



W oczekiwaniu na pakiet „Fit for 55”

Zuzanna Nowak

14 lipca Komisja Europejska (KE) opublikuje główną część pakietu zmian legislacyjnych „Fit for 55” (Gotowi na 55%), które mają na celu ograniczenie emisyjności europejskiej gospodarki o co najmniej 55% do 2030 r. (w porównaniu do poziomu z 1990 r.). Kolejne propozycje będą przedstawiane do końca roku. Zmiany mają dotyczyć nie tylko energetyki, ale prawie każdej dziedziny gospodarki i wywrą istotny wpływ na strategię państw członkowskich. Kraje UE, oczekując na publikację szczegółów pakietu, przygotowują się do negocjacji reformy systemu opłat za emisje CO₂. Od ich wyniku będzie zależeć tempo modernizacji polskiej gospodarki.

Zakres działań legislacyjnych. KE dąży do realizacji założeń [Europejskiego Zielonego Ładu \(EZŁ\)](#), uwzględniając konieczność odbudowy europejskiej gospodarki po pandemii. 14 lipca KE przedstawi plany reformy systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS) i utworzenia mechanizmu dostosowywania cen na granicach uwzględniającego emisję CO₂ (CBAM). Zaproponuje też rewizję regulacji dotyczących: wspólnego wysiłku redukcyjnego (ESR) – emisji nieobjętych ETS, opodatkowania energii, odnawialnych źródeł energii (OZE), efektywności energetycznej, emisji związanych z użytkowaniem gruntów i leśnictwem (LULUCF), rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych oraz norm emisji CO₂ w motoryzacji. Znowelizowane mają być także przepisy dotyczące rynku gazu, redukcji emisji metanu w energetyce oraz efektywności energetycznej budynków, jednak szczegóły w tym zakresie zostaną przedstawione dopiero w czwartym kwartale br. Wszystkie te inicjatywy ze względu na szeroki zakres wpłyną na unijną gospodarkę, przemysł, rolnictwo, a także styl życia Europejczyków, dlatego mają być ze sobą skorelowane.

Niepewność zmian. Punktem wyjścia do opracowania pakietu była propozycja KE dotycząca celu 55% i zapowiedź reform z września 2020 r. Dopiero później państwa członkowskie wypracowały konsensus co do zwiększenia ambicji klimatycznych, a w kwietniu 2021 r. Rada i Parlament Europejski (PE) porozumieli się w sprawie wpisania ich do prawa klimatycznego. W maju br. Rada zwróciła się do Komisji o szybką prezentację pakietu

legislacyjnego, kładąc nacisk na konieczność przedstawienia dogłębnej analizy skutków środowiskowych, gospodarczych i społecznych dla państw członkowskich. Wnioski z posiedzenia Rady wskazują, że choć członkowie UE nie kwestionują nowego unijnego celu klimatycznego dotyczącego redukcji emisji, to niepokój odnośnie do sposobów jego realizacji jest duży.

Zgodnie z ogólnymi zasadami EZŁ państwa członkowskie oczekują, że pakiet pogodzi dążenie UE do osiągnięcia neutralności klimatycznej z zapewnieniem konkurencyjności europejskiej gospodarki, a także umożliwi sprawiedliwą transformację energetyczną. Liczą także, że KE pozostawi im swobodę wyboru sposobu realizacji nowych celów, np. zwiększenia efektywności energetycznej lub wykorzystania OZE. Często podnoszony jest także argument zachowania neutralności technologicznej (czyli równego traktowania przez UE różnych technologii wytwarzania energii), zwłaszcza w kontekście burzliwych dyskusji o [zielonej taksonomii UE](#), roli energetyki gazowej w UE, a także włączenia niskoemisyjnych źródeł energii do dyrektywy o OZE.

Wobec przedłużającej się niepewności co do szczegółów pakietu kraje UE wyprzedzają komunikując swoje potrzeby, starając się wywrzeć nacisk na KE. Np. w marcu br. Czechy, Francja, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia i Węgry wystosowały wspólny list do KE na temat roli energetyki jądrowej w polityce klimatycznej i energetycznej UE. Niemcy w stanowisku skierowanym w czerwcu do KE lobbowały z kolei za bardziej rygorystycznymi celami

w zakresie ochrony klimatu dla przemysłu samochodowego i lotniczego w Unii. Do KE docierają także liczne stanowiska stowarzyszeń sektorowych (np. producentów cementu czy węgla), które również obawiają się nadchodzących zmian.

