



BIULETYN

Nr 8 (1120), 24 stycznia 2014 © PISM

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

Nowy pakiet klimatyczno-energetyczny do 2030 r.

Aleksandra Gawlikowska-Fyk

22 stycznia Komisja Europejska przedstawiła długo oczekiwany pakiet klimatyczno-energetyczny do 2030 r. Zaproponowała w nim dwa cele – redukcję emisji gazów cieplarnianych o 40% oraz zwiększenie udziału źródeł odnawialnych do 27%, bez precyzowania go na poziomie krajowym. To jednak dopiero pierwszy krok w tworzeniu ram polityki energetycznej do 2030 r. Szczegółowe propozycje będą zależne od poparcia państw członkowskich. Choć pakiet jest kompromisowy, w Unii Europejskiej nie ma zgody co do nowej strategii. Polsce będzie niezmiernie trudno znaleźć sojuszników, by przeforsować mniej ambitne cele klimatyczne.

W marcu 2013 r. Komisja Europejska, wraz z publikacją Zielonej księgi na temat ram polityki klimatycznej i energetycznej do 2030 r., rozpoczęła debatę o przyszłej strategii UE. Choć unijne cele w zakresie polityki energetycznej i klimatycznej do 2020 r. są jasno określone (tzw. cele 3x20) i opierają się na trzech głównych założeniach (konkurencyjność, zrównoważony rozwój i bezpieczeństwo dostaw), rozmowy o nowej polityce od początku były trudne. Dotyczyły one głównie tego, czy UE powinna przyjąć tylko jeden wiążący cel – redukcję emisji gazów cieplarnianych, czy też utrzymać trzy dotychczasowe.

Pakiet propozycji. 22 stycznia Komisja ujawniła swoje propozycje w zakresie polityki klimatycznej i energetycznej po 2020 r., czyli redukcję emisji gazów cieplarnianych o 40% oraz 27-procentowy udział odnawialnych źródeł energii (OZE) w końcowym zużyciu energii, ale wiążący tylko na poziomie UE (bez celów krajowych). Nie przedstawiła jeszcze żadnego wskaźnika poprawy efektywności energetycznej. Zmniejszenie o 40% emisji gazów cieplarnianych w 2030 r. zostało przewidziane w dokumencie „Energy Roadmap 2050”. Nie przyjęto go formalnie, ale najwyraźniej nadal wyznacza kierunek działań w UE. Cel dla OZE jest zgodny z aktualnym trendem rozwoju branży, bez stosowania nowych instrumentów polityki energetycznej. Będzie on obligatoryjny dla całej UE, ale Komisja zapowiedziała przegląd obecnej dyrektywy dotyczącej OZE, by sprawdzić, czy środki państw członkowskich pozwalają im osiągnąć ten cel w 2030 r. Oznacza to, że możliwe jest przedstawienie propozycji legislacyjnej na późniejszym etapie. Pominięcie efektywności energetycznej wynika nie tylko z tego, że już obecny wskaźnik (dla 2020 r.) jest niewiążący, ale także ze świadomości, że osiągnięcie kompromisu byłoby bardzo trudne, co uwidocznił proces przyjmowania dyrektywy efektywnościowej w 2012 r. Jednak należy podkreślić, że Komisja zapowiada powrót do tego tematu już w 2014 r. w ramach przeglądu obowiązujących przepisów. Według Komisji jeden główny cel, tzn. redukcja emisji gazów cieplarnianych, jest najlepszy z punktu widzenia transformacji w kierunku gospodarki niskoemisyjnej. Aby uzyskać poparcie państw członkowskich w tej sprawie, Komisja zaproponowała tworzenie krajowych planów osiągnięcia konkurencyjnego, bezpiecznego i zrównoważonego bilansu energii, które pomogą wypracować bardziej elastyczne i oddolne podejścia.

Równie istotne są inne dokumenty opublikowane przez Komisję, tj. raport na temat cen i kosztów energii, wniosek legislacyjny dotyczący reformy europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (ETS), niewiążące wytyczne co do gazu łupkowego oraz komunikat w sprawie „renesansu europejskiego przemysłu”. Całość stanowi tło dla dyskusji na temat średniookresowych celów w zakresie energii i klimatu, tło zupełnie inne niż w latach 2007–2008, kiedy przyjmowano pierwszy pakiet klimatyczno-energetyczny. Po pierwsze, kryzys gospodarczy przekierował dyskusję w stronę analizy kosztów i korzyści polityki klimatycznej, w związku z czym walka ze zmianami klimatu przynajmniej dla niektórych krajów nie jest już priorytetem. Po drugie, wydobycie gazu niekonwencjonalnego w Ameryce Płn. przyczyniło się do obniżenia tamtejszych kosztów energii, stawiając tym samym Europę w gorszej pozycji konkurencyjnej.

W tym kontekście przedstawienie pakietu wraz z komunikatem w sprawie „renesansu unijnego przemysłu” oddaje zmianę nastrojów w Europie (pakiet z 2007 r. opublikowano wraz z dokumentem w sprawie zmian klimatu). Unia, w której zmniejsza się produkcja przemysłowa, rozpoczęła działania w kierunku ponownej industrializacji i chce zwiększyć udział przemysłu w PKB z obecnych 16% do 20% w roku 2020. Propozycje Komisji, aby wprowadzać umiarkowane ambitne cele dla 2030 r. i nie zaostrzać istniejących przepisów dotyczących eksploatacji węglowodorów, potwierdzają przyjęcie bardziej pragmatycznej linii. Przyznając, że możliwe jest dalsze pogłębianie różnic w cenach energii między UE a USA, Komisja zwraca również uwagę na przyczyny wewnętrzne. Z raportu dotyczącego cen i kosztów energii wynika, że za wzrost europejskich cen energii elektrycznej odpowiedzialne są przede wszystkim podatki i opłaty. Jednak Komisja stwierdza, że wskutek poprawy efektywności energetycznej wyższe ceny energii oraz uprawnień do emisji CO₂ miały niewielki wpływ na względną konkurencyjność UE.

