

UCHWAŁA Nr 5

strony pracowników i strony pracodawców Rady Dialogu Społecznego

z dnia 18 lutego 2016

w sprawie polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej oraz systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) w kontekście projektu zmiany dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie w okresie 2021-2030 oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE

Na podstawie art. 29 w związku z art. 2 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2015 r., poz. 1240), zwanej dalej „ustawą”, uchwała się co następuje:

§ 1

Strona pracowników i strona pracodawców Rady Dialogu Społecznego przedstawiają następujące wspólne stanowisko w sprawie projektu zmiany dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie w okresie 2021-2030 oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE:

- I. Polska i jej gospodarka narodowa z należytą uwagą i zaangażowaniem traktują troskę i działania światowej i europejskiej społeczności na rzecz poprawy klimatu i środowiska naturalnego. Na mocy Protokołu z Kioto (COP 3 - 1997) państwa rozwinięte oraz państwa będące w procesie transformacji, zobowiązały się do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych o przynajmniej 5% w stosunku do roku bazowego 1990. Państwa objęte porozumieniem rzeczywiście zredukowały emisje o ok. 12%, głównie za sprawą wysiłku państw Europy Środkowo-Wschodniej przechodzących transformację. Polska zobowiązała się wówczas do redukcji emisji o 6% w stosunku do roku bazowego, a w rzeczywistości w okresie rozliczeniowym do 2012 roku zredukowała emisję o 30%. Potwierdzamy swoje dotychczasowe opinie, iż redukcję emisji gazów cieplarnianych należy wdrażać globalnie i

kompleksowo, jednak nie z tą samą intensywnością i dynamiką we wszystkich państwach, zaś ochrona klimatu ma sens jedynie wtedy i jest skuteczna, gdy wszystkie kraje podpiszą się pod dobrowolnie przyjętymi na siebie zobowiązaniami, sprawiedliwie, solidarnie i adekwatnie do własnych możliwości. To właśnie te zasady zostały dobitnie wyrażone i legły u podstaw stanowiska sformułowanego na Światowej Konferencji COP 21 w Paryżu.

- II. Rada Europejska w swoich konkluzjach z 24 października 2014 roku określiła podstawowe i wiążące cele dla unijnej polityki klimatyczno-energetycznej do 2030 roku, koncentrując się głównie na ograniczeniu emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 40% w porównaniu z poziomem z 1990 roku, ustanawiając 27% udział energii ze źródeł odnawialnych w energii zużywanej w UE, zakładając poprawę efektywności energetycznej o co najmniej 27% (cel orientacyjny). Jako główne narzędzia realizacyjne wskazano m.in. sprawnie funkcjonujący, zreformowany system handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) wraz z rynkową rezerwą stabilizacyjną (*Market Stability Reserve*), przydział bezpłatnych uprawnień do emisji oraz specjalnie zawiązany Fundusz Modernizacyjny dla krajów o PKB na mieszkańca poniżej 60% średniej UE – dla zaspokojenia szczególnie wysokich potrzeb w zakresie dodatkowych inwestycji. Unijne postanowienia w zakresie polityki klimatyczno-energetycznej niestety nie są spójne z konkluzjami COP 21 i daleko od nich odbiegają.

- III. W okresie niemal całego roku, od maja 2014 roku do marca 2015 roku, Komisja Europejska przeprowadziła szerokie konsultacje w Państwach Członkowskich odnośnie nowelizacji Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu wzmocnienia racjonalnych kosztów redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych, publikując w dniu 15 lipca 2015 roku stosowny komunikat w tej sprawie, w ramach tzw. letniego pakietu. W projekcie dokumentu zawarto m.in. propozycje implementujące do praktyki gospodarczej ustalenia szczytu unijnego z października 2014 roku. Najistotniejsze postanowienia dokumentu dotyczą nowego kształtu i funkcjonowania EU ETS; rocznego wskaźnika zmniejszenia pułapu maksymalnych dozwolonych emisji (wzrost wskaźnika z 1,74% do 2,2%), począwszy od 2021 roku; opcjonalnego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji dla elektroenergetyki; udziału w Funduszu Modernizacyjnym i niektórych zasad jego funkcjonowania; selekcji projektów inwestycyjnych oraz raportowania odnośnie realizacji inwestycji do Komisji Europejskiej. Te rozwiązania i mechanizmy mają niewątpliwie

