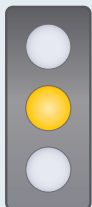


PRZEDMIOT KOMUNIKATU: Komisja przedstawia działania, dzięki którym Unia Europejska może i powinna osiągnąć do roku 2050 swoje cele w zakresie ochrony klimatu.

STRONY ZAANGAŻOWANE: Cała gospodarka, w szczególności producenci energii oraz sektory energochłonne.



- ZA:**
- Przegląd różnych możliwych scenariuszy w zakresie redukcji emisji CO₂ przez Unię Europejską do roku 2050 może pomóc w skonkretyzowaniu toczącej się debaty na temat kierunków polityki klimatycznej.
- PRZECIW:**
- Założenie, że żadne Państwo Członkowskie nie zmieni już swego podejścia do wykorzystania energii atomowej jest – po wydarzeniach w Fukushima – nierealistyczne.
 - „Odłożenie” części uprawnień do emisji oraz podwyższenie docelowego poziomu redukcji emisji z 20 do 25 proc. podważa wiarygodność unijnej polityki klimatycznej.
 - Jeśli UE w dalszym ciągu trzymać się będzie swojej jednostronnej polityki ochrony klimatu – bez wysiłków na rzecz globalnej ochrony klimatu – można się spodziewać znaczącego zmniejszenia tempa wzrostu gospodarczego i poziomu zatrudnienia.

TREŚĆ

Tytuł

Komunikat UE z 8 marca 2011: Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.
Sygnatura COM(2011) 112.

Podsumowanie

› Tło i cele

- W celu ochrony klimatu, Unia Europejska zobowiązała się do zrealizowania do roku 2020 następujących celów („Decyzja 20-20”):
 - zredukowania emisji gazów cieplarnianych o 20 proc. w porównaniu z rokiem 1990,
 - obniżenia o 20 proc. zużycia energii w UE prognozowanego w roku 2020, poprzez działania na rzecz efektywności energetycznej,
 - zwiększenia udziału odnawialnych źródeł energii w ogólnym bilansie energetycznym UE do minimum 20 proc.
- By ograniczyć tempo globalnego ocieplenia klimatu do 2 stopni Celsjusza, Unia Europejska zmierzać będzie do zbudowania w roku 2050 „konkurencyjnej gospodarki niskoemisyjnej”.
- Emisja gazów cieplarnianych w UE ma zostać zmniejszona do roku 2050 o 80-95 proc. w porównaniu z rokiem 1990.
- Powyższe cele w zakresie redukcji emisji powinny być „w większości” osiągnięte w ramach UE („na szczeblu wewnętrznym”), a nie poprzez finansowanie redukcji CO₂ w państwach trzecich.
- W komunikacie Komisja przedstawia „plan potencjalnego działania na okres do roku 2050”, którego realizacja „może” umożliwić UE osiągnięcie jej celów w zakresie ochrony klimatu w roku 2050.
- Plan działania oparty jest na wszechstronnych analizach alternatywnych scenariuszy na okres do roku 2050 [SEC(2011) 288].

› Podstawowe założenia scenariuszy i planu działania

- Komisja zakłada, że żadne z Państw Członkowskich nie zmieni swego ogólnego podejścia do wykorzystania energii atomowej [SEC(2011) 288].
- Zdaniem Komisji, wychwytywanie i składowanie dwutlenku węgla (CCS) jest „technologią szeroko akceptowaną”, a brak społecznej akceptacji dla niej może opóźnić jej wprowadzenie o 10 do 15 lat [SEC(2011) 288].
- Przedstawione przez Komisję scenariusze obejmują nie tylko warianty, które przewidują działania na rzecz globalnej ochrony klimatu, ale także scenariusze uwzględniające brak takich działań. Plan działania nie odnosi się jednak jasno do scenariusza, w którym nie przewidziano wysiłków na rzecz globalnej ochrony klimatu. W przypadku, gdyby „główni konkurenci UE” nie podjęli ambitnych celów w zakresie polityki ochrony klimatu, Komisja zamierza „uważnie monitorować” problem ucieczki emisji.