Jedyna propozycja legislacyjna w pakiecie dotyczy europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (ETS). Komisja nie pozostawia wątpliwości, że po 2020 r. będzie to nadal główny instrument redukcji unijnych emisji. Jednak by wyeliminować wpisane w ten mechanizm problemy (nieelastyczność wobec zmieniającej się sytuacji gospodarczej, co może powodować nadmiar, ale też duży deficyt uprawnień), Komisja zaproponowała długoterminowe rozwiązanie – automatyczną rezerwę, która będzie stabilizowała podaż uprawnień. Pomysł miałby wejść w życie w 2021 r., ale zapewne będzie jedną ze spornych kwestii między państwami członkowskimi, ponieważ nie wszystkie z nich uważają, że ETS spełnia swoje zadania.

Długa droga do nowej strategii. Na tym etapie nic nie jest jeszcze przesądzone, a propozycje Komisji muszą uzyskać poparcie Rady Europejskiej. Państwa członkowskie przygotowują się już do unijnych negocjacji. Pierwszą okazją do dyskusji szefów państw i rządów UE będzie spotkanie Rady Europejskiej, zaplanowane na marzec. Raczej nie zapadną na nim polityczne decyzje, a niemal na pewno ujawnią się rozbieżne interesy. Komisja nie będzie mogła ich pominąć, opracowując propozycje aktów legislacyjnych określających ramy prawne pakietu. Biorąc jednak pod uwagę zbliżające się wybory do Parlamentu Europejskiego (PE), a następnie czas potrzebny do powołania nowej Komisji, zasadnicze negocjacje zostaną odłożone do 2015 r. Nawet przy założeniu, że państwa członkowskie osiągną polityczny kompromis, a Komisja przedstawi propozycje legislacyjne, o nowych przepisach będą współdecydować Rada UE i PE. W ostatnich latach można zaobserwować zwiększenie roli PE w sprawach energetyki i ochrony środowiska. Rola ta jest zbyt często pomijana, ale w tym przypadku Parlament może dodatkowo skomplikować negocjacje. W styczniu zagłosował już bowiem za utrzymaniem trzech ambitnych i wiążących celów do 2030 r., tj. redukcji emisji gazów cieplarnianych o 30%, 30-procentowego udziału źródeł odnawialnych oraz poprawy efektywności energetycznej o 40%. Ostateczny kształt nowego pakietu będzie jednak zależał głównie od państw członkowskich i ich zdolności do formowania koalicji (bądź mniejszości blokującej) w Radzie UE.

Wnioski i rekomendacje. Na tle obecnej debaty o wpływie ambitnej polityki klimatycznej na konkurencyjność gospodarki unijnej, propozycje Komisji z 22 stycznia są bez wątpienia rozwiązaniem kompromisowym. Pozwalają na dalsze ograniczanie unijnej emisji, zgodnie ze strategią przewidzianą w „Energy Roadmap 2050”, a także podtrzymują rolę źródeł odnawialnych, jednocześnie w mniejszym stopniu ingerując w strukturę krajowych bilansów energii. Pakiet nie pomija też kontekstu międzynarodowego i potwierdza zaangażowanie UE w osiągnięcie globalnego porozumienia klimatycznego w Paryżu w 2015 r. Oznacza to, że Unia zamierza przedstawić swoje zobowiązania w pierwszym kwartale 2015 r., potrzebuje więc zgody wśród wszystkich państw członkowskich.

Kraje takie jak Niemcy, Francja, Wielka Brytania oraz Włochy zaakceptują ograniczenia emisji CO₂ do 40%, ale inne mogą się temu sprzeciwić. Różnice zdań pojawiły się zresztą w samej Komisji. Kolejnym punktem spornym będzie cel dla OZE. Niemcy, Francja, Irlandia, Dania oraz Belgia nie tylko wzywały do bardziej ambitnych celów (nawet wzrostu na poziomie 45%), ale też do tego, by ustalano je odrębnie dla wszystkich krajów. Część państw jest przeciwna narzucaniu wskaźników dla OZE, ponieważ ma trudności w osiągnięciu ich już do 2020 r. Niejako w zamian opowiadają się więc za znaczną redukcją emisji CO₂. Liderem tej grupy jest niewątpliwie Wielka Brytania, która uzasadnia to swoim prawem do wyboru każdej niskoemisyjnej technologii, a więc nie tylko energii odnawialnej, ale i jądrowej.

Stanowisko Polski będzie zależało od szczegółowej analizy założeń pakietu i oceny jego wpływu na sektor energetyczny i gospodarkę kraju. Polska będzie kwestionować cel redukcji emisji CO₂ o 40%, ale możliwości zbudowania koalicji w UE są ograniczone. Niemniej Polska powinna proponować rozwiązania uwzględniające różnice w bilansach energetycznych państw członkowskich, a także ich potencjał inwestycyjny, uzależniając wszelkie zobowiązania od oszacowania ich wpływu na poszczególne kraje. Powinna też przekonywać do większej elastyczności w zmniejszaniu emisji gazów cieplarnianych, tak by mieć swobodę w wyborze najlepszej ścieżki, a zatem nie tylko w sektorach objętych ETS (energetyce i przemyśle), ale również w pozostałych (transporte, budownictwie, rolnictwie). Mimo braku propozycji w sprawie efektywności energetycznej, Polska powinna kontynuować jej zwiększanie, ponieważ energochłonność krajowej gospodarki jest wciąż powyżej średniej UE.