

Bruxelles, 9 czerwca 2023 r.

(OR. EN)

10457/23

LIMITE

ENV 665
CLIMA 289
POLGEN 55
AG 50

NOTA

Od:	Sekretariat Generalny Rady
Do:	Komitet Stałych Przedstawicieli / Rada
Dotyczy:	Wpływ rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla w Unii Europejskiej na różne obszary polityki UE
	– Informacje przekazane przez Polskę

W związku z posiedzeniem Rady (do Spraw Ogólnych) w dniu 27 czerwca 2023 r. delegacje otrzymują w załączeniu notę delegacji Polski.

Polska nota objaśniająca w sprawie wymiany poglądów na temat wpływu rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla w Unii Europejskiej na różne obszary polityki UE, w tym na energetykę, konkurencyjność gospodarki UE, społeczny standard życia w UE.

Potrzeba horyzontalnej debaty na temat wpływu rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla w Unii Europejskiej na różne obszary polityki UE

W obliczu nowych wyzwań Unia Europejska rozpoczyna okres zwiększonych ambicji w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych. W ostatnich latach UE opracowała dotyczące klimatu przepisy, które mają wpływ na różne obszary jej polityki. Oddziałują one zatem nie tylko na środowisko, ale również na energetykę, przemysł, koszty transformacji, zatrudnienie i inne kwestie społeczne. Jednocześnie już teraz odczuwamy znaczny wpływ opłat emisyjnych na ceny energii. Konsekwencje są dwojakie. Z jednej strony koszty produkcji przemysłowej w UE rosną, co negatywnie wpływa na globalną konkurencyjność europejskich przedsiębiorstw i gospodarek. Z drugiej – wielu obywateli Unii Europejskiej stoi w obliczu rosnącego zagrożenia ubóstwem energetycznym. W związku z tym należy omówić wpływ unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) na ceny energii i główne związane z nim wyzwania społeczno-gospodarcze, tj. konkurencyjność gospodarki UE i grożące wielu obywatelom ubóstwo energetyczne.

Dlaczego potrzebna jest ta debata?

Oczywiste jest, że znacznie wyższe ceny energii i ich zmienność należy przypisać połączeniu czynników. Choć niektóre z nich są pozytywne i zostały przewidziane (np. zwiększony popyt związany zżywieniem gospodarczym po pandemii), inne pozostają poza naszą kontrolą i są nieprzewidywalne (nadzwyczajne warunki pogodowe, rekordowo wysokie ceny gazu ziemnego, sytuacja geopolityczna). W związku z tym należy skupić się na tych czynnikach, które możemy kontrolować, jako że są one związane z polityką i działaniami UE, tj. EU ETS.

Jest to szczególnie pilna kwestia, ponieważ od momentu przedstawienia pakietu „Gotowi na 55” okoliczności uległy znaczącym zmianom. Różne czynniki doprowadziły do rekordowo wysokich cen unijnych uprawnień do emisji, co wywiera dodatkową presję na wzrost i zmienność cen energii. W związku z tym oceny skutków towarzyszące Planowi w zakresie celów klimatycznych na 2030 r. oraz wnioski dotyczące zmiany dyrektywy EU ETS nie odpowiadają obecnej rzeczywistości i nie spełniają już swoich celów. Obecny poziom cen uprawnień do emisji znacznie przekroczył wszystkie przedstawione w tych dokumentach scenariusze na lata 2025 i 2050. Masi obywatele i przemysł nadal stoją w obliczu rosnących wyzwań stwarzanych przez wysokie ceny energii oraz unijnych uprawnień do emisji. Okoliczności uległy zmianie i nadszedł czas uwzględnienia ich w UE, nie w ramach wielu debat sektorowych, lecz w prawdziwie horyzontalny sposób. Choć skutki cen unijnych uprawnień do emisji mogą być różne w poszczególnych państwach członkowskich, nie można ich pominąć. Niektóre państwa członkowskie charakteryzują się wysoką intensywnością emisji związanych z wytwarzaniem energii elektrycznej i ciepła, co powoduje znacznie wyższy udział kosztów unijnych uprawnień do emisji w cenie energii (w przypadku Polski średni ich udział w cenach hurtowych energii elektrycznej w 2022 r. wyniósł 50 %, podczas gdy w UE – 20 %).

Udział UE w światowym PKB spadł z 25 % w 1990 r. do 17 % w 2020 r. Oznacza to, że światowy wzrost gospodarczy w ciągu ostatnich trzydziestu lat miał miejsce głównie poza UE – w Azji, a szczególnie w Chinach. Choć spadek ten częściowo można przypisać różnym punktom wyjścia, warto zauważyć, że wzrost gospodarczy w Unii – szczególnie wzrost w strefie euro – również był wolniejszy niż w Stanach Zjednoczonych. Zmniejszył się również względny udział UE w światowym handlu. Porównanie europejskich przedsiębiorstw – stanowiących podstawę konkurencyjności – z ich odpowiednikami w USA ukazuje znaczącą różnicę. W latach 2014–2019 europejskie przedsiębiorstwa rozwijały się średnio o 40 % wolniej niż porównywalne przedsiębiorstwa w Stanach Zjednoczonych.

