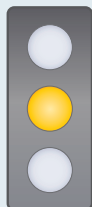


PRZEDMIOT KOMUNIKATU: Komisja chce zbadać możliwość podwyższenia celów związanych z poziomem redukcji emisji gazów cieplarnianych do roku 2020 z 20 do 30 proc.

STRONY ZAANGAŻOWANE: Gospodarka jako całość, w szczególności branże o wysokim zużyciu energii.



- ZA:**
- Komisja nie postuluje obecnie dodatkowej redukcji poziomu emisji gazów cieplarnianych ponad uzgodnione już 20 proc. do roku 2020.
- PRZECIW:**
- Komisja pozostawia otwartą możliwość jednostronnej, dodatkowej redukcji emisji gazów cieplarnianych, przez co akceptuje niemal dwukrotny wzrost kosztów unijnych działań na rzecz klimatu do roku 2020.
 - Unijne podatki związane z emisją gazów oraz działania regulacyjne dotyczące produkcji prowadzą do podwójnego obciążenia, nie dając przy okazji żadnych dodatkowych korzyści dla polityki klimatycznej

TREŚĆ

Tytuł

Komunikat – Analiza możliwości zwiększenia celu 20-procentowej redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz ocena ryzyka ucieczki emisji z 26 maja 2010 r., sygnatura **COM(2010) 265**, oraz Dokument Roboczy Służb Komisji z 26 maja 2010 r., sygnatura **SEC(2010) 650**.

Treść

› Kontekst

- Jeszcze przed zawarciem porozumienia, które zastąpi wygasający z końcem 2012 r. Protokół z Kioto, Unia Europejska jednostronnie zobowiązała się do ograniczenia o 20 proc. poziomu emisji gazów cieplarnianych do roku 2020 – w porównaniu z poziomem z roku 1990 (dokument Rady Europejskiej z 8/9 marca 2007 – Konkluzje Prezydencji, datowane na 2 maja 2007 r., 7224/1/07 REV 1, nr 32).
- Jednocześnie Unia zobowiązała się do 30-proc. redukcji emisji, pod warunkiem, że inne kraje rozwinięte – w ramach porozumienia, które zastąpiłoby Protokół z Kioto – zgodzą się na „porównywalną redukcję emisji”, a bardziej zaawansowane gospodarczo kraje rozwijające się (emerging countries) „wniosą odpowiedni wkład na miarę swych zobowiązań i odnośnych możliwości” (Konkluzje Prezydencji, nr 31).
- Komisja podkreśla, że powyższe kwestie „pozostają politycznym zamierzeniem Unii”, mimo okoliczności „błyskawicznie” zmieniających się wskutek finansowego kryzysu i fiaszka Konferencji Narodów Zjednoczonych ds. Klimatu w Kopenhadze w grudniu 2009 r.

› Cele

- Komisja podkreśla, że celem niniejszego Komunikatu „nie jest podejmowanie teraz decyzji” w sprawie realizacji celu 30-proc. redukcji, ponieważ „ustalone warunki wyraźnie nie są spełnione”.
- Komisja chce jedynie przedstawić „wyniki analizy konsekwencji realizacji celu ograniczenia emisji o 20 proc. i 30 proc. z obecnej perspektywy”, by ułatwić prowadzenie „bardziej świadomej debaty” na temat obu celów w obliczu zmienionych warunków ramowych.
- Jednocześnie Komisja spełniła swoją obietnicę i opublikowała w czerwcu 2010 r. analizę dotyczącą kwestii „ucieczki emisji” z branż energochłonnych do krajów poza UE (art. 10b (1) Dyrektywy ws. wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, 2009/29/EC).

› Analiza celu 20-proc. redukcji emisji

Komisja analizuje aktualnie obowiązujący próg 20-proc. redukcji, by ocenić wpływ możliwego podniesienia celu do 30 proc.