Węglowe kontrowersje. Zakres planowanych reform jest bardzo szeroki. Każde działanie (m.in. zwiększenie efektywności energetycznej, wykorzystania OZE czy pochłaniania emisji przez lasy) ma przyczynić się do ograniczenia emisyjności gospodarki UE. Z zapowiedzi KE wiadomo jednak, że głównym narzędziem wykorzystywanym do osiągnięcia celów klimatycznych mają być opłaty za emisje CO₂. Kluczową rolę odegra więc reforma ETS, który w tej chwili obejmuje ok. 40% emisji CO₂ w UE i dotyczy sektora energetyki, przemysłu wytwórczego oraz linii lotniczych realizujących loty w Europejskim Obszarze Gospodarczym. UE określa w ETS całościowy pułap uprawnień do emisji, a przedsiębiorstwa je kupują lub w drodze wyjątku otrzymują bezpłatnie, przy czym podaż uprawnień maleje z roku na rok, przez co zwiększa się ich cena. Środki ze sprzedaży emisji trafiają do budżetów państw członkowskich i zgodnie z aktualnymi wytycznymi co najmniej 50% z nich powinno być przeznaczonych na cele związane z klimatem i energią – co także może zmienić się w wyniku reform. Cel większej redukcji emisji w UE znajdzie odzwierciedlenie w przyspieszonym wycofywaniu z obiegu uprawnień do emisji. Co więcej, zreformowany ma zostać mechanizm rezerwy stabilizacyjnej (MSR), który także wpływa na podaż uprawnień. Wątkiem podnoszonym przez Polskę jest reforma podziału puli aukcyjnej uprawnień do emisji, tak by ich dystrybucja opierała się na danych dotyczących redukcji emisji w UE z lat 2016–2018, a nie 2005–2007. Chodzi o to, by Polska otrzymała większą pulę uprawnień kosztem państw, które już znacząco obniżyły emisje. Liczba i sposób dystrybucji uprawnień będą przedmiotem negocjacji między państwami UE, prawdopodobnie w drugim półroczu 2021 r.

Najwięcej kontrowersji budzi jednak dążenie KE do rozszerzenia ETS na budownictwo i transport drogowy, które obecnie odpowiadają za ok. 30% emisji w UE. Państwa członkowskie są podzielone co do metod przeprowadzenia tej zmiany – poprzez włączenie tych sektorów do istniejącego mechanizmu lub utworzenie równoległego ETS z odrębnymi cenami. Część, np. członkowie Grupy Wyszehradzkiej, sprzeciwia się tej koncepcji, podnosząc kwestię spodziewanego zbyt dużego obciążenia dla gospodarstw domowych (np. w wyniku wzrostu cen paliw, co z kolei mogłoby wymagać kompensacji dla najuboższych) i pogłębiania ubóstwa energetycznego w UE. Jako kontrargument w sprawie

rozszerzenia ETS przytaczane są także francuskie doświadczenia związane z [protestem żółtych kamizelek z 2018 r.](#) Niemcy, które w krajowym systemie handlu emisjami już uwzględniają budownictwo i transport, mogą wycofać się z poparcia rozszerzenia europejskiego ETS, jeśli [w wyborach do Bundestagu](#) umocnią się Zieloni.

W ramach reformy systemu opłat za CO₂ KE [po latach dyskusji planuje także wprowadzenie mechanizmu CBAM](#), mającego na celu zapobieganie tzw. ucieczce emisji, czyli przenoszeniu produkcji przemysłowej do krajów, w których obowiązują niższe standardy środowiskowe. Na produkty o dużym śladzie węglowym importowane do UE, takie jak stal, żelazo, cement, nawozy, aluminium czy energia elektryczna, mają być nakładane dodatkowe opłaty, np. w postaci podatku, lub ich import ma być włączany do mechanizmu ETS. Państwa UE w celu ochrony swoich przedsiębiorstw i miejsc pracy najprawdopodobniej zaakceptują propozycję KE, jednak pozaunijni partnerzy, m.in. Chiny, Rosja, Turcja i Ukraina, wyrażają zaniepokojenie planami UE. Także Japonia i USA, mimo że podzielają dążenia klimatyczne UE, sceptycznie odnoszą się do CBAM. Licząc się z problemami ze strony partnerów, a nawet ryzykiem odwetu handlowego, KE dąży do utworzenia CBAM w zgodzie z założeniami Światowej Organizacji Handlu (WTO).

Wnioski. W oczekiwaniu na propozycje KE państwa członkowskie sygnalizują, które obszary reform mają największe znaczenie strategiczne, a także definiują swoje wstępne stanowiska negocjacyjne. Można się spodziewać, że będą dążyć do tego, by poszczególne elementy pakietu „Fit for 55” odzwierciedlały ich interesy, co spowoduje spory między nimi, a także z KE i PE. Podziały wewnątrz UE co do sposobu realizacji ambicji klimatycznych mogą negatywnie wpływać na wiarygodność Unii w trakcie negocjacji klimatycznych COP26, które odbędą się w listopadzie w Glasgow.

Przed polskimi negocjatorami stoi wiele wyzwań, zwłaszcza w zakresie poszukiwania sojuszy i dążenia do ograniczenia społecznych kosztów reform. Jednak pakiet „Fit for 55” należy postrzegać także jako szansę na rozwój państwa. Reforma ETS może być np. okazją do zwiększenia puli uprawnień w mechanizmie solidarnościowym i w Funduszu Modernizacyjnym, których Polska jest już jest głównym beneficjentem. Z kolei spodziewany dalszy wzrost cen uprawnień do emisji CO₂ najprawdopodobniej przyspieszy decyzje polityczne wpływające na modernizację i inwestycje w energetykę oraz zwiększanie konkurencyjności polskiej gospodarki.