



BIULETYN

Nr 74 (1050), 10 lipca 2013 © PISM

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

Europejski system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych – próby zreformowania

Aleksandra Gawlikowska-Fyk

W drugim głosowaniu na sesji plenarnej Parlament Europejski przyjął propozycję Komisji, aby odroczyć aukcje części uprawnień (tzw. backloading) w ramach europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji. Decyzję w tej sprawie podejmie teraz Rada UE. Backloading wywołuje sporo kontrowersji, ale tylko w niewielkim stopniu wpłynie na ETS. Potrzebne są zmiany strukturalne, o których już się dyskutuje, ale osiągnięcie porozumienia przed 2020 r. będzie bardzo trudne. Polska powinna promować rozwiązania uwzględniające energetyczne i ekonomiczne zróżnicowanie państw członkowskich oraz połączyć bieżącą debatę z dyskusją o celach unijnej polityki klimatycznej i energetycznej do 2030 r.

Europejski system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (ETS) wymaga reformy. Ten centralny instrument polityki klimatycznej UE został przyjęty w celu wspierania redukcji emisji. Ceny uprawnień, odzwierciedlające koszt emisji gazów cieplarnianych związany z wytwarzaniem energii elektrycznej i produkcją przemysłową, są ustalane w sposób rynkowy. Na początku (w 2005 r.) wynosiły ok. 30 euro za tonę, jednak ostatnio spadły nawet poniżej 3 euro. Spowolnienie gospodarcze, wzrost efektywności energetycznej i udziału w bilansie energetycznym czystszych paliw, a także nagromadzenie dodatkowych uprawnień z poprzednich lat doprowadziły do pojawienia się ich nadwyżki, a w konsekwencji do dużego spadku cen. Niskie ceny oznaczają, że przedsiębiorstwom nie opłaca się ani przestawiać na czystsze paliwa, ani inwestować w niskoemisyjne technologie. Podważa to wiarygodność sztandarowego instrumentu polityki klimatycznej UE. Dlatego Komisja Europejska (KE) dąży do zmiany funkcjonowania ETS. Po pierwsze, proponuje rozwiązania krótkoterminowe, czyli tzw. backloading, po drugie – zmiany strukturalne.

Backloading. Aby szybko poprawić działanie ETS, KE zaproponowała czasowe ograniczenie puli dostępnych uprawnień (o 900 mln) w latach 2013–2015 i ponowne wprowadzenie ich na rynek dopiero w latach 2019–2020, kiedy nie będzie takiej dysproporcji między popytem a podażą. Zmiana harmonogramu dla części aukcji ma skutkować ograniczeniem ich ilości i wzrostem ceny, co polepszy funkcjonowanie ETS. Zmiany te wymagają jednak wspólnego podjęcia decyzji przez Parlament Europejski (PE), w drodze zwykłej procedury legislacyjnej, oraz przez Radę, gdzie głosowanie odbywa się większością kwalifikowaną.

Formalnie PE odrzucił w kwietniu propozycję zmiany dyrektywy ETS z 2003 r., a w konsekwencji możliwość wprowadzenia backloadingu (stosunkiem głosów 334 do 315). Podział przebiegał w ramach głównych frakcji politycznych PE, ale również wśród deputowanych z niektórych państw członkowskich. Zwolennicy zmian przekonywali, że backloading ustabilizuje ceny uprawnień i uwiarygodni ETS, przeciwnicy zaś – że jest to bezpodstawna interwencja w mechanizm rynkowy, a obecne ceny odzwierciedlają jedynie sytuację ekonomiczną w UE. Negatywny wynik głosowania przyjęto z zaskoczeniem, ponieważ po raz pierwszy PE sprzeciwił się propozycji dotyczącej polityki klimatycznej. Sprawa powróciła jednak pod obrady, ale wraz z poprawkami wniesionymi przez Komisję Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności PE (ENVI). Zastrzegając, że KE może zainterweniować tylko ten jeden raz oraz że zajmie się ryzykiem przenoszenia produkcji poza granice UE

(tzw. ucieczka emisji), ENVI przyczyniła się do osiągnięcia kompromisu. W drugim głosowaniu na sesji plenarnej (3 lipca) PE ostatecznie przyjął backloading (stosunkiem głosów 334 do 311).

Backloading jednak nie wszedł jeszcze w życie, ponieważ potrzeba do tego zgody Rady. Uzyskanie większości kwalifikowanej może okazać się dość trudne. Wiele państw nie akceptuje rozwiązania proponowanego przez KE, ponieważ umożliwia ono arbitralną interwencję KE i zmianę reguł w trakcie gry. Nie bez znaczenia jest także kryzys gospodarczy i presja na działania zwiększające, a nie obniżające konkurencyjność przemysłu europejskiego. Tymczasem backloading podwyższyłby koszty zakupu energii elektrycznej, a więc produkcji przemysłowej, w najgorszym wypadku doprowadzając do zjawiska ucieczki emisji. Dlatego sprzeciwia się mu unijny przemysł energochłonny. Jednak wiele państw członkowskich jest za interwencją, ponieważ wahania cen uprawnień są dodatkowym czynnikiem ryzyka dla inwestycji w energetykę, a ich zbyt niski poziom nie stymuluje rozwoju innowacyjnych technologii niskoemisyjnych, które mogłyby zwiększyć konkurencyjność gospodarki unijnej. Backloading wspierają również przedsiębiorcy, którzy już zainwestowali w takie technologie. Ponadto niektóre państwa nie zajęły jeszcze stanowiska w tej sprawie, np. Niemcy odłożyły dyskusję o backloadingu na okres po wrześniowych wyborach. Widać zatem wyraźnie, jak bardzo UE jest obecnie podzielona w sprawie tej reformy, a jej przyszłość jest jeszcze niepewna.