- Wpływ kryzysu ekonomicznego na cel 20-proc. redukcji
 - Ogólna wielkość emisji gazu cieplarnianego w UE spadała:
 - w latach 2005 – 2008 aż o 10 proc. w porównaniu z poziomem z roku 1990
 - w 2009 r. – w związku z kryzysem ekonomicznym – o 14 proc. poniżej poziomu z 1990 r.
 - W branżach należących do Systemu Handlu Limitami Emisji (EU-ETS), poziom emisji gazów cieplarnianych spadł w porównaniu z rokiem 2008 o 11,6 proc.
 - Cena uprawnień emisyjnych, dających właścicielowi prawo do emitowania dwutlenku węgla, spadła z 25 euro za tonę CO₂ na początku roku 2006, do 8 euro za tonę na początku roku 2009. W maju 2010 r. ceny uprawnień wzrosły jednak ponownie do poziomu 12 – 15 euro za tonę.
 - Całkowite koszty realizacji celu 20-proc. redukcji emisji do roku 2020
 - oszacowano w 2008 r. na 70 mld euro (zakładając wzrost PKB o 2,4 proc. rocznie)
 - obecnie szacuje się na 48 mld euro (zakładając wzrost PKB o 1,7 proc. rocznie).
 - Przewidywane zmniejszenie się kosztów redukcji Komisja uzasadnia faktem, że:
 - wskutek kryzysu ekonomicznego osłabły wysiłki na rzecz zmniejszenia emisji CO₂
 - w związku z rozwojem odnawialnych źródeł energii, wzrostem efektywności energetycznej i wzrostem cen ropy spadł popyt na energię
 - cena uprawnień do emisji CO₂ najprawdopodobniej pozostanie na niższym poziomie, ponieważ prawa niewykorzystane w trakcie recesji przenoszone są na trzecią fazę wdrażania EU-ETS (2013-2020).

Analiza z dnia 20 lipca 2010 r.

- Zwiększone bodźce na rzecz rozwoju „zielonych technologii”
Komisja wezwała Europę do „zwiększenia zachęt” do rozwoju „zielonych technologii” w transporcie (np. „zielone pojazdy”) i branżach energetycznych (np. wyłapywanie i składowanie dwutlenku węgla – CCS), gdyż jej zdaniem pozycja Europy jako lidera w tym względzie jest zagrożona.
- Długoterminowe słabości aktualnych działań UE na rzecz klimatu
 - Zdaniem Komisji, by globalny wzrost temperatury – w porównaniu z erą przedindustrialną – nie przekroczył 2 stopni, do 2050 roku wszystkie kraje rozwinięte będą musiały ograniczyć swą emisję o 80 – 95 proc., a Unia o „około 70 proc.”. Jeśli cele te mają być osiągnięte do roku 2050 „optymalnym kosztem”, określone w 2008 r. działania UE na rzecz zmiany klimatu trzeba uznać za niewystarczające.
 - Zdaniem Komisji, cel 20-proc. redukcji emisji do roku 2020 „słabiej prowadzi do zmian” niż spodziewano się w roku 2008, przez co istnieje ryzyko, że wysiłki UE na rzecz klimatu podejmowane po roku 2020 będą „trudniejsze i droższe”. Dlatego też, zdaniem Komisji, konieczne jest opracowanie „długoterminowej mapy drogowej do roku 2050”, by zaplanować przyszłe inwestycje jak najbardziej efektywnie pod względem kosztów.

› Analiza celu 30-proc. redukcji emisji

Podniesienie celu redukcji emisji do 30-proc. „najprawdopodobniej będzie się wiązać ze zwiększeniem rygorystyczności istniejących środków lub wprowadzeniem nowych”.