› Zamierzenia w zakresie redukcji emisji do roku 2050

- Zdaniem Komisji, podejmowane obecnie przez UE działania w zakresie ochrony klimatu, zmierzające do zmniejszenia emisji, poprawy efektywności energetycznej i dalszego rozwoju odnawialnych źródeł energii doprowadzą prawdopodobnie do zmniejszenia w roku 2020 poziomu emisji o 20 proc., a w roku 2030 o 30 proc. – w porównaniu z poziomem z roku 1990 [SEC(2011) 288].
- Celem Komisji jest podjęcie dodatkowych kroków w zakresie poprawy efektywności energetycznej [zob. COM(2011) 109], tak aby:
 - w roku 2020 zmniejszyć poziom emisji o 25 proc. (zamiast o 20 proc.) – w porównaniu z rokiem 1990, oraz
 - zmniejszyć zużycie energii przewidywane w roku 2020 o 20 proc.

Analiza z dnia 30 maja 2011 r.

- Komisja nie chce jednak „sugerować” przyjęcia nowych celów dla roku 2020.
- Niewiążące prawnie „zamierzenia” służą ocenie tego, „czy UE jest na dobrej drodze” do osiągnięcia swoich celów ochrony klimatu dla roku 2050.
- Najbardziej „efektywną kosztowo ścieżką” osiągnięcia celów ochrony klimatu dla roku 2050 jest ograniczenie wielkości emisji „na szczeblu wewnętrznym” Unii w porównaniu z rokiem 1990 [Ocena Wpływu SEC(2011) 288]. Ma się to odbywać w następujących etapach:
 - do roku 2020 – o 25 proc. (aktualny cel: 20 proc.),
 - do roku 2030 – o 40 proc. (aktualny cel: 30 proc.),
 - do roku 2040 – o 60 proc.,
 - do roku 2050 – o 80 proc. (aktualny cel: 40 proc.).

› Zamierzenia w zakresie redukcji emisji do roku 2050

Komisja proponuje wprowadzenie zróżnicowanych poziomów zakładanej redukcji emisji w okresie od roku 2030 do 2050 dla poszczególnych sektorów gospodarki.

