

PL

PL

PL



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 26.5.2010
KOM(2010) 265 wersja ostateczna

**KOMUNIKAT KOMISJI
DO RADY, PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, EUROPEJSKIEGO KOMITETU
EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO ORAZ KOMITETU REGIONÓW**

**Analiza możliwości zwiększenia celu 20 %-owej redukcji emisji gazów cieplarnianych
oraz ocena ryzyka ucieczki emisji**

{SEK(2010) 650}

1. WPROWADZENIE

Postanawiając w 2008 r. ograniczyć emisje gazów cieplarnianych, UE wykazała się zaangażowaniem w walce z zagrożeniami związanymi ze zmianą klimatu i w sprawowaniu wiodącej roli na świecie poprzez pokazanie, w jaki sposób można tego dokonać. Uzgodnione ograniczenie do 2020 r. poziomów emisji z 1990 r. o 20 % wraz z 20 %-owym celem w zakresie energii ze źródeł odnawialnych było istotnym krokiem na drodze do zrównoważonego rozwoju UE i wyraźnym sygnałem dla reszty świata, że UE jest gotowa na podjęcie niezbędnych działań. UE zrealizuje cel określony w protokole z Kioto i ma pozytywny bilans dokonań w zakresie przeciwdziałania zmianie klimatu.

Było jednak zawsze wiadomo, że działania podejmowane tylko na poziomie UE nie wystarczą, by zwalczyć zmianę klimatu, oraz że 20 %-owa redukcja w UE nie rozwiąże problemu. Działania podejmowane tylko przez państwa UE nie wystarczają do realizacji celu, jakim jest utrzymanie wzrostu temperatury na świecie na poziomie poniżej 2°C w porównaniu z poziomami sprzed okresu uprzemysłowienia. Wszystkie kraje będą musiały podjąć dodatkowe wysiłki, w tym ograniczenie emisji o 80-95 % przez kraje rozwinięte do 2050 r. Unijny cel ograniczenia emisji do 2020 r. o 20 % jest dopiero pierwszym krokiem na drodze do realizacji tego zamierzenia.

Dlatego też UE zaproponowała, by oprócz jednostronnego zobowiązania do 20 %-owej redukcji podjąć zobowiązanie do jej zwiększenia do 30 % w ramach rzeczywistego wysiłku redukcyjnego na poziomie światowym¹. UE realizuje obecnie to zamierzenie polityczne.

Po uzgodnieniu tego kierunku polityki UE sytuacja na świecie zmieniła się w szybkim tempie. Byliśmy świadkami kryzysu ekonomicznego na niespotykaną dotąd skalę. Kryzys ten wywarł znaczną presję na przedsiębiorstwa i społeczności w całej Europie, a także spowodował ogromne obciążenie finansów publicznych. Jednocześnie jednak potwierdził, iż Europa ma ogromne możliwości, by zbudować społeczeństwo wydajnie użytkujące zasoby.

Mamy za sobą również szczyt w Kopenhadze. Mimo rozczarowania, że nie udało się zawrzeć pełnego i wiążącego międzynarodowego porozumienia w sprawie przeciwdziałania zmianie klimatu, najbardziej pozytywnym wynikiem szczytu było podjęcie przez kraje odpowiedzialne za około 80 % obecnych emisji zobowiązań w zakresie redukcji emisji, choć zobowiązania te nie wystarczą, by zrealizować cel utrzymania wzrostu temperatury na poziomie poniżej 2°C. Zasadniczą kwestią pozostanie uwzględnienie porozumienia kopenhaskiego w bieżących negocjacjach w ramach UNFCCC. Potrzeba działań jest jednak wciąż aktualna.

Celem niniejszego komunikatu nie jest postanowienie o natychmiastowej realizacji celu 30 %-owej redukcji. Ustalone warunki wyraźnie nie są spełnione. By ułatwić prowadzenie bardziej świadomej debaty na temat skutków różnych poziomów ambicji celu, w niniejszym komunikacie przedstawiono wyniki analizy konsekwencji realizacji celu ograniczenia emisji o

¹ W grudniu 2008 r. Rada Europejska potwierdziła zobowiązanie Unii Europejskiej do zwiększenia tej redukcji do 30 % w ramach ambitnego i kompleksowego światowego porozumienia kopenhaskiego w sprawie zmiany klimatu na okres po roku 2012 pod warunkiem, że inne kraje rozwinięte zobowiążą się do porównywalnego ograniczenia emisji, a bardziej zaawansowane gospodarczo kraje rozwijające się wniosą odpowiedni wkład na miarę swych zobowiązań i odnośnych możliwości.

20 % i 30 % z obecnej perspektywy. Poruszono w nim także kwestię ucieczki emisji w kontekście dyrektywy w sprawie systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS)², która zawiera zobowiązanie do przedstawienia do czerwca 2010 r. analizy dokonanej w świetle wyników konferencji kopenhaskiej. Komunikat uzupełniono bardziej szczegółową analizą techniczną tych kwestii zawartą w dokumentach roboczych służb Komisji.

2. CEL 20 %-OWEJ REDUKCJI DZIŚ

Punktem odniesienia dla oceny, jakie konsekwencje mógłby mieć cel 30 %-owej redukcji, musi być przeanalizowanie, jakie są obecnie konsekwencje celu 20 %-owej redukcji. Jak można się było spodziewać, kryzys gospodarczy wywarł duży wpływ na założenia poczynione w ramach uzgodnienia celu 20 %-owej redukcji. Jego wpływ objawił się jednak na różne sposoby.

Kryzys gospodarczy i wyzwania związane z realizacją celu 20 %-owej redukcji

W latach 2005 – 2008 UE ograniczyła emisje o 7 % do 10 % poniżej poziomów z 1990 r.³ Zatem w chwili wystąpienia kryzysu intensywniejsze działania na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu i wysokie ceny energii doprowadziły już wcześniej do przyspieszenia tempa ograniczania emisji w UE.

Kryzys spowodował natychmiastową dalszą redukcję. Zweryfikowane emisje w ramach ETS wyniosły w 2009 r. 11,6 % poniżej poziomu emisji w 2008 r. Ceny emisji dwutlenku węgla odpowiednio spadły, przy czym spadek ten wyniósł na początku 2009 r. od około 25 EUR do 8 EUR za tonę⁴. Spadek cen emisji dwutlenku węgla pokazał jednak, że obciążenie przedsiębiorstw i konsumentów wynikające ze stosowania ETS może zostać dostosowane w zależności od zmieniających się warunków gospodarczych.

Ta jednorazowa redukcja oznaczała, że w 2009 r. emisje gazów cieplarnianych w UE były około 14 % mniejsze niż w 1990 r. Jednak w związku z odradzaniem się produkcji w energochłonnych sektorach, takich jak przemysł stalowy, nie można z łatwością przewidzieć tempa ograniczania emisji w przyszłości.