- Możliwości osiągnięcia celu 30-proc. redukcji w ramach systemu EU-ETS
 - Komisja rozważa ograniczenie poziomu emisji poprzez „odłożenie” 15 proc. liczby praw do emisji przeznaczonych do sprzedaży aukcyjnej w latach 2013-2020.
 - Aktualna sytuacja prawna pozwala EU-ETS realizować projekty, w ramach których w państwach trzecich redukowany jest poziom emisji CO₂, a wielkość redukcji jest dodawana do limitów emisji w Unii („Mechanizm Czystego Rozwoju”, ang. skrót CDM). Komisja obawia się, że ta działalność EU-ETS może osłabić bodźce na rzecz innowacji w samej Unii. Chce więc zastąpić część kredytów nowymi kredytami branżowymi na projekty o większym potencjale redukcyjnym (np. w zaawansowanych gospodarczo krajach rozwijających się, w sektorze energetycznym, pomysł zaprezentowano już w dokumencie COM(2009) 475).
- Możliwości osiągnięcia celu 30-proc. redukcji poza systemem EU-ETS
 - W branżach nie objętych systemem EU-ETS, Komisja popiera stosowanie podatku od emisji dwutlenku węgla – tak, by skłonić do redukcji emisji na poziomie narodowym lub europejskim.
 - Komisja zamierza zaostrzyć regulacje dotyczące technologii, w szczególności związanych z energochłonnymi produktami, np. poprzez wprowadzenie standardów produktów zgodnie z Dyrektywą Ekoprojektową lub limitów emisji dwutlenku węgla przez pojazdy (Rozporządzenie nr 443/2009).
 - Ze względu na potencjał redukcji emisji gazów cieplarnianych, Komisja chciałaby uregulować dziedziny dotychczas nieobjęte regulacjami, np. użytkowanie gruntów, zmianę użytkowania gruntów i leśnictwo.
- Koszty osiągnięcia celu 30-proc. redukcji
 - Komisja szacuje całkowite koszty osiągnięcia w 2020 roku 30-proc. celu redukcji na:
 - około 94 mld euro (co oznacza dodatkowe koszty, w porównaniu z obecnym celem, w wysokości 46 mld euro), pod warunkiem, że 30-proc. redukcja zostanie wprowadzona w życie w całej UE.
 - około 81 mld euro (co oznacza dodatkowe koszty, w porównaniu z obecnym celem, w wysokości 33 mld euro), jeśli 25 punktów procentowych z 30-proc. redukcji będzie efektem działań w UE, a pozostałe 5 pkt. proc. wynikać będzie z przeniesienia praw do emisji na trzecią fazę systemu EU-ETS oraz kredytów w ramach CDM.
 - Według Komisji, „różnica dotycząca efektywności pod względem kosztów” wymaga, by w przypadku celu 30-proc. redukcji, ograniczenia emisji CO₂ w latach 2005-2020 wyniosły:
 - 34 proc. w sektorach objętych systemem EU-ETS (dla porównania – w przypadku 20-proc. celu: 21 proc.)
 - 16 proc. w sektorach pozostających poza EU-ETS (w przypadku 20-proc. celu: 10 proc.).
- Ryzyko ucieczki emisji
 - Komisja zamierza zapobiec przenoszeniu się energochłonnych branż przemysłu z Unii do krajów trzecich o mniej ambitnych celach klimatycznych, ponieważ prowadziłoby to do ogólnoswiatowego wzrostu emisji dwutlenku węgla („ucieczka emisji”).
 - Komisja spodziewa się następującego obniżenia się poziomu produkcji:

Branża	przy 20-proc. redukcji	przy 30-proc. redukcji
produkty chemii organicznej	0,50%	0,90%
produkty chemii nieorganicznej	0,60%	1,10%
inne produkty chemiczne	2,40%	3,50%

- Komisja rozważa aktualnie następujące możliwości uniknięcia ucieczki energochłonnych branż z UE do krajów trzecich:
 - Według Komisji, „najbardziej oczywistym sposobem” zapewnienia wszystkim równych szans jest utrzymanie darmowego rozdziału uprawnień w branżach o wysokim zużyciu energii,
 - by zrekompensować niewystarczające działania na rzecz klimatu w krajach trzecich, UE mogłaby zwiększyć koszty importu produktów, których dotyczy problem, np. wprowadzając wymóg zdobycia uprawnień. To rozwiązanie mogłoby jednak naruszyć międzynarodowe zasady handlu.
 - UE powinna dążyć do tego, by działania związane ze zmianami klimatu, podejmowane w państwach trzecich, były dostosowane do poziomu obowiązującego w UE.
 - wykorzystanie kredytów CDM w ramach systemu EU-ETS przez energochłonne branże w państwach trzecich powinno być ograniczone
 - UE powinna wspierać państwa rozwijające się poprzez transfer technologii służących ochronie klimatu.

Analiza z dnia 20 lipca 2010 r.

Stosunek Komisji do zasady pomocniczości

Komisja nie odniosła się do zasady pomocniczości.

Tło polityczne

W celu ustabilizowania koncentracji gazów cieplarnianych w atmosferze na poziomie, który nie powoduje szkód w systemie klimatycznym, Unia Europejska i jej Państwa Członkowskie zgodziły się w Protokole z Kioto do Konwencji Klimatycznej Narodów Zjednoczonych z 1997 r. zmniejszyć swoją emisję gazów cieplarnianych o 8 proc. w okresie 2008-2012, w porównaniu z poziomem z roku 1990. Wdrażanie celów polityki klimatycznej UE opiera się głównie na Pakiecie Klimatycznym, przyjętym 23 kwietnia 2009 r., obejmującym dyrektywę w sprawie energii ze źródeł odnawialnych (2009/28/EC), dyrektywę dotyczącą handlu limitami emisji (2009/29/EC), Decyzję w sprawie Podziału Kosztów (406/2009/EC) oraz dyrektywę CCS (2009/31/EC).

