw energii w UE. Ze względu na to, że wspieranie odnawialnych źródeł energii zwykle wiąże się z redukcją emisji gazów cieplarnianych, czemu służył ma również system EU-ETS, konflikt między tymi dwoma instrumentami jest nieunikniony. Celem powinno być więc stopniowe odejście od subsydiowania źródeł odnawialnych.

Nie ma ekonomicznego uzasadnienia, by efektywność energetyczna była jednym z celów polityki na poziomie unijnym lub krajowym, ponieważ nie każde zużycie energii wiąże się z zagrożeniem dla środowiska lub kosztami dla stron trzecich. Ze względu na to, że ekonomiczna ocena długoterminowych inwestycji w zwiększanie efektywności energetycznej oparta jest na wątpliwych założeniach dotyczących przyszłych cen energii, ryzyko związane z tymi inwestycjami powinni ponosić ci, którzy podejmują w ich sprawie decyzje.

Pomysł tworzenia listy dodatkowych celów – np. dotyczących bezpieczeństwa dostaw energii – należy odrzucić. Inaczej system celów będzie tak skomplikowany i pełen sprzeczności, że nie będzie w stanie pełnić swej roli punktu odniesienia dla decyzji politycznych.

Wpływ na efektywność i indywidualne prawo wyboru

Zdaniem Komisji realizacja kilku celów pozwoli na osiągnięcie efektów „synergii”, szczególnie jeśli chodzi o redukcję emisji gazów cieplarnianych. Koszty uzyskania synergii będą jednak wysokie, głównie ze względu na nieefektywne wsparcie dla źródeł odnawialnych oraz obowiązkowe zwiększanie efektywności energetycznej. Co więcej – ten ostatni proces zdusi ceny w ramach systemu EU-ETS, jeśli jego oddziaływanie nie zostanie odpowiednio uwzględnione przy określaniu górnego pułapu emisji. Osiągnięcie wspomnianych „synergii” sprawia wrażenie, że mamy do czynienia z kombinacją wzajemnie sprzecznych instrumentów, a nie z usystematyzowanym podejściem.

Analiza z dnia 26 sierpnia 2013 r.

Różnicowanie celów dla poszczególnych Państw Członkowskich – czy to w zakresie wykorzystania źródeł odnawialnych, czy też redukcji emisji gazów cieplarnianych – może, jak zauważa sama Komisja, zwiększyć koszt osiągnięcia wyznaczonych celów. Dojdzie do tego w sytuacji, gdy Państwo Członkowskie o dużym potencjale w zakresie realizacji efektywnych kosztowo przedsięwzięć – np. w dziedzinie energetyki odnawialnej lub redukcji emisji – nie będzie mogło w pełni ich wykorzystać ze względu na brak regulacji UE lub gdy inne Państwo Członkowie zdecyduje się na rozwiązania wyjątkowo kosztowne. By zagwarantować, że przy wprowadzeniu zróżnicowanych celów dla poszczególnych państw potencjał w zakresie realizacji przedsięwzięć efektywnych kosztowo zostanie w pełni wykorzystany należy wprowadzić takie instrumenty – w postaci np. zbywalnych certyfikatów pochodzenia energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, podobnych do tych w systemie UE-ETS – które dadzą efekt w postaci redukcji netto kosztów we wszystkich Państwach Członkowskich. W takim układzie Państwa mające wyłącznie relatywnie drogie możliwości mogłyby płacić innym Państwom Członkowskim, gdzie te koszty są relatywnie niższe, za realizowanie określonych przedsięwzięć w ich imieniu.

Istnienie wielu celów i instrumentów dedykowanych różnym sektorom gospodarki powoduje zmienność kosztów ostatniej jednostki redukcji emisji w poszczególnych branżach („krańcowy koszt redukcji”), co jest rozwiązaniem nieefektywnym. Co więcej, te cele i instrumenty uniemożliwiają ujawnianie najbardziej efektywnych kosztowo metod redukcji, dostępnych w ujęciu ponadsektorowym. Taka sytuacja nie powinna mieć miejsca.

Wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie

Obecnie trudny do oceny. Komisja zakłada, że w wyniku realizacji polityki klimatycznej i energetycznej w dziedzinie „czystych i bardziej efektywnych kosztowo technologii, produktów i usług” (s. 10) do roku 2020 powstanie 5 milionów miejsc pracy oraz pojawią się impulsy prorozwojowe. Nie uwzględnia jednak likwidacji miejsc pracy w innych sektorach, spowodowanej np. wzrostem cen energii. Nie ma na ten temat wiarygodnych badań. Dopóki starania o ograniczenie emisji gazów cieplarnianych nie będą miały charakteru międzynarodowego, „ambitne” cele polityki klimatycznej i energetycznej będą miały zawsze negatywny wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie w UE.

Wpływ na atrakcyjność Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji

Jednostronna redukcja emisji w UE spowoduje również jednostronny wzrost kosztów energii w UE. To zaszkodzi atrakcyjności Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji. Można temu zapobiec jedynie poprzez zawarcie międzynarodowych porozumień w sprawie zmian klimatu. W przeciwieństwie do wcześniejszych oświadczeń, tym razem Komisja nie wysunęła postulatu wprowadzenia jednostronnej unijnej regulacji dotyczącej lotnictwa i transportu morskiego w sytuacji, gdyby nie udało się wprowadzić międzynarodowych regulacji w tym zakresie. Obecnie Komisja uznaje, że konieczne jest znalezienie rozwiązania na poziomie międzynarodowym.

Ocena prawna

Kompetencje prawne

Nie budzą wątpliwości. UE jest upoważniona do podejmowania działań na rzecz ochrony klimatu (art. 192 TFEU). Co więcej, jest również uprawniona do prowadzenia polityki energetycznej w celu zagwarantowania właściwego funkcjonowania rynku energii, gwarantowania bezpieczeństwa dostaw energii, wspierania połączeń sieci energetycznych oraz promowania efektywności energetycznej, oszczędności energii i rozwoju nowych i odnawialnych źródeł energii (art. 194 TFEU).

Pomocniczość

Obecnie niemożliwa do oceny.

WNIOSKI

Komisja słusznie opowiada się za jak najszybszym zawarciem porozumienia w sprawie Polityki Klimatycznej i Energetycznej do roku 2030 – przedsiębiorstwa muszą bowiem mieć pewność co do kształtu warunków politycznych, by móc podejmować decyzje inwestycyjne. Komisja powinna pilnie dostosować swoje „plany działań”, by uwzględnić w nich możliwość, że międzynarodowe Porozumienie w sprawie Zmian Klimatu nie zostanie zawarte. UE powinna wprowadzić cel dotyczący udziału odnawialnych źródeł energii tylko wtedy, gdy opracowany i uzgodniony zostanie sposób budowy ujednoczonego systemu dostaw energii w UE. Komisja nie powinna wprowadzać celów w zakresie efektywności energetycznej, gdyż nie każde zużycie energii powoduje szkody dla środowiska.

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