

Inicjatywy na poziomie europejskim

Europejskie prawo o klimacie (ECL)

Od paru miesięcy prowadzone są negocjacje nt. Europejskiego prawa o klimacie (ECL). Głównym celem Wniosku rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego ramy na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie) jest ustanowienie w prawodawstwie unijnego celu polegającego na osiągnięciu przez UE neutralności klimatycznej do 2050 r.

Przedmiotowy wniosek ma na celu ustanowienie ram, które pomogą UE osiągnąć neutralność klimatyczną. Jego celem jest wyznaczenie kierunku działań na rzecz neutralności klimatycznej oraz zwiększenie zaufania firm, pracowników, inwestorów i konsumentów co do zaangażowania UE na rzecz realizacji tego celu, jak również przejrzystości i odpowiedzialności, co pozwoli utrzymać dobrobyt i tworzenie miejsc pracy.

Wniosek ma również na celu przyczynienie się do realizacji celów zrównoważonego rozwoju. Ma on także na celu ustalenie warunków potrzebnych do opracowania trajektorii prowadzącej do osiągnięcia przez UE neutralności klimatycznej do 2050 r., ustanowienie regularnych ocen postępów działań na rzecz neutralności klimatycznej i realizacji poziomu ambicji ustalonej trajektorii oraz mechanizmów stosowanych, jeżeli Komisja Europejska uzna, iż postępy w realizacji celu polegającego na osiągnięciu przez UE neutralności klimatycznej do 2050 r. będą niewystarczające, lub jeżeli wystąpią niespójności z tym celem.

Przedstawiony przez Komisję Europejską projekt ECL w sposób jednostronny podchodzi do neutralności klimatycznej. Po raz kolejny, w dyskusji trwającej od wielu miesięcy, nacisk położony jest na wskazanie sposobu określenia wysokości kolejnych celów redukcyjnych, pomijając praktycznie możliwości i sposób osiągnięcia tych celów. Przedwczesne jest wyciąganie wniosków przed uzyskaniem wszystkich potrzebnych informacji, w tym przed wynikami oceny wpływu.

Priorytetem instytucji unijnych powinno być określenie planu zawierającego kompleksowy zestaw działań pozalegislacyjnych i propozycji legislacyjnych umożliwiających osiągnięcie neutralności klimatycznej przez UE w 2050 r. Należy przy tym zadbać o spójność podejścia w różnych dziedzinach, wspierającego państwa członkowskie w realizacji celów środowiskowych, gdyż bez tego bardzo trudne będzie osiągnięcie ambitnych celów Europejskiego Zielonego Ładu.

W ramach tych działań niezbędne jest również zbudowanie solidnych ram finansowych i zapewnienie odpowiedniego wsparcia dla transformacji klimatycznej w UE. W ocenie Rządu RP, ambitnym celem w zakresie ochrony środowiska i klimatu powinien towarzyszyć pakiet rozwiązań umożliwiających ich finansowanie. Nowym wyzwaniem muszą towarzyszyć nowe środki. Niezbędne pozostaje zapewnienie państwom i regionom najbardziej narażonym na negatywne konsekwencje transformacji klimatycznej wsparcia w odpowiedniej skali i o charakterze długofalowym, wykraczającym poza perspektywę finansową 2021-2027.

Korzystnym dla całej dyskusji na temat neutralności klimatycznej byłoby uwzględnienie w projekcie kierunkowych przepisów dotyczących możliwych do wdrożenia mechanizmów i narzędzi, w tym w zakresie finansowego wsparcia, umożliwiających osiągnięcie przez wszystkie państwa członkowskie ambitnych celów klimatycznych.

W tym kontekście bardzo dużym wyzwaniem jest ewentualne zwiększenie celów redukcyjnych na rok 2030. Zapisy projektu Prawa klimatycznego zmiernają do przeniesienia ciężaru dyskusji w stronę Komisji Europejskiej odchodząc w pewnym sensie od dotychczasowej praktyki wyznaczania ram

polityki klimatycznej przez głowy państw w ramach Rady Europejskiej. Nie jest to korzystne rozwiązanie – strategiczne decyzje w zakresie polityki klimatycznej, a taką decyzją jest określenie celów pośrednich do roku 2050, powinny być podejmowane w drodze konsensusu przy udziale wszystkich państw członkowskich w ramach Rady Europejskiej. Jest to postulat, który Polska bardzo mocno zaakcentowała na forum UE.