Jednakże bezwzględne koszty realizacji celu 20 %-owej redukcji zmniejszyły się. W przedstawionej w 2008 r. analizie stanowiącej podstawę pakietu klimatyczno-energetycznego – przy założeniu stałego wzrostu gospodarczego – koszty realizacji celu były szacowane na co najmniej 70 mld EUR rocznie w 2020 r.⁵ Obecnie w analizie uwzględnia się również recesję⁶. Wysokość kosztów szacuje się teraz na 48 mld EUR (0,32 % PKB w 2020 r.). Stanowi to redukcję rzędu 22 mld EUR lub 30 % mniej niż spodziewano się dwa lata temu. Bezwzględne

² Dyrektywa 2009/29/WE.

³ Dane na podstawie wykazów państw członkowskich, bez uwzględnienia LULUCF, lecz przy uwzględnieniu emisji z sektora lotnictwa.

⁴ Od tego czasu ceny emisji dwutlenku węgla nieznacznie wzrosły do 12 -15 EUR.

⁵ Wartości te przedstawiają dodatkowy koszt energii, nie zaś zmniejszenie PKB. Obejmują one niezbędne dodatkowe inwestycje oraz oszczędności energii. Nie obejmują one korzyści w zakresie jakości powietrza.

⁶ W analizie przedstawionej w 2008 r. przyjęto, że wartość PKB dla UE w okresie 2005-2020 będzie wzrastać w średnim tempie 2,4 % rocznie. W zaktualizowanej analizie ten średni wzrost roczny w tym samym okresie zmniejszył się do 1,7 %. Więcej informacji znajduje się w tabeli 4 w części II dokumentu roboczego służb Komisji (SEC(2010) 650) załączonego do niniejszego komunikatu.

koszty tej redukcji należy jednak rozważyć w kontekście kryzysu, który pomniejszył możliwości przedsiębiorstw w zakresie inwestycji w modernizację na krótszą metę, oraz stworzył dużą niepewność co do czasu potrzebnego na zwalczenie jego skutków. Niższe obecne koszty pakietu klimatyczno-energetycznego są spowodowane współdziałaniem szeregu czynników. Po pierwsze niższy wzrost gospodarczy w rzeczywistości spowodował zmniejszenie surowości celu 20 %-owej redukcji. Po drugie wzrost cen ropy⁷ stał się zachętą do zwiększenia efektywności energetycznej, co spowodowało zmniejszenie zapotrzebowania na energię. Po trzecie cena emisji dwutlenku węgla będzie prawdopodobnie utrzymywać się na niskim poziomie, ponieważ uprawnienia niewykorzystane w czasie recesji są przenoszone na przyszłość.

Elastyczna struktura ETS oznacza, że skutki kryzysu będą odczuwalne przez szereg lat. W związku z tym, że podczas kryzysu duża liczba uprawnień została niewykorzystana, przedsiębiorstwa będą mogły przenieść około 5 -8 % swoich uprawnień z okresu 2008-2012 na trzeci etap ETS (2013-2020). Ponadto dalsza redukcja emisji następuje dzięki realizacji celów w zakresie energii ze źródeł odnawialnych oraz środkom na rzecz zwiększenia efektywności energetycznej. W rezultacie ceny emisji dwutlenku węgla spadną poniżej poziomu prognozowanego w 2008 r.⁸

W nieobjętych ETS „sektorach podejmujących wspólny wysiłek redukcyjny”⁹ zarysowuje się podobna sytuacja, przy czym poziomy ograniczenia są różne w poszczególnych sektorach. Dzięki realizacji celu w zakresie energii ze źródeł odnawialnych oraz podjętym już środkom prawnym i fiskalnym na rzecz zwiększenia efektywności energetycznej wymagane będą odpowiednie zachęty, by osiągnąć ogólny cel UE w sektorach nieobjętych ETS, jakim jest 10 %-owa redukcja w porównaniu do roku 2005.

Kryzys wywarł jednocześnie znaczną presję na gospodarkę UE. Przedsiębiorstwa mają obecnie trudności w związku ze zmniejszonym popytem i stoją przed wyzwaniem znalezienia źródeł finansowania. Niższe ceny emisji dwutlenku węgla mogą również spowodować zmniejszenie o połowę dochodów rządu ze sprzedaży uprawnień na aukcji, potęgując presję na finanse publiczne i ograniczając inne potencjalne źródło środków publicznych dostępnych na cele przeciwdziałania zmianie klimatu. W dalszym ciągu konieczne jest dokonywanie niezbędnych inwestycji w sektorach takich jak energetyka, ciepłownictwo i transport, tak by osiągnąć uzgodniony 20 %-owy cel w zakresie energii ze źródeł odnawialnych.

Rewolucyjne technologie ekologiczne

Obecnie panuje powszechne przekonanie, że najważniejszą siłą napędową wzrostu będzie rozwój wydajnych pod względem zasobów i ekologicznych technologii. Podczas gdy w czasie kryzysu kraje na całym świecie starały się pobudzić swoją gospodarkę poprzez pakiety

⁷ Szacunkowa cena ropy w scenariuszu odniesienia z roku 2007 wynosiła 66 USD za baryłkę w 2020 r., podczas gdy w nowym scenariuszu odniesienia wynosi 88 USD.

⁸ W ocenie skutków prognozowana cena dwutlenku węgla wynosiła około 32 EUR (ceny w 2008 r.) w ramach ETS, przy uwzględnieniu scenariusza pełnego wdrożenia pakietu (w tym środków w zakresie odnawialnych źródeł energii i maksymalnego wykorzystania kredytów międzynarodowych). Według nowych prognoz cena dwutlenku węgla w 2020 r. wyniesie 16 EUR (przy uwzględnieniu środków politycznych w zakresie odnawialnych źródeł energii w celu realizacji 20 %-owego celu, bez konieczności wykorzystania kredytów międzynarodowych).

⁹ Decyzja dotycząca wspólnego wysiłku redukcyjnego (decyzja nr 406/2009/WE) obejmuje wszystkie emisje z sektorów nieobjętych ETS, takich jak transport drogowy, ciepłownictwo, rolnictwo (bez LULUCF) i odpady.

bodźców, inwestowano wyraźnie w infrastrukturę służącą mniej zanieczyszczającym środkom transportu, takim jak transport publiczny, inteligentne systemy transportowe (ITS), niskoemisyjną produkcję energii, inteligentne sieci energetyczne i działania w zakresie badań i rozwoju dotyczące ekologicznego transportu i czystej energii. Na całym świecie pojawiają się oznaki przechodzenia na gospodarkę opartą na technologiach niskoemisyjnych, przy czym kraje są zachęcane do stosowania ekologicznych rozwiązań również ze względu na to, że mają one potencjał do tworzenia dużej liczby nowych miejsc pracy.

Unijna strategia Europa 2020 opiera się na przeświadczeniu, że podstawy europejskiego przemysłu powinny zostać ukierunkowane na bardziej zrównoważoną przyszłość oraz korzystać z możliwości zapewnianych przez wczesne inwestycje Europy w technologie ekologiczne. Jednak tego potencjalnego przewodnictwa nie można uznać za rzecz oczywistą.