wyłącznie lokalny, unijny charakter i jednocześnie – niewiele wspólnego z decyzjami COP 21.

- IV. Nie ulega wątpliwości, iż nowy system EU ETS, mając „zaledwie” instrumentalny, narzędziowy charakter – będzie miał zasadnicze znaczenie dla utrzymania konkurencyjności przemysłu oraz całej gospodarki, tak europejskiej, jak i krajowej. Mamy świadomość, iż największe skutki prowadzonej polityki klimatyczno-energetycznej i nadmiernego eksponowania celów klimatycznych (niestety w większości negatywne) będą odczuwały kraje, w których węgiel odgrywa kluczową rolę w procesach przetwarzania energii. Do takich krajów zalicza się także Polska, gdzie produkcja energii elektrycznej i ciepła scentralizowanego oparta jest praktycznie w całości na węglu (ponad 90%). Cele, trendy i narzędzia polityki klimatycznej UE generują nieodzowność podjęcia gigantycznego wysiłku inwestycyjnego w zakresie modernizacji polskiego sektora energii. Szacunki liczbowe hipotetycznych kosztów takiej modernizacji kształtują się na poziomie setek miliardów złotych, których z pewnością nie zrekompensują ani przydział bezpłatnych uprawnień do emisji, ani środki wsparcia z Funduszu Modernizacyjnego. W tej sytuacji należy liczyć się z rozległymi konsekwencjami i zagrożeniami dla tempa wzrostu gospodarczego w Polsce, poziomu naszej konkurencyjności oraz stanu zatrudnienia, co nie pozostanie bez wpływu na poziom życia i dobrobytu polskiego społeczeństwa oraz poszerzeniem się sfery ubóstwa energetycznego. Dla Rady Dialogu Społecznego powinny być to priorytety najwyższego rzędu i Rada powinna zdecydowanie i konsekwentnie przeciwdziałać jakimkolwiek zagrożeniom w tym zakresie. Trudno się oprzeć wrażeniu, iż dotychczasowa wizja i mechanizmy polityki klimatycznej UE de facto niszczą polską gospodarkę, nie mając zarazem istotnego wpływu na globalną politykę klimatyczną.
- V. Wśród uwarunkowań europejskich istotne znaczenia dla polskiej gospodarki mają dodatkowo regulacje dyrektywy IED (*Industrial Emissions Directive*) w sprawie emisji przemysłowych. Od 1 stycznia 2016 roku energetyczne źródła wytwarzania energii o mocy 50 MW i większej – będą zobowiązane do przestrzegania nowych, znacznie ostrzejszych wymagań w zakresie emisji tlenków siarki, tlenków azotu oraz pyłu. Dyrektywa IED wprowadza również uregulowania w postaci tzw. konkluzji BAT (*Best Available Techniques*), co oznacza kolejne zaostrzenie norm emisji wymienionych wyżej zanieczyszczeń ze źródeł spalania paliw, a ponadto wprowadzenie standardów dla nowych,

dotychczas badanych tylko okresowo zanieczyszczeń (np. emisji związków rtęci). Masowa, prowadzona w krótkim czasie, modernizacja istniejących jednostek wytwórczych pod kątem spełnienia konkluzji BAT mogłaby dodatkowo zagrozić bezpieczeństwu funkcjonowania polskiego systemu elektroenergetycznego, a także połączonych systemów elektroenergetycznych w Europie, doprowadzić do przerw w dostawach energii, a przez to mieć negatywny wpływ na gospodarkę w skali całego kraju.