Ministerstwo Klimatu bardzo aktywnie angażuje się w dyskusje na forum unijnym oraz prowadzi rozmowy bilateralne na temat Prawa klimatycznego.

Mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO2 (CBAM)

W przypadku zwiększenia celu na 2030 r, ważne jest zapewnienie równych szans dla wszystkich tzw. level-playing field, w tym dla energetyki i przemysłu w UE. Zdaniem Ministerstwa Klimatu konieczna jest reforma EU ETS oraz wprowadzenie podatku granicznego dla importowanych produktów (CBAM).

Głównym celem stosowanego na granicach mechanizmu korygującego związanego z emisją dwutlenku węgla jest przeciwdziałanie zmianom klimatycznym poprzez unikanie ucieczki emisji. Ucieczka emisji ma miejsce, gdy produkcja jest przenoszona z UE do innych krajów o niższych ambicjach w zakresie redukcji emisji lub gdy produkty UE są zastępowane przez bardziej wysokoemisyjny import. Jeżeli to ryzyko się zmaterializuje, nie nastąpi żadne ograniczenie globalnych emisji, a to zniweczy wysiłki UE i jej przemysłu na rzecz realizacji globalnych celów klimatycznych Porozumienia paryskiego.

Wdrożenie CBAM wywarłoby istotną presję na naszych partnerów spoza UE w zakresie wdrażania ambitniejszych polityk na rzecz ochrony klimatu. Podstawą obliczenia opłaty środowiskowej pobieranej na granicy powinien być koszt CO2 związany z systemem EU ETS ponoszony przez producentów na terenie UE. Oznacza to obciążenie importerów analogicznymi kosztami emisji CO2 uzależnionymi od wartości uprawnień do emisji, które przeciętny europejski producent musi kupić w ramach systemu EU-ETS. Eksporter unijny może otrzymać zwrot kosztów emisji CO2 poniesionych w UE, powiązany z wysokością opłaty CBAM. Producenci z krajów trzecich, gdzie wdrożono system analogiczny do EU-ETS, ponoszący koszty emisji CO2, mogliby starać się o zwolnienie z opłaty CBAM. Koszt wprowadzenia i funkcjonowania CBAM spoczywałby wyłącznie na importerze. Istotne jest oparcie systemu na istniejących mechanizmach, procesach i systemach monitorowania oraz sprawozdawczości, redukując tym samym obciążenia podmiotów i redukcje kosztów systemu.

Powyższe rozwiązanie nie wymaga modyfikacji w samym systemie EU ETS i stanowi uzupełniające narzędzie, które rozwiązuje kwestie importu bardziej emisyjnych produktów spoza UE. Ponadto, wprowadzona opłata środowiskowa powinna być spójna z regulacjami WTO oraz z innymi porozumieniami handlowymi. Należy unikać wszelkich reperkusji handlowych i dołożyć starań do stworzenia stabilnych warunków inwestycyjnych dla przemysłu.

Polska przekazała Komisji Europejskiej swój non-paper nt. CBAM. W non-paperze zawarto informacje nt. sektorów objętych CBAM (stal, cement oraz nawozy) oraz postulat uczynienia CBAM dodatkowym narzędziem wobec ETS (nie zmniejszającym ilości dostępnych uprawnień). Preferowanym rozwiązaniem jest objęcie CBAM, w postaci opłaty środowiskowej pobieranej na granicy, sektorów najbardziej narażonych na zjawisko ucieczki emisji oraz zmierzających do pełnej dekarbonizacji, takie jak: sektor stalowy, cementowy i nawozowy. Przed rozszerzeniem CBAM na inne sektory powinna zostać wykonana ocena oddziaływania aby w pełni zrozumieć konsekwencję wdrożenia CBAM i zapewnić stabilne warunki dla inwestorów.

