



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 82 (1830), 18 czerwca 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Sebastian Płóciennik • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski
Jolanta Szymańska • Marcin Terlikowski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

Skazani na transformację – strategia klimatyczna UE 2050

Marta Makowska, Marek Wąsiński

Unia Europejska przygotowuje długoterminową strategię klimatyczną do 2050 r. w celu kompleksowej zmiany gospodarki na nisko- lub zeroemisyjną. Choć państwa UE są podzielone w kwestii skali ambicji i szybkości działań, transformacja jest nieuchronna. Dla Polski stwarza to szansę na pozyskanie dodatkowych funduszy na „sprawiedliwą transformację” oraz czerpanie korzyści z tworzenia rynku czystych technologii.

Szanse na zerowe emisje netto w 2050 r. UE chce odegrać kluczową rolę w światowych negocjacjach klimatycznych. Do końca 2020 r. przedstawi długoterminową strategię klimatyczną. W listopadzie 2018 r. Komisja Europejska (KE) przygotowała jej projekt z perspektywą do 2050 r. (Long-Term Climate Strategy – LTCS). Ma się on przyczynić do realizacji zobowiązań porozumienia paryskiego. Państwa wybiorą jeden z trzech celów UE o różnych poziomach ambicji: 1) zredukowanie emisji gazów cieplarnianych o 80% w stosunku do 1990 r., 2) zmniejszenie ich o 90% dzięki uwzględnieniu pochłaniania przez lasy i kombinacji różnych technologii, 3) osiągnięcie neutralności klimatycznej, czyli równowagi między emisją gazów cieplarnianych a ich pochłanianiem. Największe kontrowersje wzbudza trzeci wariant. Dziewięć państw – m.in. Belgia, Dania, Francja, Holandia, Łotwa – jednoznacznie lobbuje za osiągnięciem zerowej emisyjności netto, dziewięć kolejnych je wspiera. Z kolei Bułgaria, Polska czy Węgry podkreślają kwestię kosztów transformacji i konieczność utrzymania konkurencyjności gospodarki. Niemcy również podzielały te wątpliwości, jednak w maju br. Angela Merkel zmieniła podejście – jej rząd ma zbadać koszty osiągnięcia neutralności klimatycznej. W unijnych dyskusjach o strategii wybrzmiewa kwestia sprawiedliwej transformacji – zmian energetyczno-gospodarczych z uwzględnieniem na miejsca pracy, które mogą zostać utracone. Polska podczas COP24 promowała deklarację polityczną w tej sprawie.

Unia podjęła już próbę stworzenia długoterminowej strategii w 2011 r., jednak tzw. mapa drogowa UE 2050 została wówczas zablokowana przez Polskę. Zakładała ona redukcję emisji o 40% do 2030 r. i o 80% do 2050 r. Pomimo weta mapa stała się punktem odniesienia dla późniejszej legislacji UE. Wspomniana jest zresztą w samej LTCS jako istotna dla osiągnięcia celów klimatycznych.

Unijne finansowanie ochrony klimatu. Realizację celów klimatycznych ma wspierać unijny budżet, dlatego już w obecnym przeznaczają się 20% wydatków na działania związane z ochroną klimatu (*climate mainstreaming*). KE chce zwiększyć ten udział do 25% całego budżetu (ok. 212 mld euro) w negocjowanych wieloletnich ramach finansowych (WRF) na lata 2021–2027. Ten wzrost byłby szczególnie widoczny w polityce rolnej (największym programie budżetowym), ale również w obszarze badań. Ze 100 mld euro w programie Horyzont Europa Komisja chce przeznaczyć 35% na projekty związane z ochroną klimatu. Częściowo pozabudżetowym źródłem finansowania działań na rzecz klimatu ma być w nowej perspektywie finansowej program InvestEU. Scali on 14 obecnie istniejących unijnych funduszy inwestycyjnych, w tym Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) udzielający zabezpieczeń finansowych w obszarze inwestycji o zwiększonym ryzyku. InvestEU ma, wg szacunków, pobudzić inwestycje o łącznej wartości 700 mld euro i utrzymać istniejący w ramach EFIS próg 40% wkładu wydatków na cele klimatyczne. Ponadto Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) dokonuje przeglądu polityki kredytowej dla sektora

energetycznego, która ma wspierać realizację polityki klimatycznej UE. W ramach EBI funkcjonuje również program wsparcia działań innowacyjnych z zakresu energii odnawialnej – NER300, finansowany ze środków pozyskanych z unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS). Liczący obecnie ok. 2 mld euro program ma zostać w kolejnych WRF przekształcony w fundusz na rzecz innowacji o ponad dwukrotnie wyższym budżecie.

KE podkreśla konieczność zwiększenia całościowej kwoty budżetu w celu skuteczniejszych działań na rzecz ochrony klimatu. W związku z tym, obok podniesienia składek państw członkowskich, zaproponowała dwa nowe źródła dochodów własnych związane bezpośrednio z klimatem, m.in. wpływy państw członkowskich z przychodów z ETS (ok. 3 mld euro rocznie). Szanse na ich wprowadzenie są jednak umiarkowane.