- VI. Na emisje zanieczyszczeń z sektora energetycznego w sposób bezpośredni i pośredni oddziałuje obecnie 6 różnych instrumentów prawnych: dyrektywa EU ETS, konkluzje BAT, dyrektywa IED, dyrektywa OZE, dyrektywa o efektywności energetycznej oraz dyrektywa NEC (*National Emission Ceilings*) o krajowych pułapach emisji (2001/81/WE), a w grudniu 2015 roku weszła w życie kolejna dyrektywa w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza ze średnich obiektów energetycznego spalania (2015/2193). Wszystkie wskazane wyżej regulacje mają na celu zmierzenie się z jednym wyzwaniem – emisją zanieczyszczeń do powietrza atmosferycznego przez segment energetyki konwencjonalnej. W ocenie Polskiego Komitetu Energii Elektrycznej (PKEE) – obowiązki wynikające z tych różnych unormowań prawnych – w dużej mierze pokrywają się. Jest to szczególnie widoczne w przypadku ustalenia relacji między dyrektywą IED oraz projektowanymi na jej podstawie konkluzjami BAT dla instalacji dużego spalania a tekstem projektu dyrektywy NEC. Złożoność regulacji prawnych znajduje też odzwierciedlenie w kwestiach natury organizacyjnej. Redukcja emisji w energetyce podlega obecnie kompetencji trzech różnych dyrekcji Komisji Europejskiej (*DG CLIMA, DG Environment i DG Energy*), przy odczuwalnym braku wystarczającej koordynacji między działaniami tych jednostek. Nie sposób zatem bezkrytycznie ocenić tego stanu rzeczy. Ewidentnie mamy do czynienia z nadmiarem zbyt drobiazgowych regulacji, stanowiących dowód postępującej europejskiej biurokracji, radykalnie ograniczających autonomię gospodarczą Państw Członkowskich i konkurencyjność ich gospodarek. Działając na rzecz poszanowania i poprawy klimatu, od czego się nie uchylamy, nigdy nie możemy jednak tracić z pola widzenia potrzeby konkurencyjnych i bezpiecznych dostaw energii. Uznajemy to za główną misję polskiej energetyki.
- VII. 12 grudnia 2015 roku w Paryżu 195 krajów podpisało porozumienie klimatyczne. Jego ostateczny kształt, wbrew wstępnym planom, nie narzuca konkretnych zobowiązań, nie ma w nim mowy o dekarbonizacji oraz dopuszcza równoważenie emisji CO₂

zalesieniem. Kraje wspierające porozumienie COP 21 w sprawie zmian klimatu opowiedziały się za wiążącym celem ograniczenia wzrostu średniej temperatury na globie o 2°C i obiecały poczynić wszelkie starania na rzecz obniżenia jej przyrostu do 1,5°C. Nie narzuciły jednak sposobów realizacji tego założenia, choć jak przyznali organizatorzy Konferencji COP21 – mają nadzieję, że da to sygnał przedsiębiorcom, którzy planując długofalowe inwestycje pójdą w kierunku niskowęglowych technologii – OZE lub energii jądrowej, zamiast paliw kopalnianych.

Porozumienie Paryskie traktuje z taką samą uwagą działania zmierzające do redukcji emisji dwutlenku węgla (CO₂) poprzez m.in. wprowadzanie nowych technologii czy zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii w bilansie energetycznym, jak również jego pochłaniania, m.in. poprzez lasy, co ma przeciwdziałać skutkom światowych problemów takich jak migracje, bezpieczeństwo żywnościowe, dostęp do dobrej wody i dobrego powietrza czy ochronę bioróżnorodności.