W rzeczywistości światowa konkurencja jest zacięta. Europejski sektor motoryzacyjny należy do czołówki jeśli chodzi o podejmowanie wysiłków na rzecz ograniczenia emisji CO₂ z nowych samochodów. W przypadku 17 % wszystkich nowych samochodów sprzedanych w 2008 r. w UE emisje wynosiły mniej niż 120 g/km, zaś w niektórych państwach członkowskich udział takich samochodów w rynku wynosił już ponad 25 %. W 2009 r. sytuacja w tym zakresie poprawiła się jeszcze bardziej dzięki programom odnawiania parku samochodowego. Podobne postępy są jednak osiągane przez innych producentów „przeskakujących” od razu do pojazdów hybrydowych i elektrycznych.

W 2009 r. w unijnym sektorze energetycznym z odnawialnych źródeł pochodziło 61 % nowych mocy produkcyjnych. Jednak czołowa pozycja Europy jest zagrożona. We wskaźniku „Renewable Energy Attractiveness Index” z 2010 r. jako najlepsze miejsca do inwestowania w energię odnawialną wymienia się USA¹⁰ i Chiny. USA stawia sobie za cel podwojenie produkcji energii odnawialnej do 2012 r. W 2009 r. Chiny zajmowały pierwszą pozycję wśród światowych liderów w dziedzinie instalacji wiatrowych. Chińscy i indyjscy producenci turbin wiatrowych zaliczani są obecnie do pierwszej dziesiątki, zaś Chiny i Tajwan są największymi światowymi producentami paneli fotowoltaicznych. Dzieje się to w czasie, gdy niższe koszty materiałów podstawowych, zwiększona wydajność i produktywność spowodowały w okresie zaledwie kilku lat spadek cen modułów fotowoltaicznych o połowę. Sektory te przekształcają się w szybkim tempie w światowe koncerny.

Bezpieczeństwo energetyczne jest kolejnym powodem konieczności zmian. Mimo nagłego spadku w 2009 r. zużycie energii w dalszym ciągu wzrasta. Międzynarodowa Agencja Energetyczna ostrzegła, że do 2015 r. dostawy ropy mogą z trudem zaspokajać rosnące zapotrzebowanie, prowadząc do dalszego wzrostu cen ropy, potencjalnie hamującego ponowny wzrost gospodarczy. Energia pochodząca ze źródeł krajowych, podobnie jak energia ze źródeł odnawialnych, przynosi znaczne korzyści pod względem uniezależnienia się w większym stopniu od importu.

Europa musi zatem zwiększyć zachęty do rozwoju tych sektorów na swoim terytorium. Z uwagi na to, że pakiety bodźców są jednak stopniowo wycofywane i rozpoczyna się era uszczuplonych wydatków publicznych, zachęty te są ograniczane. Istnieją również inne siły napędowe, takie jak cel w zakresie energii ze źródeł odnawialnych, normy dotyczące efektywności energetycznej produktów i pojazdów oraz ekologiczne zamówienia publiczne.

¹⁰ W szczególności stany posiadające zestaw norm dotyczących energii odnawialnej.

Jednak cel 20 %-owej redukcji był zawsze uznawany za decydujący czynnik modernizacji. Inwestycje w rozwiązania takie jak wychwytywanie i składowanie dwutlenku węgla zależą w dużej mierze od sygnałów cenowych pochodzących z rynku emisji dwutlenku węgla. Niskie ceny emisji dwutlenku węgla stanowią znacznie mniejszą zachętę do wprowadzania zmian i innowacji.

Rosnące odchylenie od kursu utrzymania wzrostu temperatury na poziomie 2°C po 2020 r.

Osiągnięcie celu, jakim jest utrzymanie wzrostu temperatury na poziomie poniżej 2°C, wymaga w przypadku krajów rozwiniętych redukcji rzędu 80-95 % do 2050 r. w porównaniu z rokiem 1990¹¹. Jeśli nawet redukcja ta może zostać osiągnięta dzięki wysiłkom UE podejmowanym poza jej granicami, początkowe szacunki wskazują, że emisje samej UE musiałyby zmniejszyć się o mniej więcej 70 %. Kurs uzgodniony w 2008 r. przyniósłby ograniczenie emisji UE o 20 % do 2020 r. oraz – jeśli by się nie zmienił – do 25 % w 2030 r. Nie jest to wystarczające, by zrealizować poziom ambicji UE na 2050 r. przy optymalnym koszcie. Jeśli działania byłyby podejmowane z opóźnieniem, UE i jej światowi partnerzy musieliby nadrobić zaległości po 2020 r. MAE oszacowała na przykład, że na poziomie światowym każdy rok opóźnienia w inwestycjach w zakresie niskoemisyjnych źródeł energii powoduje podwyższenie ceny o 300-400 mld EUR¹². Niezbędna jest zatem długofalowa mapa drogowa na okres do 2050 r. w celu zaplanowania z wyprzedzeniem inwestycji w sposób najbardziej efektywny pod względem kosztów.

Ponieważ oddziaływanie celu osiągnięcia 20 %-owej redukcji do 2020 r. jako czynnika zmian jest mniejsze niż oczekiwano w 2008 r., istnieje ryzyko, iż zadania dla UE po 2020 r. będą trudniejsze, a ich wykonanie bardziej kosztowne.

3. ANALIZA CELU 30 %-OWEJ REDUKCJI

Zmieniająca się sytuacja, która miała tak znaczny wpływ na cel 20 %-owej redukcji, uwydatnia potrzebę starannej analizy celu 30 %-owej redukcji. Konsekwencje gospodarcze wynikające dla UE w związku z realizacją celu 30 %-owej redukcji muszą być jasne. Zwiększenie celu 20 %-owej redukcji najprawdopodobniej będzie się wiązać ze zwiększeniem rygorystyczności istniejących środków lub wprowadzeniem nowych środków. Rodzą się zatem pytania: jakie mogą być te nowe środki, które z istniejących środków można uczynić bardziej rygorystycznymi oraz w jaki sposób zwiększyć ich rygorystyczność?

Podejmując ewentualną decyzję o zwiększeniu celu w zakresie redukcji emisji do 30 %, w UE możnaby rozważyć poniższe warianty.

3.1. Możliwe warianty realizacji celu 30 %-owej redukcji

Możliwości w ramach systemu handlu uprawnieniami do emisji

¹¹ Osiągnięcie celu, jakim jest utrzymanie wzrostu temperatury na poziomie poniżej 2°C, wymagać będzie również, by kraje rozwijające się, w szczególności te bardziej zaawansowane gospodarczo, osiągnęły do 2020 r. znaczne i wymierne odchylenie od obecnie prognozowanego wskaźnika wzrostu emisji, rzędu 15 do 30 % poniżej poziomu, który zostałby osiągnięty bez podejmowania działań.

¹² Szacunki „World Energy Outlook” (Prognoza w sprawie sytuacji energetycznej na świecie) z 2009 r.: 500 mld USD

Będąc podstawowym narzędziem służącym ograniczeniu emisji, ETS powinien być punktem wyjściowym dla możliwości dotyczących zwiększenia celu 20 %-owej redukcji.