Strategiczne dokumenty krajowe

Strategia Transformacji do Gospodarki Neutralnej Klimatycznie

Zgodnie z ROZPORZĄDZENIEM PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu trwają obecnie prace nad finalizacją Strategii Transformacji do Gospodarki Neutralnej Klimatycznie. Jest to ramowy, kompleksowy dokument, który opisuje możliwe ścieżki redukcji emisji dla wszystkich sektorów. Finalizowane są prace nad możliwymi scenariuszami transformacji, zgodnie z założeniami, że utrzymana musi zostać suwerenność energetyczna, czyli zdolności do samodzielnego zaspokojenia potrzeb energetycznych, bez potrzeby wielkoskalowego importu energii elektrycznej, wodoru czy paliw syntetycznych. Scenariusze transformacji będą się wiązały również z daleko idącą poprawą wydajności energetycznej, szybkim rozwojem odnawialnych źródeł energii oraz elektromobilności. Z tego względu Ministerstwo Klimatu wraz z Ministerstwem Rozwoju prowadzi szeroko-zakrojone konsultacje międzyresortowe w celu uwzględnienia wszystkich aspektów wymaganej transformacji.

Polityka energetyczna Polski do 2040 r.

W dn. 8 września 2020 r. Ministerstwo Klimatu przekazało zaktualizowany projekt „Polityki energetycznej Polski do 2040 r.” (PEP2040) do zaopiniowania przez Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju (KKPR) oraz wydania przez Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej opinii o zgodności PEP2040 ze średniookresową strategią rozwoju kraju zgodnie z wymaganiami ustawowymi. Dokument podlegał opiniowaniu przez KKPR do dn. 17 września br. Trwa analiza zgłoszonych uwag, co pozwoli na kompleksowe ustosunkowanie się do przesłanych stanowisk resortów. Zakres zgłoszonych uwag pozwala pozytywnie patrzeć na dalszą ścieżkę zatwierdzania projektu PEP2040.

Równoległe projekt PEP2040 przekazano do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o wpis do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów.

Jest to etap bezpośrednio poprzedzający wprowadzenie PEP2040 do zatwierdzania rządowego tj. w ramach komitetów w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz finalnego przyjęcia przez Radę Ministrów.

Projekt „Polityki energetycznej Polski do 2040 r.” (PEP2040) przedstawia ambitny, konsekwentny i równocześnie odpowiedzialny sposób przeprowadzenia transformacji energetycznej Polski. Strategia ta uwzględnia w swoich założeniach konieczność zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, ograniczenia wpływu sektora na środowisko, sprawiedliwej transformacji, odbudowy po pandemii COVID-19, stabilnego rynku pracy oraz trwałego rozwoju gospodarki i wzmocnienia jej konkurencyjności.

PEP2040 po etapie konsultacji został oparty na 3 filarach, tj.:

- I. sprawiedliwa transformacja
- II. zeroemisyjny system energetyczny
- III. dobra jakość powietrza.

PEP2040 wskazuje strategiczne kierunki rozwoju i flagowe projekty inwestycyjne, mające na celu unowocześnienie parku wytwórczego, wykorzystanie krajowego potencjału gospodarczego, surowcowego, technologicznego i kadrowego oraz stworzenie poprzez sektor energii dźwigni rozwoju gospodarki.

Do 2040 r. zostanie wycofanych z KSE ok. 16 GW mocy węglowych (na węgiel kamienny i brunatny). Konieczne jest to nie tylko ze względu na regulacje środowiskowe i unijną politykę dot. ochrony klimatu, ale i wynika z faktu, że znacząca część bloków węglowych jest wyeksploatowana i zbliża się do granicy technicznej żywotności, a modernizacja jest ekonomicznie i technicznie nieuzasadniona. Przed Polską ogrom transformacji, która w ciągu najbliższych 10 lat spowoduje, że co trzecia MWh wyprodukowanej energii elektrycznej i ciepła będzie pochodziła z jednostek odnawialnych. Docelowo udział OZE w produkcji energii elektrycznej ma wynieść w 2030 r. – nie mniej niż 32%, a w 2040 r. – ok. 40%.