Nie mamy wątpliwości, iż Porozumienie Paryskie stwarza szanse na skuteczną realizację polityki klimatycznej świata, gdzie i Polska może zrealizować swoje ambitne cele zmniejszenia koncentracji CO₂ w atmosferze, zgodnie z ogólnymi celami wyznaczonymi przez UE oraz celami COP 21.

- VIII. Powyższe postanowienia COP 21 w zakresie pochłaniania emisji wprost korespondują, czego z reguły nie dostrzega się i nie eksponuje, z konkluzjami Rady Europejskiej z dnia 23 października 2014 roku. W punkcie 2.14 konkluzji czytamy co następuje: *„Rada Europejska zwraca się do Komisji, aby przeanalizowała najlepsze sposoby zachęcania do zrównoważonej intensyfikacji produkcji żywności przy jednoczesnej optymalizacji udziału tego sektora w łagodzeniu skutków emisji i w sekwestracji gazów cieplarnianych, w tym przez zalesianie. Gdy tylko pozwolą na to warunki techniczne, a w każdym razie przed rokiem 2020, zostanie określona polityka dotycząca włączenia kwestii użytkowania gruntów, zmiany sposobu użytkowania gruntów i leśnictwa do ram łagodzenia skutków emisji gazów cieplarnianych do roku 2030”*. To dobry sygnał dla Polski, która charakteryzuje się znaczącym potencjałem leśnym oraz znakomitymi warunkami w tym zakresie – tak instytucjonalnymi, jak i wysoką integralnością lasów oraz szerokimi możliwościami tworzenia i funkcjonowania leśnych jednostek pochłaniania emisji. Oczekujemy na niezwłoczną realizację tych wytycznych. Jesteśmy głęboko przekonani, iż czas najwyższy na wdrożenie innych metod walki ze zmianami klimatu i uwzględnienie

lasów jako naturalnego pochłaniacza CO₂. Lasy odgrywają istotną rolę nie tylko dla społeczeństwa, gospodarki i bioróżnorodności, ale również dla polityki klimatycznej, w szczególności w obszarze mitygacji. Lasy nie tylko stanowią znaczny zasób węgla, lecz posiadają także duży potencjał mitygacyjny, który można zwiększać poprzez prowadzenie dodatkowych działań w sektorze leśnym. Dla państw prowadzących gospodarkę leśną w sposób wzorcowy krzywdzące byłoby nieuwzględnienie odpowiednio tych dodatkowych, środowiskowych działań, w przyszłej polityce klimatycznej, zarówno na poziomie globalnym, jak i UE. Pochłanianie emisji CO₂ powinno być traktowane co najmniej na równi z innymi działaniami redukcyjnymi, o ile nie priorytetowo.

Tylko takie podejście pozwala wpisać się w koncepcję zrównoważonego rozwoju świata, gdzie polityka klimatyczna oparta o nowe technologie, redukcję emisji i jednocześnie wzrost pochłaniania emisji - zmierza do wieloaspektowej ochrony bioróżnorodności oraz zahamowania procesu degradacji gleb, a więc wzrostu bezpieczeństwa żywnościowego, poprawy jakości wody i powietrza.

- IX. W polityce klimatyczno-energetycznej UE szczególne miejsce przypada niechcianemu węglowi, głównemu sprawcy nadmiernych emisji CO₂ i kandydatowi do całkowitego i szybkiego wyeliminowania. Nie podzielamy takiego podejścia. Nie jesteśmy w tym stanowisku odosobnieni. Odwołujemy się w tym miejscu do Opinii Komisji Konsultacyjnej ds. Przemian w Przemysle (CCMI) Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z dnia 12 listopada 2015 roku (CCMI/138), w której znajdujemy niezwykle trafne konstatacje:

*„1.1 W okresie **transformacji energetyki** system energetyczny UE stoi w obliczu dogłębnych zmian. Aby sprostać rosnącym wymogom nakładanym na ten system, UE powinna docenić wartość wszystkich dostępnych źródeł energii i wziąć pod uwagę, że zmiana ta będzie wymagać czasu. (...)*