- **Produkcja energii**
 - Emisja CO₂ przy produkcji energii na zostać „niemal całkowicie” wyeliminowana dzięki wykorzystaniu następujących „technologii niskoemisyjnych”:
 - energii odnawialnej, która stanowić będzie od 50 do 55 proc. ogólnego bilansu [SEC(2011) 288].
 - energii atomowej,
 - paliw kopalnych (węgiel, gaz) w połączeniu z wychwytywaniem i składowaniem dwutlenku węgla (CCS, dyrektywa 2009/31/EC).
 - By zagwarantować, że unijny system handlu limitami emisji (EU ETS, dyrektywa 2009/29/EC) przyczyni się do niskoemisyjnej produkcji energii, jego funkcjonowanie musi skutkować „wystarczająco” wysokimi cenami praw do emisji, a on sam musi być przewidywalny w dłuższej perspektywie. Komisja zamierza więc ocenić, czy:
 - uzgodniony liniowy poziom redukcji pułapu emisji na poziomie 1,74 proc. rocznie [art. 9 dyrektywy 2003/87/EC] powinien być podwyższony, oraz czy
 - pozwolenia na emisję, które mają być sprzedane na aukcjach w okresie od roku 2013 do 2020 powinny być „odłożone” na później.
- **Transport**
 - Poziom emisji sektora transportowego (w tym lotnictwa, ale bez transportu morskiego) ma zostać zmniejszony do roku 2050 o 54-67 proc.
 - By to osiągnąć, Komisja promuje innowacje technologiczne, w szczególności dotyczące:
 - poprawy efektywności pojazdów, wynikającej ze stosowania nowych silników, materiałów i projektów.
 - nowych paliw oraz systemów napędowych,
 - lepszego i bezpieczniejszego wykorzystania sieci przez systemy informatyczne i komunikacyjne.
 - W swojej „Białej Księdze” dotyczącej transportu [COM(2011) 144] Komisja zaprezentowała „zestaw działań” na rzecz rozwoju „zrównoważonego systemu transportowego”.
- **Budynki**
 - Poziom emisji w sektorze budownictwa ma zostać zredukowany do roku 2050 o 90 proc.
 - W tym celu konieczne jest, by od roku 2021 wszystkie nowe budynki były „prawie zeroemisyjne”, a ich potrzeby energetyczne – bliskie zeru lub bardzo niskie – były pokrywane ze źródeł odnawialnych [art. 2 (2) i art. 9 (1) dyrektywy 2010/31/EU].
 - Komisja szacuje, że do roku 2020 w modernizację istniejących budynków trzeba będzie zainwestować 200 miliardów euro.
 - Komisja zamierza jeszcze w tym roku opublikować Komunikat w sprawie „zrównoważonego budownictwa”, który zawierać będzie strategię na rzecz poprawy jego konkurencyjności oraz wpływu na środowisko i klimat.
- **Przemysł**
 - Do roku 2050 poziom emisji całego sektora przemysłowego ma zostać ograniczony o 83-87 proc.
 - Do roku 2050 sektory energochłonne mogą zmniejszyć poziom swoich emisji o co najmniej 50 proc. dzięki zastosowaniu „bardziej zaawansowanych materiałowo- i energooszczędnych” procesów i urządzeń, zwiększeniu poziomu odzysku surowców oraz wykorzystaniu technologii służących zmniejszaniu emisji innych niż CO₂ (np. tlenku azotu i metanu).
 - Po roku 2035 technologia wychwytywania i składowania dwutlenku węgla ma zostać rozpropagowana „na szeroką skalę”, szczególnie w przypadku procesów przemysłowych (np. w sektorze cementowym i stalowym).
 - Komisja szacuje, że zadanie to będzie kosztowało ok. 10 mld euro.
 - Jeśli główni konkurenci UE nie podejmą podobnych kroków dotyczących ochrony klimatu, UE będzie zmuszona rozważyć, jak uniknąć zjawiska przenoszenia sektorów energochłonnych i ich emisji poza Unię Europejską („ucieczka emisji”).
 - Komisja chciałaby opracować szczegółowy plan działań wspólnie z sektorami, których powyższe uregulowania dotyczą.
- **Szacunkowe koszty przejścia na gospodarkę niskoemisyjną**
 - Publiczne i prywatne inwestycje muszą wzrosnąć do średnio 270 miliardów euro rocznie do roku 2050.
 - Dzięki zwiększeniu efektywności energetycznej i przejściu na niskoemisyjne źródła energii produkowanej lokalnie, średnie koszty paliwa w UE zmniejszą się, zdaniem Komisji, o od 175 do 320 miliardów euro rocznie.

Uwagi Komisji na temat zasady pomocniczości

Komisja nie odniosła się do kwestii pomocniczości.

Analiza z dnia 30 maja 2011 r.

Tło polityczne

W 2007 r. Rada Europejska przyjęła „Decyzję 20-20-20”. W ramach strategii „Europa 2020” [COM(2010) 2020], Komisja zaproponowała natomiast „inicjatywę przewodnią – Europa efektywnie korzystająca z zasobów” [COM(2011) 21], zawierającą długoterminowe plany dotyczące transportu [COM(2011) 144], energetyki i ochrony klimatu. Te cele i plany są stopniowo umacniane: z jednej strony poprzez inicjatywy Komisji – w szczególności dotyczące technologii energetycznych [SET Plan COM(2009) 519], podwyższenia celów redukcji emisji gazów cieplarnianych [COM(2010) 265], unijnej strategii energetycznej 2020 [COM(2010) 639], infrastruktury energetycznej [COM(2010) 677], efektywności energetycznej [COM(2011) 109] i odnawialnych źródeł energii [COM(2011) 31], a z drugiej strony poprzez przyjmowanie aktów prawnych takich jak „Pakiet Klimatyczny” i Dyrektywa w sprawie efektywności energetycznej budynków [2010/31/EU].