W 2040 r. ponad połowę mocy zainstalowanych będą stanowić źródła zeroemisyjne. Szczególną rolę odegra w tym procesie wdrożenie do polskiego systemu elektroenergetycznego morskiej energetyki wiatrowej i uruchomienie elektrowni jądrowej. Będą to dwa strategiczne nowe obszary i gałęzie przemysłu, które zostaną zbudowane w PL. Kluczowa dla osiągnięcia powyższego udziału OZE będzie morską energetyką wiatrową, której projekty inwestycyjne o mocy ok. 8-11 GW w 2040 r. wiążą się z nakładami na kwotę ok. 130 mld zł. Równocześnie powstanie ok. 6-9 GW mocy zainstalowanych w jądrowych blokach wytwórczych. Na ten cel konieczne będzie poniesienie nakładów inwestycyjnych wielkości ok 150 mld PLN. Te źródła energii pozwolą na rozwój krajowego przemysłu, rozwój wyspecjalizowanych kompetencji kadrowych, nowe miejsca pracy i generowanie wartości dodanej dla krajowej gospodarki.

Równolegle do wielkoskalowej energetyki, rozwijać się będzie energetyka rozproszona i obywatelska – oparta na lokalnym kapitale. W ostatnim czasie kołem zamachowym rozwoju energetyki odnawialnej w Polsce stała się fotowoltaika, która jest najszybciej rozwijającym się sektorem OZE w Polsce, co związane jest z postępującym spadkiem kosztów i systemem wsparcia. Do 2040 r. przewidywane jest ok. 10-16 GW mocy fotowoltaicznych. W zakresie energetyki wiatrowej na lądzie przewidywane jest ok. 7-10 GW mocy do 2040 r. Warunkiem dla zwiększenia udziału OZE jest zagwarantowanie elastycznych mocy rezerwowych, rozwoju infrastruktury sieciowej oraz magazynowania energii.

Podążanie w kierunku zeroemisyjności wymaga działań nie tylko w obszarze elektroenergetyki. Transformacja wymaga również zwiększenia wykorzystania technologii OZE w wytwarzaniu ciepła i zwiększenia wykorzystania paliw alternatywnych w transporcie. Realizacja PEP2040 doprowadzi do gruntownej przebudowy polskiego ciepłownictwa, poprzez wykorzystanie źródeł OZE, gazowych, wysokosprawnej kogeneracji, a w ciepłownictwie indywidualnym rezygnację z wykorzystania węgla do 2040 r.

Głęboka redukcja emisji GHG i zanieczyszczeń będzie możliwa również w transporcie, poprzez rozwój elektromobilności, wodoromobilności i zeroemisyjnej komunikacji miejskiej.

Realizacja PEP2040 prowadzi będzie do redukcji emisji GHG o ok. 30% do 2030 r. o ok. 45% do 2040 r. w porównaniu z 1990 r., jak również do gruntownej poprawy jakości powietrza, redukcji emisji zanieczyszczeń, a przez to podwyższenia jakości życia społeczeństwa.

Mając świadomość społeczno-gospodarczych kosztów transformacji, szczególnie w regionach produkcji węgla oraz długotrwałość tego procesu, Ministerstwo Klimatu w dotychczasowych negocjacjach z KE kładło duży nacisk na uwzględnienie krajowych uwarunkowań. W efekcie Polska będzie miała możliwość wykorzystać ok. 200 mld zł na transformację klimatyczno-energetyczną, w tym

ok. 60 mld zł na transformację rejonów górniczych do 2029 r. W celu pełnego wykorzystania ww. krajowej alokacji, konieczne jest opracowanie projektów, które pozwolą na trwały wzrost gospodarczy i niwelację negatywnych skutków społecznych transformacji ze szczególnym uwzględnieniem regionów węglowych.

Transformacja energetyczna wskazana w PEP2040 stwarzać będzie szanse pobudzenia krajowego przemysłu, zaangażowania w innowacyjne projekty energetyczne i wykorzystania krajowych przewag konkurencyjnych. W świetle kryzysu gospodarczego wywołanego przez COVID, konieczne jest wspieranie energetyki, która będzie kołem zamachowym dla potrzebnych zmian, nie pozostawiając nikogo z tyłu.

Streszczenie PEP2040 jest dostępne publicznie na stronie internetowej Ministerstwa Klimatu¹. Cały dokument zostanie opublikowany po uzyskaniu pozytywnej opinii Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju i Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej oraz po wpisie do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów.

¹ <https://www.gov.pl/web/klimat/minister-kurtyka-polityka-energetyczna-polski-do-2040-r-udziela-odpowiedzi-na-najwazniejsze-wyzwania-stojace-przed-polska-energetyka-w-najblizszych-dziesiecioleciach>