- *Ponowne wyskalowanie ETS poprzez „odłożenie” części uprawnień przeznaczonych do sprzedaży aukcyjnej.* Jeśli zostanie podjęta decyzja polityczna w sprawie zwiększenia celu w zakresie redukcji emisji, ETS mógłby w istotnym stopniu przyczynić się do osiągnięcia celu poprzez stopniowe ograniczenie uprawnień sprzedawanych na aukcji. Niższy pułap emisji w ramach ETS spowodowałby podniesienie stopnia ekologiczności i potęgowałby efekt zachęt na rynku emisji dwutlenku węgla. Wystarczające mogłoby być zmniejszenie o około 15 % w całym okresie 2013-2020 praw do sprzedaży uprawnień na aukcji, obejmujących około 1,4 mld uprawnień. Z prognoz wynika, że dochody ze sprzedaży na aukcji mogą wzrosnąć o około jedną trzecią w związku z oczekiwanym wzrostem cen emisji dwutlenku węgla o wartość większą niż wartość zmniejszenia uprawnień sprzedawanych na aukcji. W jaki sposób państwa członkowskie wykorzystają nowe dochody pochodzące ze sprzedaży na aukcji będzie istotne dla inwestowania w niskoemisyjne rozwiązania w przyszłości.
- *Wynagradzanie szybko działających podmiotów inwestujących w najwyższej klasy technologie.* System odniesienia umożliwia zidentyfikowanie podmiotów, które czynią szybkie postępy w udoskonalaniu wydajności i wynagrodzenie ich poprzez przyznanie dodatkowych bezpłatnych uprawnień. W ten sposób udostępnione zostałyby dodatkowe środki finansowe dla przedsiębiorstw gotowych na wprowadzanie innowacji.

Opcje technologiczne

Regulacja może przyczynić się do realizacji bardziej ambitnych celów w dziedzinie klimatu, w szczególności poprzez wspieranie efektywnego wykorzystywania energii i zasobów. Może się to odbywać poprzez normy dotyczące produktów, takie jak środki podejmowane w ramach dyrektywy w sprawie ekoprojektu¹³, oraz poprzez ograniczanie emisji CO₂ z pojazdów¹⁴, a także wdrażanie agendy cyfrowej¹⁵. Inteligentne sieci mogą pomóc w zmianie zachowań konsumentów, doprowadzić do poprawy efektywności energetycznej i umożliwić większy stopień penetracji energii ze źródeł odnawialnych na rynku. Na przykład szacuje się, że koszty instalacji liczników inteligentnych zwrócą się w okresie krótszym niż cztery lata dzięki większej produktywności w wyniku zwiększenia świadomości klientów i sygnałów dotyczących cen energii.

Podatki od emisji dwutlenku węgla

Wprowadzenie podatków od emisji CO₂ w sektorach nieobjętych ETS stanowi prosty instrument rynkowy służący zachęceniu do ograniczenia emisji na poziomie krajowym lub europejskim. Wyskalowanie systemu podatków od paliw lub produktów w celu odzwierciedlenia udziału CO₂ jest jedną z możliwości stosowanych już przez niektóre państwa członkowskie, na przykład w celu wykorzystania dużego potencjału redukcyjnego w ciepłownictwie, zmniejszenia intensywności emisji dwutlenku węgla przez pojazdy i zwiększenia efektywności transportu. Z analizy wynika, że mogłoby ono wnieść istotny wkład w realizację ambitniejszych celów oraz – w zależności od poziomu i zakresu

¹³ Dyrektywa 2005/32/WE.

¹⁴ Rozporządzenie (WE) nr 443/2009.

¹⁵ COM(2010) 245.

stosowania – wygenerować w państwach członkowskich znaczny dochód, który mógłby zostać wykorzystany do inwestowania w niskoemisyjne technologie w celu tworzenia ekologicznych miejsc pracy na poziomie lokalnym oraz do stosowania bardziej ekologicznych zamówień publicznych, takich jak przewidziane w dyrektywie w sprawie promowania ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów w transporcie drogowym¹⁶.

Wykorzystywanie polityki UE do pobudzania redukcji emisji

UE mogłaby w dalszym ciągu zachęcać państwa członkowskie, regiony i miasta do zwiększania niskoemisyjnych inwestycji poprzez przeznaczanie większych środków finansowych dostępnych w ramach polityki spójności na ekologiczne inwestycje. Wzmogłoby to istniejące tendencje do wykorzystywania wsparcia udzielanego w ramach polityki spójności do promowania energii ze źródeł odnawialnych, efektywności energetycznej i wspierania transportu publicznego. Zapewniłoby to również alternatywę dla wykorzystywania nadwyżek jednostek przyznanej emisji (AAU) jako źródła środków finansowych, co podważa integralność środowiskową rynku emisji dwutlenku węgla.

Istotne możliwości w zakresie oszczędności energii pozostają niewykorzystane w związku z licznymi barierami rynkowymi i regulacyjnymi. Udoskonalone ramy polityki w dziedzinie efektywności energetycznej przyczyniłyby się w istotny sposób do zwiększenia celu 20 %-owej redukcji.

Działania związane z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem (LULUCF) nie zostały objęte pakietem klimatyczno-energetycznym z 2008 r., choć mogą one potencjalnie przyczynić się do dodatkowej redukcji emisji. Również utrzymywanie naturalnych pochłaniaczy dwutlenku węgla i ich przywracanie są niezbędne do zapobieżenia dalszemu wzrostowi emisji w przyszłości. Niepewność w zakresie obliczania¹⁷ i zmienność¹⁸ działań związanych z LULUCF utrudniają obecnie ocenę ich przewidywalności w krótkiej perspektywie czasowej oraz ich wkładu w realizację celów UE. W miarę postępu prac służących ustanowieniu skutecznych zasad regulacji tego sektora, mogłyby one jednak w coraz większym stopniu przyczyniać się do działań na rzecz łagodzenia skutków poprzez udoskonalenie metod uprawy i poprawę gospodarki leśnej. Wspólna polityka rolna mogłaby być wykorzystywana w szczególności do zachęcania rolników i podmiotów leśnych do stosowania praktyk o bardziej zrównoważonym charakterze oraz do wniesienia z czasem większego wkładu w redukcję emisji.

Wykorzystanie efektu dźwigni tworzonego przez międzynarodowe kredyty

UE jako pierwsza uznała, że wysiłki podejmowane poza jej granicami mogą stymulować działania w sektorze prywatnym. Mechanizm czystego rozwoju (CDM) zaowocował kilkoma tysiącami projektów na całym świecie, przyczyniając się często do efektywnych pod względem kosztów redukcji. Podejmowanie takich inicjatyw powinno raczej obecnie pozostawać w gestii krajów o gospodarkach wschodzących, gdyż znaczny i długotrwały

¹⁶ Dyrektywa 2009/33/WE.

¹⁷ Np. ze względu na brak danych lub uzgodnionych metod pomiaru ilości dwutlenku węgla w lasach i gruntach rolnych.