Podmioty uczestniczące w procesie politycznym

Prowadząca dyrekcja generalna: Dyrekcja generalna ds. ochrony klimatu
Procedura konsultacji: Nieplanowana

OCENA

Ocena wpływu ekonomicznego

Ujawniając podstawowe założenia, przegląd potencjalnych scenariuszy prowadzących do znaczącego zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w UE do 2050 r. może pomóc w skonkretyzowaniu debaty na temat kierunku polityki klimatycznej. Jednak w obliczu faktu, że mamy do czynienia z długoterminową perspektywą i złożonością problemu, taki przegląd scenariuszy – w przeciwieństwie do precyzyjnego „planu działań” z „zamierzeniami” – nie może służyć jako punkt odniesienia dla planów przyszłej polityki klimatycznej na ponad 40 lat.

Zasadnicze założenia „planu działań” mogą wkrótce wymagać zmiany: (1) Komisja zakłada, że energia atomowa oraz wychwytywanie i składowanie dwutlenku węgla (CCS) są „technologiami szeroko akceptowanymi” [SEC(2011) 288]. Co więcej zakłada, że żadne Państwo Członkowskie nie zmieni swego stosunku do energetyki atomowej [SEC(2011) 288]. Po ostatnich wypadkach w Japonii to, czy tak będzie, dopiero się okaże. Otwarta pozostaje również kwestia tego, czy technologia CCS jest „szeroko akceptowana” – nie została przecież jeszcze zastosowana w dużym przemyśle. (2) Komisja zakłada, że podjęte zostaną działania na rzecz globalnej ochrony klimatu, choć po nieudanym szczycie klimatycznym w Kopenhadze wydaje się to mocno wątpliwe. Nie ma również odpowiedzi Komisji na pytanie, jak uniknąć zjawiska ucieczki emisji – Bruksela wspomina jedynie, że będzie ten problem „ważnie monitorować”.

Przedstawiony przez Komisję rachunek kosztów, zgodnie z którym inwestycje związane ze zmniejszeniem emisji gazów cieplarnianych, oszacowane przez Komisję na 270 miliardów euro rocznie, zostaną zrównoważone przez niższe o 175-320 mld euro rocznie koszty paliw kopalnych, sugeruje, że – choć kwoty znacząco się różnią – istnieje wiedza na temat poziomu cen w długim okresie na międzynarodowym rynku surowcowym. Takie trendy cenowe są jednak niemożliwe do przewidzenia. Dlatego też, z obiektywnego punktu widzenia, niemożliwe jest oszacowanie relacji pomiędzy kosztami i korzyściami z obniżenia emisji dwutlenku węgla za kilka dekad.

Wpływ na efektywność i indywidualne prawo wyboru

Cele w zakresie redukcji emisji, przypisane dla poszczególnych sektorów, utrudnią systematyczne opracowywanie najbardziej efektywnych kosztowo sposobów redukcji emisji, możliwych do zastosowania w różnych sektorach. Mogłyby one wynikać z rozszerzenia systemu handlu limitami emisji na kolejne sektory, takie jak transport [COM(2011) 144] oraz ogrzewanie budynków [2010/31/EU]. Zamiast wyznaczać na drodze politycznej poziomy redukcji dla poszczególnych sektorów, politycy powinni ograniczyć się do ustalenia pułapów emisji gazów cieplarnianych dla UE jako całości.

Uwagi Komisji jasno pokazują, że – choć Komisja wprost tego nie przyznaje – stosowanie dotychczas odmiennego podejścia do poszczególnych sektorów i nieskoordynowanego zestawu instrumentów – jest niepraktyczne. Praktyka ta grozi tym, że – ostatecznie poprzez sukces sterowanej polityki efektywności energetycznej [COM(2011) 109] – ceny praw do emisji mogłyby spaść za bardzo, by były one dalej efektywnym narzędziem sygnalizowania wartości. Idea wykreowania niedoboru wynikającego ze zmniejszenia liczby praw do emisji poprzez „odłożenie” certyfikatów również nie jest właściwym podejściem. Taka uznaniowa interwencja naruszy system handlu limitami emisji, ponieważ podważy zaufanie do wiarygodności systemu.

