



BIULETYN

nr 64 (532) • 19 grudnia 2008 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny),
Agnieszka Kondek (sekretarz redakcji), Łukasz Kulesa

Najważniejsze elementy kompromisu energetyczno-klimatycznego

Ernest Wyciszkievicz

Rada Europejska w dniach 11-12 grudnia br. przyjęła pakiet energetyczno-klimatyczny. Porozumienie było możliwe między innymi dzięki wprowadzeniu poprawek do propozycji KE w zakresie reformy systemu handlu emisjami w odniesieniu do sektora elektroenergetycznego i energochłonnych gałęzi przemysłu, oraz dzięki stworzeniu finansowego mechanizmu solidarnościowego, który uwzględnia specyficzną sytuację państw Europy Środkowej, w tym Polski. Kompromis dowiódł potrzeby uwzględniania wewnętrznego zróżnicowania UE i równoważenia odmiennych interesów poszczególnych krajów już na etapie planowania i proponowania nowych regulacji.

Rada Europejska (RE) na posiedzeniu 11-12 grudnia 2008 r. przyjęła tzw. pakiet energetyczno-klimatyczny, którego szczegółowa wersja była zaproponowana przez Komisję Europejską w styczniu 2008 r. Główne elementy pakietu to: (1) dyrektywa modyfikująca działanie Systemu Handlu Emisjami (ETS) po 2012 r., (2) decyzja w sprawie redukcji emisji gazów cieplarnianych w sektorach nieobjętych ETS, (3) dyrektywa o odnawialnych źródłach energii i (4) dyrektywa o wychwytywaniu i składowaniu CO₂. O ile szybko udało się osiągnąć porozumienie co do długofalowych celów zarysowanych przez KE (redukcja emisji CO₂ o 20%, wzrost udziału źródeł odnawialnych do 20% i wzrost efektywności energetycznej o 20% do 2020 r.), to gorące spory rozgorzały wokół kwestii metod wprowadzania ich w życie oraz wysokości i sposobu rozłożenia kosztów tych działań. Ostateczny kompromis został osiągnięty dopiero w trakcie posiedzenia RE. Propozycje Komisji zostały uzupełnione o istotne wyjątki i derogacje zmieniające rozkład obciążeń wynikających z planowanych działań i uwzględniające specyficzną sytuację niektórych państw członkowskich.

Problem wycieku emisji. Pod wpływem pogarszającej się sytuacji gospodarczej spowodowanej kryzysem finansowym państwa o silnie rozwiniętych energochłonnych i wysokoemisyjnych gałęziach przemysłu zwróciły uwagę na problem tzw. wycieku emisji poza UE (*carbon leakage*), czyli możliwego procesu przenoszenia produkcji i nowych inwestycji do krajów nieobjętych restrykcjami dotyczącymi emisji. Sprawa wzbudziła obawy zwłaszcza w Niemczech, największym eksporterze artykułów przemysłowych z Unii, któremu groziłoby osłabienie tej pozycji z powodu obniżenia konkurencyjności produkcji. Wyciek emisji nie tylko miałby negatywny wpływ na sytuację gospodarczą niektórych państw członkowskich (w tym Polski), ale również podważałby cele polityki klimatycznej, bo przyczyniając się do obniżenia poziomu emisji w UE prowadziłby jednocześnie do co najmniej utrzymania ich dotychczasowego poziomu w wymiarze globalnym. Niemieckie naciski doprowadziły do opracowania metody oceny podatności danego sektora na ryzyko wycieku emisji, które wzrasta wraz z przyrostem kosztów produkcji w wyniku konieczności zakupu uprawnień do emisji. Gałęziom uznanym przy pomocy tej metody za narażone na „poważne ryzyko” (w ocenie KE około 90% europejskich zakładów) będzie można przyznać nawet 100% darmowych uprawnień w wysokości równej emisji, jaka miałyby miejsce dzięki korzystaniu z najlepszych dostępnych rozwiązań technicznych. System taki ma nagradzać zmodernizowane zakłady, a przestarzałe nakłaniać do inwestycji w celu ograniczenia kosztów związanych z zakupem uprawnień. Gałęzie nie narażone na wyciek emisji będą musiały w 2013 r. kupować 20% uprawnień do emisji, w 2020 r. – 70%, a w 2027 r. – 100%.