Strukturalna reforma ETS. Przedłużające się negocjacje w PE przysłoniły debatę nad całościową reformą ETS. Zmiana harmonogramu aukcji, niezależnie od tego, jak wiele kontrowersji wywołuje, będzie miała niewielki wpływ na poziom cen praw do emisji. Analizy samej KE wskazują bowiem, że nadwyżka uprawnień na rynku sięga 2 mld, więc wycofanie 900 mln nie przyniesie większego skutku. Niski poziom cen oraz niechęć wielu państw do reform powodują, że UE nie tylko traci wizerunek lidera w walce z globalnym ociepleniem, ale także staje przed konkretnymi problemami – brakiem zachęt dla inwestycji w niskoemisyjne technologie czy rozszerzaniem modelu ETS na inne regiony (KE uzgodniła połączenie ETS z systemem australijskim, ale zbyt niskie ceny mogą Australię zniechęcić). Ponadto niektóre kraje członkowskie podejmują samodzielne działania, czego przykładem jest wprowadzona niedawno w Wielkiej Brytanii minimalna cena dwutlenku węgla (na poziomie 16 funtów za tonę), która ma pomóc w 80-procentowej obniżce brytyjskich emisji CO₂ do 2050 r. Dlatego należy oczekiwać, że KE będzie zdeterminowana do podtrzymywania roli ETS i przeciwdziałania dezintegracji unijnej polityki klimatycznej. Zaproponowała już sześć rozwiązań, m.in.: zwiększenie celu redukcji emisji gazów cieplarnianych z 20% do 30% w 2020 r., trwałe wycofanie z obiegu części uprawnień, objęcie większej liczby sektorów systemem ETS, czy też możliwość interweniowania w razie uznania przez KE, że poziom cen jest nieodpowiedni. Wszystkie mają jeden cel – zlikwidowanie strukturalnej nadwyżki uprawnień, a w konsekwencji podniesienie ich ceny oraz faktyczne zwiększenie poziomu redukcji emisji do 2020 r.

W odniesieniu do zmian strukturalnych KE może liczyć na kilka państw, które doprowadziły do powtórnego głosowania w PE, m.in. na Francję, Wielką Brytanię i prawdopodobnie Niemcy. Jednak kilka innych, w tym Polska i Czechy, sprzeciwia się zmianom pozwalającym na ingerencję w podaż uprawnień, jak i ambitniejsze ograniczanie emisji gazów cieplarnianych. Każde rozwiązanie ostatecznie zaproponowane przez KE ma podlegać normalnej procedurze legislacyjnej (z udziałem PE i Rady), w której decyzje są podejmowane większością głosów. Tym samym konsensus będzie trudny do osiągnięcia. Ponieważ obecna kadencja PE i KE upływa w 2014 r., propozycje w sprawie reformy ETS przedstawi prawdopodobnie już nowa Komisja.

Wnioski. KE, wyciągając wnioski z debaty nad backloadingu, powinna skoncentrować się na rozwiązaniach rzeczywiście możliwych do wprowadzenia. Próby przeforsowania najbardziej kontrowersyjnych pomysłów, takich jak podwyższenie celu redukcji emisji (np. do 30%), uniemożliwią osiągnięcie kompromisu w sprawie zmiany ETS przed 2020 r. Dlatego Komisja powinna dążyć do budowania szerokiego poparcia z uwzględnieniem zróżnicowania (dochodowego i paliwowego) krajów członkowskich, ale także przygotować ocenę wpływu nowych regulacji na poszczególne kraje i branże gospodarki. W przedstawionej propozycji musi uwzględniać mechanizmy reagujące na zmiany w koniunkturze gospodarczej, a tym samym eliminujące obecne problemy. Polska, która postuluje rozszerzenie ETS na inne sektory (np. transport, gdzie emisje gazów cieplarnianych dynamicznie rosną) oraz uwzględnienie warunków krajowego *energy mix* (benchmark paliwowy), powinna budować koalicję, głównie w gronie państw środkowoeuropejskich.

Niezależnie od zmian do 2020 r. w dalszej perspektywie konieczne jest zintegrowane podejście do polityki klimatycznej, energetycznej oraz przemysłowej, aby ich cele i instrumenty nie były sprzeczne (tak jak obecnie, gdy wzrost efektywności energetycznej i większy udział źródeł odnawialnych skutkują spadkiem cen uprawnień). Pozwoli to na wyeliminowanie nieskoordynowanych działań podejmowanych na poziomie krajów członkowskich, powodujących fragmentację polityki klimatycznej i wewnętrznego rynku UE. W związku z tym Polska powinna dążyć do połączenia debaty o reformie ETS z szeroką dyskusją na temat ram polityki energetycznej i klimatycznej UE do 2030 r., która już się w Unii rozpoczęła. Konkretnie propozycje należy rozpatrywać, uwzględniając dyskusję nad globalnym porozumieniem klimatycznym.