Również zwiększenie celów w zakresie poziomu redukcji emisji dwutlenku węgla w roku 2020 z 20 do 25 proc. naruszy zaufanie inwestorów do przewidywalności unijnej polityki ochrony klimatu.

Wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie

Zmiany inicjowane przez polityków mogą być czynnikiem wzrostu gospodarczego i wzrostu poziomu zatrudnienia w wybranych sektorach. Nie należy się jednak spodziewać, by ambitne i centralnie sterowane decyzje w zakresie polityki ochrony klimatu zwiększyły wzrost gospodarczy i poziom zatrudnienia w europejskiej gospodarce jako całości. Z drugiej strony, jeśli UE będzie utrzymywać swą politykę ochrony klimatu mimo braku jakichkolwiek globalnych wysiłków w tym zakresie, można się spodziewać znaczącego spowolnienia wzrostu i poziomu zatrudnienia. Przedsiębiorstwa będą się bowiem przenosić do innych krajów, tańszych pod względem wymogów polityki klimatycznej, przez co nie będą tworzyć żadnych korzyści dla polityki klimatycznej. Również jednak w przypadku, gdyby globalne wysiłki na rzecz ochrony klimatu zostały podjęte, nawet sama Komisja szacuje, że wzrost gospodarczy obniżyłby się w roku 2020 o 1,2 proc., a poziom zatrudnienia o 0,4 proc. [COM(2010) 86].

Analiza z dnia 30 maja 2011 r.

Wpływ na Europę jako miejsce lokalizacji inwestycji

Bez światowego zaangażowania w ochronę klimatu, jednostronne zmniejszenie poziomu emisji przez UE oznaczać będzie jednostronny wzrost kosztów, nie wiążący się z jakimkolwiek istotnym wzrostem poziomu ochrony klimatu. To zaszkodzi Europie jako miejscu lokalizacji inwestycji.

Ocena prawna

Kompetencje prawne

Nie budzą wątpliwości. UE może, w ramach polityki klimatycznej, podejmować działania na rzecz ochrony klimatu (art. 191 i nast.). Co więcej, ma prawo podejmować kroki związane w polityką energetyczną, zachęcające do oszczędzania energii i rozwoju nowych i odnawialnych źródeł energii (art. 194 TFEU).

Pomocniczość

Obecnie niemożliwa do oceny

Proporcjonalność

Obecnie niemożliwa do oceny

Zgodność z prawem UE

Nie budzi wątpliwości.

WNIOSKI

Przegląd różnych potencjalnych scenariuszy znaczącej redukcji emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej do roku 2050 może pomóc w skonkretyzowaniu dyskusji na temat kierunku polityki klimatycznej. Nie mogą one jednak służyć jako precyzyjny „plan działań” z „zamierzeniami” dla planowania przyszłości polityki ochrony klimatu przez następne 40 lat. Poczynione przez Komisję założenia, że Państwa Członkowskie nie zmieniają swego podejścia do energetyki atomowej, oraz że podjęte zostaną globalne wysiłki na rzecz ochrony klimatu są wyjątkowo wątpliwe. Poziom cen na rynku surowcowym jest niemożliwy do przewidzenia w dłuższym terminie, nie można więc oszacować kilka dziesięcioleci wcześniej, jak wyglądać będzie relacja kosztów i korzyści. Zarówno zmiana liczby certyfikatów, jak i zwiększenie celów redukcji emisji w roku 2020 z 20 do 25 proc. podważa zaufanie do wiarygodności unijnej polityki ochrony klimatu. Jeśli UE utrzyma swą politykę ochrony klimatu bez podjęcia starań na rzecz globalnej ochrony klimatu, można się spodziewać znaczącego spowolnienia poziomu wzrostu i poziomu zatrudnienia – przedsiębiorstwa będą bowiem przenosić się do krajów tańszych pod względem wymogów polityki klimatycznej.

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