W porównaniu z 2021 r. w sektorach energochłonnych, w tym sektorach podstawowych metali, chemikaliów, minerałów niemetalicznych i papieru, odnotowano w 2022 r. spadek produkcji przemysłowej, podczas gdy w innych sektorach wytwórczych odnotowano wzrost produkcji. Na przykład produkcja produktów chemicznych z roku na rok spadła o ponad 6 %, a produkcja podstawowych metali o 4 %. Kolejne przykłady stanowią przedsiębiorstwa przenoszące swoją działalność poza UE. Przykładowo największe pod względem dochodów przedsiębiorstwo chemiczne na świecie zapowiedziało przeniesienie produkcji poza Europę z powodu wysokich kosztów energii. Doprowadzi to do utraty około 2600 miejsc pracy.

W ostatnim czasie można było zaobserwować oznaki stabilizacji cen energii, ale częściowo miało to miejsce dzięki polityce i interwencjom rządów państw członkowskich. Należy jednak podkreślić, że wszystkie zastosowane środki obciążały finansowo rządy, zmniejszając tym samym ich zdolność do udzielania wsparcia finansowego w innych obszarach (takich jak transformacja energetyczna). Ponadto, biorąc pod uwagę, że w 2022 roku wzrost rachunków za energię był ograniczony dzięki interwencjom rządowym i umowom w cenach stałych, musimy przygotować się na kolejny wzrost przed zimą 2023 r., ponieważ Europa stoi w obliczu rosnącej konkurencji ze strony Chin w dziedzinie dostaw energii.

Podczas gdy nadmierne ceny energii zwiększają koszty utrzymania wszystkich Europejczyków, obciążenia te nie rozkładają się równomiernie w populacji. Niekorzystne skutki odczuwają szczególnie gospodarstwa domowe o niskich dochodach w słabo izolowanych budynkach mieszkalnych oraz nieposiadające pomp ciepła w piwnicach lub paneli słonecznych na dachach. Według danych Eurostatu w 2020 r. około 35 mln obywateli UE (około 8 % jej ludności) nie było w stanie odpowiednio ogrzać swoich domów. W połączeniu ze skutkami kryzysu związanego z COVID-19 gwałtowny wzrost cen energii, który rozpoczął się w 2021 r. i pogłębił się w związku z inwazją Rosji na Ukrainę w lutym 2022 r., prawdopodobnie pogorszył i tak już trudną sytuację wielu obywateli UE. Co więcej, z danych Europejskiego Obserwatorium Ubóstwa Energetycznego wynika, że szacowana liczba obywateli Unii Europejskiej dotkniętych ubóstwem energetycznym może wynosić nawet 125 milionów osób, przy czym jednym z trzech głównych czynników wywołujących to zjawisko są wysokie ceny energii. Włączenie sektorów budownictwa i transportu drogowego do EU ETS może jeszcze bardziej pogorszyć sytuację.

Dlaczego Rada do Spraw Ogólnych jest właściwym forum do przeprowadzenia tej debaty?

Rada do Spraw Ogólnych odgrywa wyjątkową rolę w koordynowaniu polityki UE i w przypadku kwestii horyzontalnych. Zgodnie z art. 16 ust. 6 Traktatu o Unii Europejskiej Rada do Spraw Ogólnych zapewnia spójność prac różnych składów Rady. Zgodnie z art. 2 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Rady: „Jest odpowiedzialna za ogólną koordynację kierunków działania, zagadnień instytucjonalnych i administracyjnych, spraw horyzontalnych, które wywierają wpływ na różne kierunki działania Unii Europejskiej, takich jak wieloletnie ramy finansowe i rozszerzenie, oraz wszelkich spraw powierzonych Radzie przez Radę Europejską, z uwzględnieniem zasad działania unii gospodarczej i walutowej”. Składem Rady odpowiedzialnym za kwestie związane z systemem EU ET jest Rada ds. Środowiska. Wpływ tego systemu jest jednak wielowymiarowy. Jest on ściśle związany z kwestiami wchodzącymi w zakres kompetencji innych składów Rady. Po pierwsze, wysokimi cenami energii i ich zmiennością zajmuje się Rada ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii. Po drugie, za konkurencyjność przemysłu europejskiego odpowiada Rada ds. Konkurencyjności. Po trzecie, kosztami transformacji klimatycznej zajmuje się Rada do Spraw Gospodarczych i Finansowych. Wreszcie, za ubóstwo energetyczne odpowiada Rada ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumentów.

System EU ETS stanowi jeden z głównych instrumentów polityki klimatycznej UE. Jego bezpośredni wpływ na ceny energii stwarza jednak wiele zagrożeń dla produkcji przemysłowej w UE oraz rosnące ryzyko ubóstwa energetycznego (które zwiększy się z powodu włączeniu budynków i transportu drogowego do nowego EU ETS). Biorąc pod uwagę przekrojowy charakter tego problemu, należy go pilnie omówić w sposób umożliwiający skoordynowaną reakcję na zidentyfikowane wyzwania. W związku z tym proponujemy, by zlecić Radzie do Spraw Ogólnych poprowadzenie kompleksowego dialogu w tej sprawie. Musimy odpowiednio koordynować polityki UE, na które ten program ma wpływ, a także zapewnić większą pewność naszym obywatelom i sektorom przemysłu.