



BIULETYN

Nr 13 (1363), 10 lutego 2016 © PISM

Redakcja: Jarosław Cwiek-Karpowicz • Anna Maria Dyrer • Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Dariusz Kałan • Patryk Kugiel • Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Efekt domina: porozumienie paryskie a reforma europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych

Aleksandra Gawlikowska-Fyk, Julia Michalak

W grudniu 2015 r. na szczycie klimatycznym COP21 zawarto historyczne porozumienie o ochronie klimatu. Przyjęta umowa może istotnie wpłynąć na trwającą w Unii Europejskiej debatę o projekcie reformy systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, a także skłonić część państw do zabiegania o zaostrenie tej propozycji, przedstawionej przez Komisję w 2015 r. W takiej sytuacji polski rząd powinien domagać się zwiększenia puli uprawnień zasilających fundusz modernizacyjny lub puli solidarnościowej, przeznaczonych dla mniej zamożnych krajów UE.

W lipcu 2015 r. Komisja Europejska (KE) przedstawiła projekt reformy europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (ETS) po 2020 r. Usprawnienie zasad funkcjonowania tego najważniejszego instrumentu polityki klimatycznej UE ma się przyczynić do osiągnięcia unijnego celu redukcji emisji o co najmniej 40% do roku 2030. Taki cel po długich negocjacjach przyjęła w październiku 2014 r. Rada Europejska, zaznaczając jednak, że powinien on raz jeszcze zostać przedyskutowany po zakończeniu konferencji klimatycznej w Paryżu. Ponieważ na paryskim szczycie zobowiązano się do podjęcia wysiłków na rzecz powstrzymania wzrostu globalnej temperatury poniżej 1,5°C, podczas gdy unijny cel redukcji emisji do roku 2030 – i co za tym idzie, przedstawiony przez Komisję projekt reformy ETS – oparty jest na celu 2°C (stanowiącym fundament polityki klimatycznej UE od 1996 r.), prawdopodobne jest, że w dyskusji na temat propozycji KE pojawi się postulat zwiększenia klimatycznych ambicji, czyli szybszych redukcji emisji w sektorach ETS. Nie można wykluczyć, że poprzez go większość krajów członkowskich, w liczbie wystarczającej, by stał się oficjalnym stanowiskiem Rady, lub większość w Parlamencie Europejskim (PE), który zgodnie z procedurą współdecydowania ma istotny wpływ na ostateczny kształt reformy.

ETS po roku 2020. Projekt reformy ETS jest zbieżny z wytycznymi Rady Europejskiej z października 2014 r. Przyjęty wówczas kompromis zakłada, że unijny cel co najmniej 40-procentowej redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. (w porównaniu z rokiem 1990) zostanie osiągnięty w sposób kosztowo efektywny, co oznacza redukcję o 43% w sektorach ETS (obejmujących elektroenergetykę i przemysł) i o 30% w sektorach non-ETS (obejmujących m.in. transport, budownictwo i rolnictwo) w porównaniu z rokiem 2005. Aby osiągnąć cel w sektorach ETS, w projekcie reformy systemu Komisja zaproponowała zwiększenie tzw. liniowego współczynnika redukcji (LRF), o który co roku zmniejsza się podaż uprawnień. Po 2020 r. LRF miałby wzrosnąć z obecnych 1,74% do 2,2%.

Redystrybucja uprawnień do sprzedaży przez państwa członkowskie miałaby się odbywać według klucza nieznacznie zmodyfikowanego w porównaniu z obecnymi zasadami: 90% uprawnień zostałoby rozdzielonych na podstawie zweryfikowanych emisji, a 10% uprawnień z tzw. puli solidarnościowej trafiłoby do państw mniej zamożnych, m.in. Polski.