*1.3 Węgiel **ma istotne znaczenie dla dostaw energii elektrycznej w UE**. Może stanowić element transformacji energetyki, ponieważ odgrywa w niektórych państwach członkowskich **stabilizującą rolę** w systemie energetycznym, tak pod względem technicznym, jak i gospodarczym. (...)*

*1.4 Użycie rodzimego węgla kamiennego i brunatnego, stanowiącego 88 % konwencjonalnych rezerw energetycznych UE, **zmniejsza uzależnienie od importu energii oraz koszty energii**. Węgiel **wpływa stabilizująco na ceny energii**: dostępność*

*importowanego węgla zapewnia ożywioną konkurencję, dzięki czemu ceny węgla odzwierciedlają rynek o naprawdę globalnym charakterze. Wydobycie węgla zapewnia **miejsca pracy wymagające wysokich kwalifikacji**, pomaga w rozwoju **regionów wydobywczych** oraz stanowi początek wielu **łańcuchów wartości**.(...)*

3.3 W 2014 r. w UE wydobyto 401 mln ton węgla brunatnego, 106 mln ton węgla kamiennego oraz importowano kolejnych 205 mln ton węgla kamiennego. Po Chinach, USA i Indiach, UE jest czwartym największym użytkownikiem węgla na świecie.(...)

3.6 W 2013 r. 28 % energii elektrycznej w UE wytwarzano w elektrowniach węglowych. Konwencjonalne źródła energii elektrycznej, w tym jądrowe i wodne, a także odpady i biomasa, zaspokajały 90 % zapotrzebowania na energię elektryczną w 2013 r., natomiast nowe odnawialne źródła energii, głównie wiatrowej i słonecznej, zaspokajały 10 % zapotrzebowania.

3.7 Węgiel odgrywa również ważną rolę w procesach metalurgicznych, szczególnie w produkcji żelaza, w przemyśle chemicznym, a także w produkcji cementu oraz jako źródło ciepła dla innych gałęzi przemysłu i gospodarstw domowych.

3.8 Węgiel jest i pozostanie istotnym źródłem zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepło w niektórych państwach członkowskich, gdyż stanowi jedno z najbardziej niezawodnych i przystępnych cenowo źródeł energii(...)"

Powyższe stwierdzenia mają charakter wniosków i zaleceń adresowanych do Komisji i Parlamentu Europejskiego. W pełni je popieramy. Stoimy na stanowisku, iż każde Państwo Członkowskie ma prawo do optymalnego wykorzystania własnych zasobów energetycznych i samodzielnego stanowienia o własnym miksie energetycznym.

- X. Krytycznie oceniamy zarówno obecne i przyszłe funkcjonowanie EU ETS, zwłaszcza w odniesieniu do uznaniowych w swej istocie zasad przyznawania bezpłatnych uprawnień do emisji. De facto osłabiają one konkurencyjność najbardziej emisyjnych branż europejskiego przemysłu, przedłużając ich niepewność inwestycyjną, a tym samym – zagrażając perspektywie ich obecności w gospodarce Europy w długim okresie.

Dyskutowany obecnie projekt rewizji dyrektywy EU ETS w swej istocie pogarsza obowiązujące dziś zasady i pogłębia wskazane wyżej zagrożenia. Proponuje się bowiem utrzymanie mechanizmu międzysektorowego współczynnika korekcyjnego (*cross-sectoral reduction factor (CSRF)*), oraz mechanizmu liniowego ograniczania emisji w sektorach, poprzez coroczną procentową redukcję wartości wskaźników odniesienia (tzw.