Sektor elektroenergetyczny. Podziały wystąpiły na tle oceny skutków wprowadzenia obowiązku zakupu przez sektor elektroenergetyczny całości uprawnień do emisji CO₂ od 2013 r. Głównym przeciwnikiem tych planów była Polska, produkująca ponad 90% energii elektrycznej z węgla. Podkreślała ona, że ich wprowadzenie oznaczałoby drastyczne podwyżki cen energii po 2013 r. a tym samym negatywny wpływ na wzrost gospodarczy, rynek pracy i bezpieczeństwo energetyczne, nie mówiąc o konsumentach indywidualnych. Polska zbudowała koalicję państw z udziałem m.in. Bułgarii, Łotwy, Litwy, Węgier, Słowacji i Rumunii. Postulaty tej grupy zostały w istotnej części uwzględnione przez Radę zarówno z powodu ryzyka zawetowania całego pakietu, jak i w wyniku uznania zasadności podnoszonych argumentów. W rezultacie uzgodniono, że sektor elektroenergetyczny będzie musiał kupić w 2013 r. co najmniej 30% uprawnień do emisji. Udział ten będzie stopniowo wzrastał aż do 100% najpóźniej w 2020 r. Wyjątek ten dotyczy państw, gdzie w 2006 r. wyprodukowano ponad 30% energii elektrycznej z jednego paliwa kopalnego, i gdzie w 2006 r. PKB per capita nie przekraczało 50% unijnej średniej. W pierwotnej wersji kompromisu była mowa wyłącznie o paliwach stałych, czyli węgla, jednak zostało to zmodyfikowane pod naciskiem Węgier, produkujących istotną część energii elektrycznej z gazu ziemnego. Ponadto derogacja miałaby dotyczyć państw, których system elektroenergetyczny w 2007 r. nie był dobrze zintegrowany z europejskim systemem (ustępstwo na rzecz Litwy, Łotwy i Estonii). Przyjęto trzy dodatkowe warunki szczegółowe: (1) darmowe uprawnienia będą odliczone od liczby uprawnień, które w innym przypadku dane państwo otrzymałoby do sprzedaży, (2) środki w wysokości wartości rynkowej tych alokacji zostaną zainwestowane w modernizację sektora zgodnie z planem krajowym przedstawionym Komisji, oraz (3) przydział uprawnień będzie uzależniony od zgodności instalacji z wcześniej ustalonym wskaźnikiem określającym najlepszą dostępną technologię. Ponadto na dwa lata przed upływem okresu przejściowego przewidziano możliwość skorzystania z klauzuli typu „rendez-vous”, która umożliwia przegląd i ewentualną modyfikację uzgodnień, w tym wydłużenie okresu przejściowego.

Mechanizm solidarnościowy. Rada wprowadziła zmiany w zakresie dystrybucji uprawnień do emisji, które będą kupowane na aukcjach w latach 2013-2020. Większość (88%) z nich będzie rozdzielona między państwa członkowskie proporcjonalnie do zweryfikowanej wielkości emisji z przeszłości. Natomiast w imię solidarnego wsparcia 10% uprawnień zostanie przydzielonych pewnym państwom członkowskim z uwagi na ich specyficzną sytuację (w tym Polskę). Pozostałe 2% (proponycja preforsowana przez Węgry) otrzymają te państwa, którym udało się do 2005 r. zmniejszyć emisję o 20% w odniesieniu do roku bazowego przyjętego w protokole z Kioto (chodzi o większość nowych państw członkowskich, w tym Polskę). Środki uzyskane z aukcji uprawnień do emisji trafią do budżetów państw i w części powinny być wykorzystane do modernizacji sektora energetycznego i finansowania inwestycji przyjaznych środowisku. Postulat ten państwa będą realizować wedle swego uznania, choć KE proponowała twardsze zobowiązanie do przeznaczenia określonego udziału dochodów ze sprzedaży uprawnień na inwestycje wspomagające realizację celów klimatycznych.

Wnioski. Biorąc pod uwagę unijne aspiracje przewodzenia międzynarodowym wysiłkom na rzecz zwalczania zmian klimatycznych i redukcji emisji, przyjęcie pakietu było warunkiem koniecznym dla uwiarygodnienia tych starań. Udało się to połowicznie z powodu istotnego złagodzenia propozycji Komisji Europejskiej, a tym samym prawdopodobnie zmniejszenia środków, jakie państwa Unii będą skłonne przeznaczyć na przekonanie krajów rozwijających się do przyjęcia wiążących zobowiązań w zakresie redukcji emisji.

Patrząc z perspektywy europejskiej, osiągnięcie kompromisu należy rozpatrywać jako przykład odpowiedniego zarządzania różnicami interesów między lepiej rozwiniętymi i mającymi inne potrzeby krajami Europy Zachodniej a próbującymi nadrobić dystans krajami Europy Środkowej. W tym sensie kompromis można uznać za ważne wydarzenie, bo nowi członkowie zdołali preforsować uwzględnienie wewnętrznego zróżnicowania w UE w projektowaniu polityk.

Z polskiej perspektywy osiągnięty kompromis jest dużym sukcesem ze względu na skalę zmniejszenia obciążeń, jakie nakładała na gospodarkę pierwotna propozycja KE. Uznanie dość oczywistej polskiej specyfiki również należy odczytywać pozytywnie. Niemniej faktyczny sukces zostanie osiągnięty pod warunkiem, że zaoszczędzone dzięki negocjacjom środki zostaną racjonalnie przeznaczone na modernizację sektora energetycznego i odbudowę mocy, na rozwój źródeł odnawialnych oraz, co ważne, programy efektywności energetycznej. Biorąc pod uwagę kapitałochłonność i czasochłonność inwestycji energetycznych uzyskany okres przejściowy do 2020 r. nie jest długi, stąd odpowiednie działania polityczne i legislacyjne powinny być zainicjowane jak najszybciej.