¹⁸ W związku ze znacznym oddziaływaniem zmiennych warunków pogodowych (np. orkany niszczące zasoby leśne).

strumień takich efektywnych pod względem kosztów redukcji do ETS spowalnia proces innowacyjny w UE.

Jednym ze sposobów na wzmocnienie efektu dźwigni działań UE byłoby zastąpienie części popytu na kredyty w ramach CDM nowymi kredytami sektorowymi¹⁹. Doprowadziłoby to do przeznaczania środków finansowych na rynku emisji dwutlenku węgla na działania o większym potencjale redukcyjnym (np. w zaawansowanych gospodarczo krajach rozwijających się w sektorze energetycznym) i mogłoby wiązać się z systemami mnożnikowymi²⁰ w odniesieniu do konwencjonalnych kredytów w ramach CDM (np. projekty w dziedzinie gazu przemysłowego). Spowodowałoby to znaczne dodatkowe redukcje emisji w krajach rozwijających się, wnosząc wkład w całkowite wysiłki UE, a jednocześnie zostawiając większe pole manewru dla dalszego stosowania CDM w krajach najslabiej rozwiniętych.

Jeśli chodzi o emisje z transportu morskiego, UE będzie w dalszym ciągu dążyć do osiągnięcia międzynarodowego porozumienia w ramach Międzynarodowej Organizacji Morskiej i UNFCCC. Zgodnie z ustaleniami zawartymi w pakiecie klimatyczno-energetycznym, jeśli porozumienie to nie zostanie osiągnięte do 31 grudnia 2011 r., UE podejmie działania umożliwiające podjęcie dalszych kroków.

W Kopenhadze osiągnięto znaczne postępy w kwestii opracowania międzynarodowego regulaminu w celu intensyfikacji działań na rzecz walki z utratą lasów tropikalnych. Należy wspierać współpracę między krajami rozwijającymi się, na terytorium których znajdują się lasy tropikalne, państwami członkowskimi UE i Komisją. UE mogłaby osiągnąć ambitniejsze cele częściowo przy pomocy międzynarodowych kredytów redukcji emisji, które spełniają odpowiednie standardy w zakresie integralności środowiskowej.

3.2. Wyzwania związane z realizacją celu 30 %-owej redukcji

Fakt, że 20 %-owa redukcja jest teraz bliższa osiągnięcia, niż przewidywano w 2008 r., ma oczywisty efekt domina w odniesieniu do wyzwania, jakim jest 30 %-owa redukcja. W kategoriach bezwzględnych szacowana na początku 2008 r. cena 70 mld EUR w 2020 r. byłaby dziś wystarczająca, by umożliwić UE pokonanie ponad połowy drogi w kierunku zwiększenia celu redukcji z 20 % do 30 %, nawet w warunkach bardziej napiętej sytuacji gospodarczej.

Dodatkowe koszty całkowite wynikające dla UE w związku ze zwiększeniem celu z obecnych 20 % do 30 % są szacowane w 2020 r. na około 33 mld EUR lub 0,2 % PKB. Szacuje się, iż by osiągnąć tę 30 %-ową redukcję, cena emisji dwutlenku węgla w ramach ETS wyniosłaby około 30 EUR za tonę, co jest wartością podobną do poziomu, jaki – zgodnie z szacunkami z 2008 r. – byłby konieczny do osiągnięcia 20 %-owej redukcji. Emisje krajowe zostałyby

¹⁹ Artykuł 11a ust. 5 dyrektywy ETS (2009/29/WE) zawiera podstawę prawną dla zawierania przez Wspólnotę porozumień z krajami trzecimi dotyczących kredytów sektorowych w przypadku gdy negocjacje w sprawie porozumienia międzynarodowego w sprawie zmiany klimatu nie zostały zakończone do dnia 31 grudnia 2009 r.

²⁰ Np. mnożnik 2 na 1 oznaczałby, że na każdą tonę emisji w instalacji objętej ETS przypadałyby dwie tony kredytów CDM, które należałoby przedstawić do rozliczenia. W ten sposób każdy kredyt w ramach CDM wykorzystany do pokrycia jednej tony emisji w Europie skutkowałby dodatkowo jedną toną zredukowanych emisji w kraju rozwijającym się.

ograniczone o 25 % w porównaniu z rokiem 1990, zaś pozostała redukcja zostałaby pokryta zdeponowanymi uprawnieniami i kredytami międzynarodowymi²¹.

Całkowity koszt 30 %-owej redukcji, w tym koszty osiągnięcia 20 %-owej redukcji, jest obecnie szacowany na 81 mld EUR lub 0,54 % PKB²².

Zważywszy, że zgodnie z szacunkami z początku 2008 r. koszt realizacji pakietu klimatyczno-energetycznego wynosił 70 mld EUR lub 0,45 % PKB w 2020 r., decyzja o realizacji celu 30 %-owej redukcji oznacza wzrost o 11 mld EUR w porównaniu z bezwzględnymi kosztami realizacji pakietu klimatyczno-energetycznego w 2020 r., zgodnie z prognozami z 2008 r.

Koszty wprawdzie wyraźnie się obniżyły, lecz zmniejszona rentowność przedsiębiorstw, siła nabywcza konsumentów oraz bardziej ograniczony dostęp do pożyczek bankowych ograniczył możliwości gospodarki UE w zakresie inwestycji w niskoemisyjne technologie. Jest to skutek kryzysu, który może zostać złagodzony jedynie poprzez powrót wzrostu i podjęcie środków politycznych traktujących priorytetowo kwestię wzrostu w tych sektorach.

Na kogo spadłoby dodatkowe obciążenie?

Z analizy wynika, że największy potencjał w zakresie ograniczenia emisji ma sektor energii elektrycznej – poprzez połączenie udoskonalonej wydajności po stronie popytu oraz zmniejszenie inwestycji o wysokim poziomie emisji po stronie podaży. Znaczna część starzejących się instalacji do produkcji energii elektrycznej powinna zostać zastąpiona w najbliższym dziesięcioleciu, a zastępowanie przy zastosowaniu niskoemisyjnych rozwiązań stanowi ważny aspekt w ograniczaniu emisji. Niektóre z sektorów przemysłowych uczestniczących w ETS mają znaczny potencjał w zakresie efektywności pod względem kosztów (np. rafinerie). W „sektorach podejmujących wspólny wysiłek redukcyjny” istotne dla ograniczenia emisji CO₂, zwłaszcza z ogrzewania, są gospodarstwa domowe i sektor usług. W odniesieniu do sektora rolnictwa z doświadczeń niektórych państw członkowskich wynika, że nowe możliwości w zakresie ograniczenia emisji mogą zaistnieć w rolnictwie intensywnym (emisje metanu i podtlenku azotu), choć należy uważnie ocenić koszty.

W odniesieniu do rozmieszczenia geograficznego można zauważyć, że potencjał do redukcji emisji poprzez przejście z celu 20 %-owej do 30 %-owej redukcji jest stosunkowo wyższy w mniej zamożnych państwach członkowskich. Konieczne zatem będzie zmobilizowanie publicznych i prywatnych zasobów finansowych w celu wzmocnienia redukcji emisji bez narażania na szwank wzrostu gospodarczego. W tym kontekście ważnym instrumentem jest unijna polityka spójności.