benchmark). Oba te mechanizmy są krzywdzące dla najlepszych instalacji przemysłowych, które pomimo spełnienia ustalonych przez KE wskaźników odniesienia – nie będą miały zagwarantowanych darmowych uprawnień do emisji. Stoi to, naszym zdaniem, w sprzeczności z uchwalonymi w październiku 2014 r. konkluzjami Rady Europejskiej deklarującymi, iż celem utrzymania międzynarodowej konkurencyjności – „najwydajniejsze instalacje w sektorach nie powinny być narażone na nadmierne koszty emisji prowadzące do ucieczki emisji”. Intencją rządów było zmotywowanie sektorów do inwestycji w technologie niskoemisyjne przy jednoczesnym utrzymaniu konkurencyjności gospodarki i miejsc pracy w UE. Nie mamy wątpliwości co do tego, że najlepsze instalacje powinny mieć zagwarantowaną bezpłatną alokację 100% uprawnień do emisji, zaś pozostali uczestnicy systemu powinni być rankingowani według wskaźników odniesienia opartych na aktualnych możliwościach technologicznych, tak aby te podmioty miały realną możliwość osiągnięcia technologicznego poziomu najefektywniejszych instalacji.

Widzimy nieodzowną konieczność połączenia EU ETS z non-ETS w zakresie zmniejszania koncentracji CO₂ w atmosferze, gdyż oddziaływanie każdej tony CO₂ nie zależy od tego z jakiego źródła pochodzi.

Jesteśmy zdania, iż organy Unii Europejskiej powinny bardziej transparentnie i dalekowzrocznie godzić cele reindustrializacji oraz cele klimatyczne, uwzględniając w EU ETS proste rozwiązania. Cel jest jeden: dokonać redukcji koncentracji CO₂ w atmosferze jak najszybciej, jak najtaniej i jak najefektywniej dla zahamowania postępujących zmian klimatu, poprawy jakości powietrza, wzrostu bezpieczeństwa żywnościowego oraz ochrony bioróżnorodności.

Służą temu następujące rozwiązania, za którymi się opowiadamy:

1. mechanizmy umożliwiające przydział darmowych uprawnień do emisji dla przemysłu w sytuacji rosnącej produkcji i wykorzystania uprawnień z rynkowej rezerwy stabilizacyjnej (MSR) na potrzeby przemysłu,
2. zachowanie proporcji pomiędzy pulą bezpłatnych uprawnień do emisji (43%) i pulą uprawnień na aukcje (57%),
3. obliczanie przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji w oparciu o bieżące (a nie historyczne jak do tej pory) poziomy produkcji,

4. obliczanie wskaźników odniesienia na podstawie najlepszych instalacji i aktualizowanie ich okresowo, aby były realistyczne i motywowały do inwestowania w najlepsze i przyszłościowe technologie,
5. odstąpienie od liniowej redukcji wskaźników odniesienia w sektorach z dużym udziałem emisji procesowych, gdzie de facto nie ma technologicznych możliwości redukcji,
6. określanie rekompensat za koszty pośrednie na poziomie UE oraz zapewnienie wsparcia dla sektorów, w których zagrożenie ucieczką emisji (*Carbon Leakage*) jest kombinacją kosztów bezpośrednich oraz pośrednich.
7. wzmocnienie zapisów dyrektywy EU ETS w zakresie obowiązkowego przeznaczania co najmniej 50% dochodów z aukcji uprawnień do emisji wyłącznie na cele związane z redukcją emisji.

XI. Przedstawiając powyższe oceny i rekomendacje w zakresie polityki klimatyczno-energetycznej i nowych zasad EU ETS zwracamy się z apelem do wszystkich osób, występujących na forum EU, jej organów, komitetów, itp., reprezentujących instytucjonalnie Polskę, organizacje pracodawców, związków zawodowych, firmy, instytucje kultury i sztuki by przyjęły niniejsze Stanowisko jako własne i upowszechniali je odpowiedzialnie, rzeczowo i szeroko.

§ 2

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Za stronę pracowników

Robert Goudiel *Piotr Dudek*

Za stronę pracodawców

Jan Młoch
[Signature]