



BIULETYN

Nr 48 (1024), 14 maja 2013 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Roderick Parkes • Marcin Terlikowski • Beata Wojna

Jaki klimat dla nowej polityki energetycznej UE?

Aleksandra Gawlikowska-Fyk

Jednym z punktów spotkania Rady Europejskiej 22 maja br., w całości poświęconego energetyce, będzie dyskusja nad kształtem polityki Unii w zakresie klimatu i energii do 2030 r. W toczącej się od kilku miesięcy debacie wyodrębniają się dwie różne wizje – konsekwentna realizacja ambitnej strategii klimatycznej oraz koncentracja na wspieraniu wzrostu gospodarczego i konkurencyjności. Polska powinna proponować rozwiązania uwzględniające przede wszystkim wpływ nowych celów na poszczególne gospodarki i konkurencyjność przemysłu oraz budować koalicję państw członkowskich prezentujących podobne stanowisko.

Od momentu opublikowania przez Komisję Europejską (KE) pod koniec marca br. zielonej księgi na temat ram polityki w zakresie klimatu i energii do 2030 r. trwa w Unii dyskusja na temat wspólnych celów klimatycznych oraz sposobów ich osiągnięcia przez państwa członkowskie. Punktem odniesienia dla wszelkich rozmów jest przyjęty w 2008 r. pakiet klimatyczno-energetyczny, w którym określono główne cele Unii do 2020 r. oraz zawarto regulacje pomocne w ich osiągnięciu. Podczas zbliżającego się majowego szczytu Rady Europejskiej mogą zostać na nowo zdefiniowane strategiczne interesy Unii na lata 2020–2030, związane przede wszystkim z konkurencyjnością, bezpieczeństwem dostaw i zrównoważonym rozwojem.

Problemy ze wdrażaniem pakietu klimatyczno-energetycznego. Aktualne strategiczne cele polityki UE („3x20”), które mają zostać osiągnięte do 2020 r., to: redukcja emisji gazów cieplarnianych o 20% w stosunku do poziomu z 1990 r., ograniczenie łącznego zużycia energii pierwotnej o 20% oraz zwiększenie do 20% udziału odnawialnych źródeł energii w strukturze zużycia surowców energetycznych. Analiza różnych dokumentów przygotowanych ostatnio przez KE, oceniających postępy w realizacji strategii ujętej w pakiecie klimatyczno-energetycznym, wskazuje, że rzeczywistość jest daleka od ambitnych planów.

Wprowadzie UE redukuje emisje CO₂ (o 16% w 2011 r. w porównaniu z 1990 r.), ale w niewielkim stopniu dzięki swemu szandarowemu instrumentowi – systemowi handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (ETS). Załamanie cen uprawnień (z ponad 30 euro za tonę w 2005 r. do poniżej 3 euro obecnie) podważyło skuteczność ETS. Dlatego brakuje zachęt do inwestowania w efektywność energetyczną i technologie niskoemisyjne, takie jak np. wychwytywanie i geologiczne składowanie CO₂ (CCS), które traci poparcie, ponieważ nie jest dostępne na skalę komercyjną, mimo wsparcia UE dla 12 demonstracyjnych elektrowni. Ochrona klimatu pozostaje ważna w wielu krajach członkowskich, ale na szczeblu unijnym ten trend się osłabia. Wprowadza się więc, bądź dopiero rozważa, instrumenty krajowe (jak np. minimalna cena emisji CO₂ obowiązująca od 1 kwietnia br. w Wielkiej Brytanii), które mogą osłabić ETS. Najgorzej przedstawia się realizacja celu zwiększania efektywności energetycznej, który przed przyjęciem w ubiegłym roku odpowiedniej dyrektywy był możliwy do osiągnięcia jedynie w połowie. Obszar ten w wielu krajach członkowskich jest traktowany drugorzędnie, mimo że w najbardziej efektywny sposób pozwala redukować emisje. Dynamiczny rozwój odnawialnych źródeł energii jest z kolei możliwy tylko dzięki kosztownym systemom wsparcia, na co wskazują m.in. Komisja oraz państwa członkowskie, w tym Polska i Niemcy. Nieskuteczna okazała się polityka UE w sprawie biopaliw, które nie przyczyniły się do redukcji emisji gazów cieplarnianych, rozwoju obszarów wiejskich ani zwiększenia bezpieczeństwa dostaw.

Potrzeba nowej strategii. Dotychczas Unia starała się prowadzić politykę mającą zapewnić jej pozycję światowego przywódcy w zapobieganiu zmianom klimatycznym w najbliższych dziesięcioleciach. Jednak wolniejszy od zakładanego postęp we wdrażaniu własnych celów, brak spójności wewnątrz Unii, a wreszcie odrzucenie przez Parlament Europejski propozycji zmian w ETS (tzw. *backloading*) podważyły wiarygodność UE jako lidera w walce

z globalnym ociepleniem. W związku z kwestionowaniem możliwości osiągnięcia ambitnych celów przyjęcie nowych stoi pod znakiem zapytania, nawet gdyby uwzględniały one zróżnicowanie krajów członkowskich w zakresie struktury bilansów energii pierwotnej oraz PKB. Wyrazem tego był sprzeciw Polski wobec zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych o 80–95% do 2050 r., zaproponowanego w energetycznej mapie drogowej 2050, która ostatecznie nie została przyjęta. Komisja, widząc potrzebę głębokiej analizy dalszego rozwoju polityki energetycznej i klimatycznej, przedstawiła w marcu br. zieloną księgę na temat ram polityki UE w zakresie klimatu i energii do 2030 r.