W analizie podkreśla się ponadto, że w wyrażeniu względnym różnica dotycząca efektywności pod względem kosztów istniejąca między sektorami uczestniczącymi i nieuczestniczącymi w ETS pozostaje w przypadku celu 30 %-owej redukcji w przeważającym stopniu taka sama, jak w przypadku celu 20 %-owej redukcji. W przypadku zdecydowania się na realizację celu 30 %-owej redukcji w 2020 r. pułap emisji w ramach ETS wynosiłby 34 %

²¹ Dostępnymi w ramach obowiązującego prawodawstwa.

²² Szacunek dotyczący kosztów obejmuje realizację 20 %-owego celu w zakresie energii ze źródeł odnawialnych.

zamiast obecnych 21 % poniżej emisji w roku 2005, podczas gdy ogólny cel dla sektorów nieobjętych ETS wynosiłby 16 % zamiast obecnych 10 % poniżej emisji w roku 2005.

Analiza znajdująca się w załączonym dokumencie roboczym służb Komisji została dokonana na poziomie UE. Potencjalne przejście do realizacji celu 30 %-owej redukcji wymagałoby podjęcia decyzji w sprawie konkretnego zestawu możliwości podziału dodatkowych redukcji. Szczegółową analizę skutków na poziomie państw członkowskich i sektorów gospodarki można dokonać tylko w oparciu o konkretne warianty.

3.3. Inne konsekwencje realizacji celu 30 %-owej redukcji

Realizacja celu 30 %-owej redukcji nie może być rozważana w odosobnieniu. Oprócz osiągnięcia samego celu 30 %-owej redukcji, będzie można zauważyć szereg innych konsekwencji.

Jedną z nich byłoby przywrócenie zachęt do podejmowania innowacji utraconych w wyniku łatwiejszego osiągnięcia celu 20 %-owej redukcji. Jest to szczególnie ważne, gdyż niskoemisyjne technologie są tendencyjnie bardziej pracochłonne niż technologie konwencjonalne i prowadzą również do zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego. Osiągnięcie 30 %-owej redukcji prowadzi do zmniejszenia importu ropy i gazu o około 40 mld EUR w 2020 r. przy zakładanej cenie ropy wynoszącej 88 USD za baryłkę w tym samym roku. Z kolei inwestycje miałyby na celu promowanie ekologicznych miejsc pracy w sektorach niskoemisyjnych technologii w UE, takich jak energooszczędne zasoby mieszkaniowe. Analiza makroekonomiczna pokazuje zasadniczo niewielkie ogólne skutki dla zatrudnienia (choć istnieją w tym względzie różnice między sektorami), lecz rozsądne wykorzystanie dochodów ze sprzedaży na aukcji lub podatku od emisji dwutlenku węgla zmienia ten obraz. Zaistnieje również potrzeba przekwalifikowania i podnoszenia kwalifikacji, a zatem systemy edukacyjne i szkoleniowe muszą zostać dostosowane do tych wyzwań, jak stwierdzono w sztanदारowej inicjatywie w ramach strategii Europa 2020.

Światowe rynki niskoemisyjnych technologii i dodatkowe korzyści dla jakości powietrza

Dobłą stroną wcześniejszego podjęcia działań jest zapewnianie znacznych długofalowych korzyści dla konkurencyjności Europy dzięki utrzymaniu silnej pozycji na szybko rozwijającym się światowym rynku niskoemisyjnych technologii.

Korzyści wynikną również pod względem poprawy jakości powietrza. Osiągnięcie celu 30 %-owej redukcji oznaczałoby, że byłaby konieczna mniejsza ilość wyposażenia w celu kontrolowania zanieczyszczenia innymi substancjami, takimi jak pył zawieszony, dwutlenek siarki i metale ciężkie, a zatem koszty realizacji celów strategii tematycznej dotyczącej zanieczyszczenia powietrza zmniejszyłyby się o około 3 mld EUR w 2020 r. Polepszona jakość powietrza przyniosłaby dodatkowe korzyści dla zdrowia, których wartość szacuje się na 3,5 do 8 mld EUR w 2020 r.²³ Te dodatkowe korzyści nie zostały uwzględnione w szacunkach dotyczących kosztów zwiększenia celu w zakresie redukcji emisji do 30 %.

²³ Przyczyni się to do realizacji celów strategii tematycznej dotyczącej zanieczyszczenia powietrza – COM(2005) 466.

4. OCENA RYZYKA UCIECZKI EMISJI

Jedną z istotnych kwestii w ramach polityki UE w dziedzinie przeciwdziałania zmianie klimatu jest zapobieganie ucieczce emisji. Chodzi przy tym o ryzyko wystąpienia sytuacji, w której wobec braku wystarczających wysiłków na poziomie światowym działania podejmowane na poziomie krajowym prowadzą do zwiększenia udziału w rynku mniej efektywnych instalacji, prowadząc w ten sposób do zwiększenia emisji na świecie. Oprócz ceny emisji dwutlenku węgla istnieje oczywiście wiele innych przyczyn korzyści i ujemnych stron dla konkurencyjności, jednak im więcej konkurujących krajów podejmie zobowiązania do zmniejszenia emisji na porównywalnym poziomie, tym mniejsze jest ryzyko wystąpienia ucieczki emisji. W pakiecie klimatyczno-energetycznym uznano, że ryzyko ucieczki emisji należy monitorować i wdrożyć środki jej przeciwdziałające.

Fakt, że cena emisji dwutlenku węgla była niższa, niż pierwotnie przewidywano, ma znaczenie dla debaty na temat ucieczki emisji. Ponadto w związku ze zmniejszeniem emisji sektory energochłonne uczestniczące w ETS przed 2013 r. prawdopodobnie będą dysponowały na końcu drugiego okresu w ramach ETS w 2012 r. bardzo dużą liczbą niewykorzystanych bezpłatnie przyznaných uprawnień, które mogą zostać przeniesione na etap trzeci (2013-2020). Postawi je to na stosunkowo lepszej pozycji w stosunku do międzynarodowej konkurencji w porównaniu z tym, jak wynikałoby z szacunków z 2008 r.

W prawodawstwie dotyczącym ETS określono potrzebę złożenia sprawozdania do czerwca 2010 r. w celu zbadania sytuacji związanej z ucieczką emisji w świetle wyniku międzynarodowych negocjacji. Fakt, że negocjacje w ramach UNFCCC są w dalszym ciągu prowadzone oznacza, że definitywna ocena jest trudna. Wdrożenie porozumienia kopenhaskiego byłoby jednak wyraźnym krokiem we właściwym kierunku. Wszystkie kraje rozwinięte i największe kraje rozwijające się – będące kluczowymi konkurentami dla energochłonnych sektorów unijnego przemysłu – po raz pierwszy złożyły oficjalnie obietnicę podjęcia działań służących ograniczeniu emisji.