Podczas Kopenhaskiej Konferencji Klimatycznej w grudniu 2009 r., uczestniczące w niej kraje nie zdołały zawrzeć prawnie wiążącego porozumienia, które zastąpiłoby Protokół z Kioto, wygasający z końcem 2012 r. Umowa Kopenhaska, podpisana przez 29 szefów państw i rządów, i jedynie „odnotowana” we wnioskach konferencji, nie zawiera żadnych wiążących celów.

Podmioty uczestniczące w procesie politycznym

Prowadząca Dyrekcja Generalna: Dyrekcja ds. działań na rzecz klimatu

Procedura konsultacji: Nie zaplanowana

OCENA

Ocena wpływu na gospodarkę

Unii nie udało się przeformować na forum międzynarodowym swej idei zawarcia międzynarodowego porozumienia dotyczącego ochrony klimatu – jasno pokazał to szczyt klimatyczny w Kopenhadze. W swoim Komunikacie Komisja ujawnia, że w sytuacji braku międzynarodowego porozumienia klimatycznego, nie podtrzyma stanowiska w sprawie jednostronnej, 20-proc. redukcji emisji gazów cieplarnianych do roku 2020. Zarówno Komunikat, jak i towarzyszące mu dokumenty robocze pisano z ukrytym – choć możliwym do rozpoznania – zamiarem zobowiązania UE do dodatkowej redukcji emisji, wykraczającej poza 20-proc. cel. Najistotniejsze fragmenty dodano do Komunikatu później. Należy powitać z uznaniem fakt, że – po tej korekcie – Komisja nie postuluje już zwiększenia do 30 proc. poziomu redukcji emisji gazów cieplarnianych. Alarmujące jest jednak, że Komisja pozostawia tę sprawę otwartą.

Mimo że zwiększanie poziomu redukcji na własną rękę spowodowałoby koszty dla UE, nie dałoby żadnych korzyści jeśli chodzi o politykę klimatyczną. Po pierwsze, ze względu na przewidywaną „ucieczkę emisji”, czyli przenoszenie się energochłonnych branż poza Unię Europejską. Po drugie dlatego, że znacząca ilość paliw kopalnych, niewykorzystana przez UE, nie zostanie zaoszczędzona w skali globalnej. Zostanie zużyta w innej części świata, ponieważ zmniejszony popyt na paliwa kopalne prowadzi do spadku ich światowych cen, a to z kolei zwiększa popyt w innych częściach świata.

Kwestia „ucieczki emisji” może zostać rozwiązana jedynie w ramach unijnego handlu emisjami – bez ogólnoświatowego porozumienia klimatycznego – jeśli uprawnienia do emisji dla zainteresowanych branż przemysłu będą wydawane bezpłatnie. Wprowadzenie wyjątku prowadziłoby jednak nieuchronnie do zaburzenia konkurencji, ponieważ takie rozgraniczenia nigdy nie są wystarczająco jasne. A poza tym można by się było spodziewać olbrzymich nacisków o charakterze politycznym. Zaburzenia te są tym poważniejsze, im wyższa jest cena uprawnień. To jeszcze jeden powód, dla którego pomysł zwiększenia redukcji emisji gazów cieplarnianych powinien być odrzucony.

Zapowiedziane w Komunikacie opublikowanie „Mapy drogowej do roku 2050” należy w zasadzie powitać z uznaniem – przedsiębiorstwa, podejmując decyzje inwestycyjne, potrzebują bowiem pewności w sprawie politycznych warunków ramowych. Wspomniana mapa nie może jednak pominąć faktu, że przyjęcie ogólnoświatowego porozumienia klimatycznego sformułowanego według idei UE jest mało prawdopodobne. Ta okoliczność stanowi ograniczenie dla rozsądnej polityki klimatycznej UE – tego faktu nie można ignorować.

Wpływ na efektywność i indywidualne prawo wyboru

Komisja ma rację wskazując, że spadek cen uprawnień do emisji jest nie tylko efektem kryzysu ekonomicznego, ale również rosnącej efektywności energetycznej i rozwoju energetyki odnawialnej. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że Komisja przez lata politycznie wspierała efektywność energetyczną i ekspansję energetyki odnawialnej, nie może teraz krytykować wpływu tych zjawisk – polegającego na obniżeniu cen – na handel emisjami. To zjawisko jest bezpośrednią konsekwencją polityki energetycznej UE, która – inaczej niż twierdzi Komisja – rzeczywiście „doprowadziła do zmian”. Komisja ignoruje fakt, że obserwowany spadek cen uprawnień do emisji uzyskano wysokim kosztem – poprzez nieefektywne dotacje dla energetyki odnawialnej i działania na rzecz efektywności energetycznej. Zmniejszanie cen jedynie łagodzi więc wysokie koszty działań klimatycznych UE.