Proponowana reforma zakłada ustanowienie dwóch nowych funduszy: modernizacyjnego i na rzecz innowacji. Ten pierwszy, utworzony z 2% całkowitej puli uprawnień (ok. 310 mln), miałby wspierać niskoemisyjną modernizację i poprawę efektywności energetycznej w dziesięciu państwach Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej, wśród których Polska byłaby największym beneficjentem. Fundusz na rzecz innowacji, zasilony 450 mln uprawnień, miałby z kolei współfinansować innowacyjne projekty w sektorze energetyki odnawialnej, rozwój technologii CCS (wychwytywania i składowania CO₂) oraz nowatorskie rozwiązania technologiczne w sektorach przemysłowych.

Zgodnie z propozycją Komisji w latach 2021–2030 utrzymana zostałaby możliwość derogacji, czyli darmowego przydziału uprawnień dla elektroenergetyki w mniej zamożnych krajach UE, w tym w Polsce. Ich liczba mogłaby wynieść do 40% krajowej puli uprawnień do sprzedaży na aukcjach (z wyłączeniem uprawnień z puli solidarnościowej). Skorzystanie z tej możliwości niosłoby ze sobą – tak jak obecnie – konieczność inwestycji w modernizację sektora energetycznego i dywersyfikację źródeł energii. Propozycja zakłada, że inwestycje o wartości powyżej 10 mln euro miałyby zostać wybrane w drodze przetargów organizowanych przez kraje korzystające z derogacji.

W obszarze ochrony konkurencyjności przemysłu projekt zakłada kontynuację darmowego przydziału uprawnień dla sektorów narażonych na potencjalne ryzyko ucieczki emisji. KE zaproponowała jednak zmianę metodologii ich przyznawania, tak aby zagwarantować, że uprawnienia trafią do sektorów, które najbardziej ich potrzebują. Oznaczałoby to skrócenie listy sektorów uprawnionych do darmowej alokacji z obecnych 150 do ok. 50, a także lepsze zróżnicowanie potrzeb sektorów (np. w latach 2015–2019 przydział uprawnień dla produkcji stali i produkcji przecieru pomidorowego odbywa się na tych samych zasadach). Ponadto nowymi elementami są propozycja alokacji darmowych uprawnień dla przemysłu co pięć lat oraz możliwość przyznania dodatkowych pozwoleń w przypadku znaczącego zwiększenia produkcji. Co więcej, KE zaproponowała, aby dla odzwierciedlenia postępu technicznego w latach 2021–2030 dwukrotnie zaktualizować wartości wskaźników usprawnień. Dla sektorów nienarażonych na potencjalne ryzyko ucieczki emisji propozycja zakłada darmowy przydział 30% uprawnień do 2030 r. (według obecnych reguł ma on wygasnąć w 2027 r.).

Bardziej ambitny cel do roku 2030. Dla części państw członkowskich wynik szczytu klimatycznego w Paryżu może być argumentem za zwiększeniem unijnego celu redukcji emisji do 2030 r., a co za tym idzie, za pogłębioną reformą systemu ETS. Do tej pory w latach 2013–2014 – w czasie negocjacji pakietu 2030 – Wielka Brytania jako jedyna jednoznacznie opowiadała się za przyjęciem przez UE bardziej ambitnego celu, jednak od zakończenia konferencji COP21 w podobnym tonie wypowiedzieli się także przedstawiciele innych krajów członkowskich. Prezydent François Hollande zapowiedział, że w imieniu Francji będzie zabiegał o „przeгляд zobowiązania do redukcji emisji”. Ministrowie środowiska i energii Szwecji otwarcie poparli podwyższenie unijnego celu redukcyjnego. Także Niemcy nie wykluczyły, że w wyniku przyjętych w Paryżu ustaleń Unia powinna zwiększyć swoje klimatyczne ambicje. Co więcej, sprawująca obecnie unijną prezydencję Holandia umieściła „przyszłościową politykę klimatyczno-energetyczną” wśród priorytetów swojego przewodnictwa w Radzie UE, a następną w kolejce do prezydencji Słowacja w ostatnich latach konsekwentnie wspierała usprawnienia w funkcjonowaniu systemu ETS (tj. *backloading*, czyli opóźnienie aukcji 900 mln uprawnień w latach 2014–2016, i utworzenie rezerwy stabilizacyjnej, tzw. MSR).