Z założenia zielona księga ma jedynie zapoczątkować dyskusję o nowej strategii, która wyłoni się z szerokiej debaty. Służą temu trwające do 2 lipca br. publiczne konsultacje. Zielona księga przede wszystkim określa nowe, długookresowe priorytety. Komisja podtrzymuje w niej ogłoszone w strategii na 2050 r. podwyższenie celu redukcji emisji CO₂ do 40%. Nie ma natomiast konkretnych propozycji związanych z udziałem źródeł odnawialnych w *energy mix* oraz ze wzrostem efektywności energetycznej – KE nie rozstrzyga na razie kontrowersyjnych zagadnień, pozostawiając je do konsultacji. Jak widać, Komisja raczej nie przewiduje możliwości utrzymania trzech dotychczasowych celów, będzie to jednak przedmiotem negocjacji między krajami członkowskimi, tak samo jak wysokość celów (ambitne lub umiarkowane), rodzaj (ogólne lub sektorowe) oraz charakter (indykatory lub wiążący). Drugą kwestią są wdrażane na poziomie krajowym instrumenty realizacji wspólnej strategii – dotychczasowe nie przynoszą oczekiwanych rezultatów, a ich znaczne zróżnicowanie w poszczególnych krajach tworzy nowe bariery dla integracji rynków. Komisja szuka również odpowiedzi na pytanie, jak pogodzić ochronę klimatu z utrzymaniem konkurencyjności gospodarki. Coraz większym problemem staje się wpływ polityki klimatycznej na wzrost cen paliw i energii, a w konsekwencji także na obniżanie konkurencyjności europejskiego przemysłu. Wzrost znaczenia tych zagadnień widać również w tematach pytań konsultacyjnych.

Wnioski i rekomendacje. Fiasko globalnych negocjacji klimatycznych, brak jednolitego stanowiska w tej sprawie w ramach UE i załamanie systemu handlu uprawnieniami do emisji świadczą o spadku dynamiki rozwoju polityki klimatycznej. UE zmagają się z poważnym spowolnieniem gospodarczym i kryzysem strefy euro, a przywódcy największych państw otwarcie przyznają, że polityka klimatyczna nie jest teraz najważniejsza. Brakuje też wyraźnego przywództwa w UE. Nawet tak ambitna strategia jak niemiecka transformacja energetyczna (*Energiewende*), zmierzająca do promowania niskoemisyjnej gospodarki, nie jest bodźcem do działań na poziomie UE. Priorytetowego znaczenia nabierają sprawy gospodarcze – budowanie prawidłowo funkcjonujących rynków, zdolnych do generowania niezbędnych inwestycji, czy tworzenie warunków dla rozwoju europejskiego przemysłu. Wydaje się więc, że uwidaczniające się niespójności między konkurencyjnością a rosnącymi wymogami polityki klimatycznej będą niwelowane coraz większym kosztem tego drugiego obszaru.

Brak ram regulacyjnych lub choćby kierunku polityki klimatycznej w okresie po 2020 r. zwiększa niepewność i ryzyko w sektorze energetycznym i osłabia pozycję UE w globalnych negocjacjach nad wielostronnym porozumieniem klimatycznym. Wydaje się zatem, że Komisja będzie się starała kontynuować dotychczasową politykę, polegającą na przyjmowaniu raczej ambitnej strategii (prawdopodobnie kolejnych wiążących celów – 40% redukcji emisji CO₂ czy sygnalizowanego 30-procentowego udziału źródeł odnawialnych) i jej implementacji na poziomie krajowym za pomocą unijnych dyrektyw i rozporządzeń.

Polska powinna wspierać dążenia do przyjęcia ogólnych ram polityki w zakresie energii i klimatu UE do 2030 r. Utrzymanie realnego wpływu na kształt tej polityki powinno być dla Polski celem strategicznym, ponieważ krajowa gospodarka stoi przed wyzwaniem inwestycyjnymi oraz koniecznością budowy konkurencyjnego rynku, dalszej integracji rynkowej oraz zabezpieczenia i dywersyfikacji dostaw. Ponadto trzeba, by Polska przekonywała UE do uwzględnienia zróżnicowania krajów członkowskich w zakresie struktury bilansów energii pierwotnej oraz PKB. W związku z tym, że Komisja sygnalizuje konieczność równego podziału wysiłków między państwa członkowskie, Polska powinna poszukiwać partnerów w UE o zbliżonych poglądach, unikając w ten sposób posądzeń o partykularyzm. Okazją do prezentacji stanowiska na szerszym forum będzie organizowana w Warszawie konferencja klimatyczna ONZ.