Kryzysowi ekonomicznemu towarzyszą poważne obciążenia dla przedsiębiorstw. Nie ma sensu stwierdzenie, że wskutek kryzysu osłabły wysiłki związane z osiągnięciem celu 20-proc. redukcji. W rzeczywistości, mniejszy zakres koniecznych działań na rzecz ochrony klimatu w trakcie kryzysu spowodowany był głównie spadkiem produkcji. Pozytywnym, ekonomicznie stabilizującym aspektem działania EU-ETS jest to, że ochrona klimatu w czasach gospodarczego kryzysu staje się tańsza – bez konieczności obniżania celów związanych z klimatem. Dlatego też błędem byłoby nakładanie dodatkowych obciążeń na przedsiębiorstwa w czasie przewidywanej poprawy sytuacji, poprzez podnoszenie celów po kryzysie. Uprawnienia nie powinny być więc „odkładane” w celu osiągnięcia celu 30-proc. redukcji.

Pomysł Komisji, by w dziedzinach nie objętych systemem handlu limitami emisji zastosować podatki od emisji dwutlenku węgla, w celu osiągnięcia celu 30-proc. redukcji, nie jest co do zasady zły. Powinno się jednak unikać rozważanego przez Komisję jednoczesnego stosowania w powyższych dziedzinach gospodarki obciążeń podatkowych i działań regulacyjnych. Prowadziłoby to bowiem do zwiększania obciążeń, nie przynosząc żadnych dodatkowych korzyści dla klimatu. Z drugiej strony, nałożenie podatku wymagać będzie zmniejszenia działań re-

Analiza z dnia 20 lipca 2010 r.

gulacyjnych, na przykład w dziedzinie ogrzewania budynków i transportu. Zapowiadane przez Komisję zwiększenie poziomu regulacji, na przykład w Dyrektywie Ekoprojektowej (2009/15/EC) i standardach dotyczących emisji dwutlenku węgla przez samochody osobowe (Rozporządzenie nr 443/2009) jest więc w rzeczywistości błędem.

Wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie

Jeśli Unia zdecyduje się jednostronnie – i wyłącznie poprzez oszczędności w samej UE – zredukować emisję dwutlenku węgla o 30, a nie o 20 proc. do roku 2020, według przewidywań Komisji koszty działań podwoją się z 48 do 94 mld euro. Będzie to miało negatywny wpływ na wzrost gospodarczy UE oraz poziom zatrudnienia. Trzeba więc takie rozwiązanie odrzucić, szczególnie w obliczu ostatniego kryzysu ekonomicznego, ponieważ Państwa Członkowskie mają nadzieję, że będą w stanie odrobić co najmniej połowę strat spowodowanych recesją.

Znaczenie dla Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji

Zwiększenie poziomu redukcji emisji dwutlenku węgla spowoduje wzrost kosztów, szczególnie dla branż energochłonnych, przez co pogorszy atrakcyjność Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji.

OCENA PRAWNA

Kompetencje prawne

UE jest uprawniona do podejmowania działań na rzecz ochrony klimatu na podstawie art. 192 TFEU.

Pomocniczość

Nie budzi wątpliwości.

Proporcjonalność

Nie budzi wątpliwości.

Zgodność z prawem UE

Nie budzi wątpliwości.

WNIOSKI

Cieszy fakt, że Komisja nie postuluje zwiększenia poziomu redukcji emisji dwutlenku węgla do roku 2020 z 20 do 30 proc. Alarmujące jest jednak to, że wciąż pozostawia tę kwestię otwartą. Mimo że zwiększanie poziomu redukcji na własną rękę spowodowałoby koszty dla UE, nie dałoby żadnych korzyści jeśli chodzi o politykę klimatyczną. Na tym tle wydaje się zrozumiałe, dlaczego – według przewidywań Komisji – UE powinna ponieść prawie dwukrotnie wyższe koszty działań na rzecz klimatu do roku 2020. Jednak w obliczu ostatniego kryzysu, gospodarki nie powinno się obciążać dodatkowymi wydatkami. Błędne jest również stosowanie – jak postuluje Komisja – podwójnych obciążeń poprzez nakładanie podatków od emisji dwutlenku węgla i rozwijanie regulacji dotyczących produktów, gdy nie mają one wpływu na politykę klimatyczną.

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