Ponieważ podstawą prawną zaproponowanej legislacji stanowi prawo środowiskowe, w PE komisją odpowiedzialną za wypracowywanie stanowiska w sprawie projektu reformy jest ENVI (Komisja Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności). W kwestiach funduszu modernizacyjnego oraz funduszu na rzecz innowacji, derogacji i ochrony sektorów energochłonnych ENVI będzie ona jednak dzieliła kompetencje z komisją ITRE (Przemysłu, Badań Naukowych i Energii). Taki mechanizm motywuje do dialogu i poszukiwania kompromisów między tradycyjnie prośrodowiskową ENVI a proprzemysłową ITRE, zwiększając szanse na szybkie przyjęcie stanowiska PE. Za jego wypracowanie odpowiedzialny będzie poseł sprawozdawca Ian Duncan, należący do grupy Europejskich Konserwatystów i Reformatorów, europarlamentarzysta ze Szkocji. Duncan otwarcie wskazuje, że klimatyczne ambicje UE, w tym w sektorach objętych systemem handlu, są niekompatybilne z przyjętym w Paryżu celem 1,5°C.

Wnioski i rekomendacje. Zasady funkcjonowania ETS po 2020 r. będą miały istotny wpływ na konkurencyjność europejskiego przemysłu, wysokość przychodów budżetowych ze sprzedaży uprawnień i wielkość wsparcia, jakie mniej zamożne kraje UE otrzymają na niskoemisyjną modernizację. W negocjacjach kluczowe znaczenie będą miały kwestie techniczne – często to od nich będzie zależało, do kogo trafią kwoty liczone w miliardach euro. Choć propozycja reformy została przedstawiona przez KE ponad pół roku temu, to dopiero teraz – po zakończeniu szczytu klimatycznego w Paryżu – rozpoczyna się wypracowywanie stanowisk Parlamentu i Rady.

Dla Polski reforma ETS to szansa uzyskania znaczących środków na zmniejszenie emisyjności gospodarki i modernizację infrastruktury wytwórczej. W tym celu Polska powinna pozostać aktywnie zaangażowana w debatę o reformie systemu, nawet jeśli pojawią się w niej propozycje zaostreżenia projektu KE.

Zwiększenie klimatycznych ambicji ETS wymaga zmniejszenia budżetu emisyjnego w latach 2021–2030, co mogłoby nastąpić na wiele sposobów, takich jak umorzenie części uprawnień do sprzedaży na aukcjach, obłożenie restrykcjami uprawnień w rezerwie stabilizacyjnej (np. wyznaczenie ich daty ważności), czy dalsze zwiększenie LRF (ponad poziom zaproponowany przez Komisję). W razie przedłożenia takich propozycji i ich wsparcia przez znaczącą część państw członkowskich polski rząd będzie miał dwa wyjścia. Podobnie jak w poprzednich latach może sprzeciwić się takim rozwiązaniom i podjąć próby ich blokowania, do czego jednak konieczne jest poparcie innych krajów. Stanowisko Rady zostanie bowiem przyjęte w drodze głosowania większości kwalifikowaną, bez możliwości zgłoszenia weta. Na obecnym etapie trudno jednoznacznie ocenić szansę na budowę wspólnego frontu w sile mniejszości blokującej, jednak w ostatnich latach nie udało się Polsce zmobilizować takiego poparcia podczas głosowań nad propozycjami usprawnień w funkcjonowaniu ETS, czyli *backloadingiem* i MSR.

Drugim rozwiązaniem jest próba równoległej zmiany tych elementów propozycji reformy, które są dla Polski szczególnie istotne, i poszukiwanie kompromisu. Polski rząd mógłby starać się przede wszystkim o zwiększenie puli uprawnień zasilających fundusz modernizacyjny lub puli solidarnościowej. Ponadto w przypadku propozycji umorzenia części pozwoleń Polska powinna zabiegać o to, aby były to uprawnienia należące jedynie do krajów zamożnych.