Jeśli pozostałe strony będą wywiązywać się ze swoich skromnych zobowiązań, skutki realizacji unijnego celu 20 %-owej redukcji są szacowane na mniej niż 1%, przy czym najbardziej dotknięte będą sektory produkcji chemikaliów organicznych i nieorganicznych oraz nawozów: ich straty w produkcji wyniosą odpowiednio 0,5 %, 0,6 % i 0,7 %. Jedynie skutki w sektorze „inne chemikalia” będą jeszcze większe, wynosząc 2,4 %. W porównaniu z jednostronną realizacją przez UE 20 %-owej redukcji niektóre unijne sektory energochłonne byłyby w rzeczywistości w nieco lepszej sytuacji, podczas gdy dla innych sektorów nie oznaczałoby to żadnej różnicy. Ze względu na niepewności związane z rzeczywistym wdrażaniem porozumienia kopenhaskiego Komisja uznaje, że środki już uzgodnione w celu wspierania energochłonnych sektorów przemysłu – bezpłatne przydziały i dostęp do kredytów międzynarodowych – pozostają uzasadnione w obecnej sytuacji.

Zwiększenie celu redukcji do 30 %

Z analizy makroekonomicznej wynika, że narastający wpływ zwiększenia unijnych wysiłków w zakresie redukcji do 30 % – przy jednoczesnym wywiązywaniu się przez pozostałe strony ze zobowiązań niewielkich w porównaniu z obecnym pakietem klimatyczno-energetycznym – na wyniki osiągnięte przez unijny energochłonny przemysł byłby ograniczony, jeżeli w dalszym ciągu byłyby stosowane szczególne środki dotyczące energochłonnych sektorów. Zwiększenie celu redukcji do 30 % w porównaniu z 20 %-ową redukcją wiązałoby się z

dotatkowymi stratami w produkcji szacowanymi na około 1 % w przypadku sektora metali żelaznych i nieżelaznych, produktów chemicznych i innych energochłonnych sektorów przemysłu. Skutki dla sektorów chemikaliów organicznych, nieorganicznych, nawozów i „innych chemikaliów” wzrastają odpowiednio do 0,9 %, 1,1%, 1,2 i 3,5%. W im większym stopniu najważniejsi partnerzy handlowi wywiązują się ze swoich zobowiązań, tym mniejsze jest ryzyko ucieczki emisji.

Zebrane dotychczas doświadczenia w zakresie rozkładu emisji energochłonnych sektorów nie dają jednoznacznego wyniku, w szczególności w odniesieniu do zakresu, w jakim unijna polityka przeciwdziałania zmianie klimatu spowodowała przenoszenie działalności gospodarczej poza Europę. Z jednej strony emisje energochłonnych sektorów znacznie się obniżyły w okresie ostatnich lat. Określono przy tym wartość pieniężną niewykorzystanych bezpłatnych uprawnień. Z drugiej strony inwestycje w niskoemisyjne technologie w energochłonnych sektorach doprowadziły do zwiększenia ich ogólnej produktywności.

Istnieją przypadki, w których ucieczka emisji może wywierać skutki inne niż utrata konkurencyjności. W przypadku niektórych państw członkowskich na peryferiach UE, dysponujących dogodnymi połączeniami z krajami spoza UE, mogą wystąpić konsekwencje dla bezpieczeństwa energetycznego. Tak dzieje się na przykład w przypadku krajów bałtyckich ze względu na wyjątkową sytuację na bałtyckich rynkach energii. Jest to jednym z powodów, dla których w ramach ETS już teraz przewidziano w odniesieniu do tych krajów dobrowolne i częściowe odstępstwo od reguły sprzedaży wszystkich uprawnień na aukcji. Do ograniczenia ryzyka związanego z bezpieczeństwem energetycznym mogą przyczynić się inwestycje w sieć przesyłową. Ponadto Komisja będzie uważnie monitorować rozwój sytuacji i podejmie, w stosownych przypadkach, dalsze środki, mając na celu poprawę bezpieczeństwa energetycznego i zapewnienie równych szans dla konkurencji na rynkach energii elektrycznej.

Możliwości w zakresie zapobiegania ucieczce emisji

Główną kwestią związaną z ucieczką emisji jest występowanie różnic w konkurencji między UE a państwami trzecimi. Istnieją trzy ogólne sposoby na zajęcie się – jeśli zajdzie taka potrzeba – ucieczką emisji: dalsze wspieranie energochłonnych sektorów poprzez ciągłe udostępnianie bezpłatnych uprawnień; zwiększenie kosztów importu w celu zrekompensowania korzyści uzyskanych dzięki uniknięciu skutków polityki niskoemisyjnej; podejmowanie środków mających na celu zbliżenie poziomu wysiłków podejmowanych na świecie do poziomu wysiłków podejmowanych przez UE.

Ze względu na niepewność związaną z realizacją zobowiązań podjętych w Kopenhadze zwiększeniu celu w zakresie redukcji emisji do 30 % mogłyby towarzyszyć dodatkowe działania podejmowane w tym kierunku. Działania te zapewniałyby również dodatkowe zachęty, by silniej zaangażować się w osiągnięcie międzynarodowego porozumienia.

Najbardziej oczywistym sposobem zapewniania w dalszym ciągu równych szans dla działań wewnątrz UE jest utrzymywanie bezpłatnego przydziału uprawnień.

Jak określono w obowiązujących przepisach, istniałaby również możliwość *objęcia importu systemem ETS*. Konkretnie propozycje sformułowano zgodnie z założeniem, że międzynarodowa działalność lotnicza została objęta ETS. Oznaczałoby to, że uprawnienia musiałby być kupowane na rynku w celu pokrycia emisji niektórych przywożonych towarów.

Podobne propozycje są również rozważane w Stanach Zjednoczonych i niewątpliwie pożądane jest, by takie inicjatywy były podejmowane wspólnie z takimi partnerami.

Pojawiają się przy tym istotniejsze problemy związane z unijną polityką i jej ogólną przychylnością wobec systemu otwartego handlu. Liczne kraje o gospodarkach wschodzących sygnalizowały już obawy w związku z tą kwestią, a zatem każdy taki system musiałby uznawać, że działania na rzecz łagodzenia skutków podejmowane przez kraje rozwinięte i rozwijające się nie będą realizowane w tym samym tempie. Należy również uwzględnić wpływ zwiększonych kosztów surowców importowanych na potrzeby unijnych producentów. Taki środek mógłby również być potencjalnie obchodzony poprzez prowadzenie importu do UE przez „najczystszych” producentów z państw trzecich, podczas gdy „brudniejsza” produkcja byłaby wykorzystywana na potrzeby krajowe.