Państwa członkowskie wspierają powiązanie budżetu z działaniami na rzecz klimatu. Jednak istnieje rozdźwięk w kwestii tempa i zakresu działań klimatycznych między tzw. grupą zielonego wzrostu (14 państw członkowskich, m.in. Austria, Francja, Hiszpania, Holandia, Niemcy, Szwecja i Włochy) a resztą państw. Grupa chciałaby w kolejnych WRF skuteczniejszych mechanizmów wdrażania działań klimatycznych (m.in. monitoring ex ante) oraz weryfikacji inwestycji pod względem ich wpływu na klimat (*climate proofing*). Oznaczałoby to zmiany zwłaszcza w obszarze funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, w ramach których realizowano do tej pory m.in. budowę dróg, lotnisk czy gazociągów. Francja i Hiszpania promują również pomysł opodatkowania towarów o wysokiej emisji CO₂ spoza EU ETS. Z kolei Parlament Europejski postulował zwiększenie finansowania działań na rzecz klimatu do 30% wydatków, podniesienie budżetu programu Horyzont Europa o ok. 30% oraz utworzenie funduszu na rzecz sprawiedliwej transformacji w wysokości 4,8 mld euro, który miałby być wsparciem instytucjonalnym dla państw w tym procesie.

Transformacja a konkurencyjność polskiej gospodarki. Wysokie ceny uprawnień do emisji CO₂ w ramach EU ETS zwiększają koszty działalności gospodarczej, zmniejszając jej konkurencyjność. Na przykład ArcelorMittal 6 maja 2019 r. ogłosił tymczasowe wygaszenie pieca hutniczego w Krakowie m.in. w związku z wysokimi hurtowymi cenami energii oraz kosztem uprawnień do emisji. Uzależnienie polskiej elektroenergetyki od węgla (78% produkcji) oraz niepewność regulacyjna będą negatywnie wpływać na atrakcyjność polskiej gospodarki dla inwestorów zagranicznych. Zakłady produkcyjne, np. Mercedes-Benz, stawiają w tej sytuacji na własne źródła lub umowy długoterminowe gwarantujące zaopatrzenie w energię z odnawialnych źródeł energii (OZE). W takiej sytuacji OZE nie tylko obniżają ceny energii przedsiębiorstw, lecz także korzystnie wpływają na ich wizerunek. Z kolei brak własnego rynku zbytu negatywnie wpływa na rozwój rodzimych spółek związanych z energetyką odnawialną, mimo że Polska ma duży potencjał produkcji urządzeń OZE i ich części. Wzrost liczby instalacji fotowoltaicznych w Polsce oraz zapowiadane inwestycje w OZE spółek energetycznych świadczą o zmianie trendów w tej dziedzinie. Globalny rynek inwestycji w OZE ustabilizował się na poziomie 300 mld dol. rocznie, a w przyszłości, wraz z rozwojem technologii magazynowania energii, może jeszcze wzrosnąć.

Wnioski i perspektywy. Wątpliwe jest, by tuż po wyborach europejskich UE podjęła decyzję w sprawie LTCS, dlatego ostatecznego przyjęcia strategii należy spodziewać się dopiero w 2020 r. Przypadek mapy drogowej 2050 pokazał, że wetowanie strategii jest nie tylko niekorzystne wizerunkowo, lecz także nieskuteczne – propozycje legislacyjne wdrażające te cele i tak trafiają do Rady UE, gdzie decyzje podejmowane są większością kwalifikowaną. Choć przyjęcie zobowiązania osiągnięcia neutralności klimatycznej do połowy wieku może się nie udać, trend ambitnej polityki UE, wynikający m.in. z konieczności przeciwdziałania zmianom klimatu, jest nieodwracalny. Niespójność z tym podejściem będzie coraz bardziej kosztowna i co za tym idzie, negatywnie wpłynie na konkurencyjność polskiej gospodarki.

Fundusze UE, wspierające inwestycje w Polsce, będą coraz silniej związane z celami klimatycznymi, podobnie jak działania prywatnych przedsiębiorstw i banków. Do zmniejszenia emisyjności gospodarki należy wykorzystać nie tylko dostępne już teraz w ramach wspólnoty instrumenty finansowe, ale również motyw sprawiedliwej transformacji – konieczność zagwarantowania miejsc pracy dla zatrudnionych w przemyśle energochłonnym oraz taniej energii dla uboższej części społeczeństwa. Niezbędne do tego będzie wyznaczenie najkorzystniejszej ścieżki redukcji emisji, co może pozwolić na zwiększenie uzyskiwanej pomocy finansowej. Polska mogłaby również promować w UE inne środki mające chronić gospodarkę, m.in. podatek od emisji CO₂ na towary wyprodukowane poza EU ETS. Dobrze zaplanowana transformacja niskoemisyjna może się przyczynić do utrzymania konkurencyjności polskiej gospodarki i stworzyć własny rynek zbytu dla czystych technologii docelowo niezależnych od wsparcia państwa.