Włączenie importu jako takiego do ETS należy bardzo uważnie zaplanować, by zapewnić pełną zgodność z wymogami WTO. Trudne mogłoby być wdrożenie systemu, w którym określano by szczegółowo zawartość dwutlenku węgla w każdej kategorii towarów, lecz precyzja taka może być konieczna. Wskazuje to, że system taki mógłby być przewidziany dla ograniczonej liczby standaryzowanych towarów, takich jak stal lub cement. Po drugie dla każdej kategorii towarów należałoby określić unijną średnią zawartość dwutlenku węgla. Może to stać się obciążeniem administracyjnym i wymagać osiągnięcia porozumienia w sprawie takiej średniej, co prawdopodobnie byłoby trudnym i przeciągającym się procesem. Po trzecie weryfikacja wydajności poszczególnych instalacji w państwach trzecich mogłaby stanowić duże wyzwanie bez istnienia na poziomie instalacji wysokiej klasy systemu monitorowania i sprawozdawczości.

Istnieją różne sposoby, w jakie działania podejmowane przez UE mogłyby przyczynić się do *zbliżenia poziomu środków na rzecz zmniejszenia emisji podejmowanych w innych krajach do poziomu środków podejmowanych przez UE*, niwelując lukę konkurencyjną w energochłonnych sektorach. Pomogłoby to zapobiec wszelkim zachowaniom oportunistycznym lub nieuczciwej konkurencji ze strony państw trzecich.

UE powinna na przykład rozważyć zastosowanie bardziej zdecydowanego podejścia w odniesieniu do charakteru i uznawania międzynarodowych kredytów w ramach ETS. Możliwości polegają na wzmocnieniu wysiłków zmierzających do przejścia na sektorowy mechanizm przydzielania uprawnień opierający się na ambitnych progach przydzielania jednostek uprawnień (oprócz krajów najsłabiej rozwiniętych) oraz do ograniczenia stosowania kredytów w ramach CDM wytwarzanych w energochłonnych sektorach (np. stali, cementu i aluminium) w państwach trzecich innych niż kraje najsłabiej rozwinięte. Należy również rozważyć poprawę integralności środowiskowej kredytów w ramach CDM z krajów, które nie uczestniczą w odpowiednim zakresie w międzynarodowych wysiłkach na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu. Jedną z obiecujących możliwości takiej poprawy byłoby stosowanie mnożnika, na przykład na każdą tonę emisji w ramach ETS przypadałyby dwie tony kredytów CDM, które należałoby przedstawić do rozliczenia. Te pomysły mogłyby zostać uwzględnione w dwustronnych porozumieniach dotyczących sektorowego mechanizmu przydzielania uprawnień zawieranych między UE i szeregiem państw trzecich. UE mogłaby na przykład zaangażować się we wspieranie projektu pilotażowego dotyczącego dwustronnego porozumienia UE-Chiny dotyczącego mechanizmu przydzielania uprawnień w sektorze stali.

Inne koncepcje przewidywałyby podejmowanie przez UE bardziej proaktywnych starań na rzecz wspierania partnerów w osiąganiu takiego poziomu działań na rzecz walki ze zmianą klimatu, jaki obserwuje się w UE, oraz na rzecz niwelowania wszelkich potencjalnych luk konkurencyjnych. Dla krajów rozwijających się i krajów o gospodarkach wschodzących mogłoby to obejmować transfer technologii. W przypadku bardziej rozwiniętych partnerów szybki rozwój międzynarodowego rynku emisji dwutlenku węgla, obejmujący w pierwszym rzędzie najbardziej energochłonne sektory na całym świecie usunąłby potrzebę podejmowania szczególnych środków.

5. PODSUMOWANIE

Od czasu podjęcia w 2008 r. przez UE historycznych decyzji dotyczących walki ze zmianą klimatu kryzys gospodarczy spowodował zasadnicze zmiany w kształcie unijnej polityki przeciwdziałania zmianie klimatu. Presja na gospodarkę UE jest silna. Unia angażuje się jednak stanowczo w działania w zakresie walki ze zmianą klimatu. Jednym z największych wyzwań, przed jakimi stoi obecne pokolenie, jest powstrzymanie globalnego ocieplenia. UE jako pierwsza przejęła inicjatywę, pokazując, jakie konkretne i skuteczne środki można podjąć, by odwrócić tendencję do wzrostu emisji gazów cieplarnianych bez wywierania niekorzystnego wpływu na wzrost gospodarczy. Wdrażając pakiet klimatyczno-energetyczny, UE będzie nadal wieść prym w wysiłkach podejmowanych na świecie.

Wdrażanie strategii politycznych służących ograniczeniu emisji gazów cieplarnianych jest jedną z kluczowych sił napędowych modernizacji unijnej gospodarki poprzez kierowanie inwestycji i innowacji do sektorów o znacznym potencjale rozwoju i tworzenia miejsc pracy w przyszłości. Zgodnie z założeniami strategii Europa 2020 jest to jedna z zasadniczych kwestii, która musi znaleźć miejsce w każdej wiarygodnej strategii służącej osiągnięciu trwałego dobrobytu na przyszłość.

W niniejszym komunikacie określono, w jaki sposób zmieniona sytuacja na świecie miała wpływ na cele ustalone w 2008 r. Wprawdzie bezwzględne koszty realizacji celu 20 %-owej redukcji uległy zmniejszeniu, co jest mile widziane przez przedsiębiorstwa stojące przed niełatwym zadaniem powrotu do poprzedniego poziomu rozwoju, jednak istnieje również ryzyko, że skuteczność tego celu jako motoru zmian zmniejsza się. Wszystko to dzieje się w okresie bardzo napiętej sytuacji gospodarczej, zarówno dla rządów, jak i przedsiębiorstw.

Ważne jest zatem, by dokonać analizy bezpośrednich konsekwencji potencjalnego zwiększenia celu w zakresie redukcji emisji do 30 %. Decyzja polityczna w tej sprawie nie może zostać podjęta bez uwzględnienia sytuacji międzynarodowej. Obecnie warunki niezbędne do zwiększenia wartości celu do 30 % nie są spełniane. Ponadto taka decyzja powinna również zostać podjęta przy pełnym uwzględnieniu konsekwencji dla gospodarki krajowej. Zarówno sytuacja międzynarodowa, jak i analiza ekonomiczna wskazują, że UE powinna zachować możliwość zwiększenia wartości celu do 30 %: powinniśmy być gotowi do działania jak tylko zaistnieją odpowiednie warunki do podjęcia tej decyzji.

W międzyczasie powinniśmy wzmocnić wysiłki w zakresie współpracy z naszymi partnerami międzynarodowymi, nakłaniając i zachęcając ich, tak by możliwe było osiągnięcie poziomu ambicji niezbędnego do naprowadzenia światowych wysiłków na właściwy tor, zapewniając rzeczywiste ograniczenie zmiany klimatu, co jest naszym wspólnym zobowiązaniem.

Komisja będzie w dalszym ciągu monitorować sytuację, w tym konkurencyjność unijnego przemysłu w stosunku do najważniejszych konkurentów międzynarodowych, w szczególności tych, którzy nie podjęli jeszcze przekonujących działań w walce ze zmianą klimatu. Ponadto Komisja będzie aktualizować swoją analizę w świetle zmieniającej się sytuacji gospodarczej i międzynarodowych negocjacji, by dostarczyć argumentów do dyskusji na forum Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczących niniejszego komunikatu.