W dniach 15-16 października 2008 r. byliśmy świadkami debaty państw członkowskich Unii Europejskiej, zgromadzonych w Radzie Europejskiej, dotyczącej m.in. dalszych działań, jakie zamierza podjąć Unia Europejska w celu ograniczania emisji dwutlenku węgla przez różne sektory gospodarki wspólnotowej, w tym sektor energetyczny, po 2013 r.

Zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami, a w szczególności z projektami dokumentów zaprezentowanych w tej materii przez Komisję Europejską, sektor energetyczny będzie m.in. zobowiązany po 2013 r. do kupowania 100% uprawnień do emisji dwutlenku węgla w drodze aukcji. Kupowanie uprawnień, które dotychczas w dużej części były bezpłatne oraz zasady funkcjonowania tego systemu rodzą wiele wątpliwości.

W konkluzjach Szczytu potwierdzono dotychczasowe kierunki działań, w tym założenia zaprezentowane przez Komisję Europejską, zaznaczając jednak, że konieczne będzie wypracowanie takich rozwiązań, które będą odpowiednie dla wszystkich sektorów gospodarki i wszystkich państw członkowskich. Rozwiązania takie mają uwzględniać sytuacje każdego z tych państw oraz być efektywne kosztowo.

W szczegółowych wytycznych dotyczących pakietu klimatyczno-energetycznego uznano, iż odsetek uprawnień do emisji w sektorze energetycznym przeznaczonym na aukcje od 2013 r. będzie wynosił 100%. Potwierdzając ten kierunek działań, zaznaczono jednak możliwość odstępstw w tym zakresie. Zastosowanie odstępstw będzie jednak wymagało dodatkowych uzasadnień i jak można przypuszczać będzie w gestii Komisji Europejskiej.

Poniżej kilka uwag oraz wątpliwości, które rodzą się podczas analizy tych rozwiązań.

Pozostaw to pole puste, jeśli jesteś człowiekiem:

***Pre* Kioto i *post* Kioto**

Działania społeczności międzynarodowej w zakresie zmian klimatu rozpoczęły sie krótko przez Szczytem Ziemi w Rio de Janeiro w 1992 r., a wiążące zobowiązania poczyniono podczas spotkania w Kioto w 1997 r., gdzie państwa rozwinięte nałożyły

na siebie określone zobowiązania w zakresie ograniczania emisji dwutlenku węgla. W obecnych dyskusjach na ten temat rzadko pojawiają się głosy kwestionujące negatywny wpływ emisji dwutlenku węgla na zmiany klimatu, które to głosy były wyraźnie słyszalne w przeszłości. Taki głos krytyki stanowi przeciwwagę dla dominującego poglądu jest potrzebny. Bez takiej odmiennej opinii dyskusja jest uboższa, a wynikające z tego działania mogą być nietrafione. Coraz większemu wypaczeniu ulegają również zasady, na jakich zgodzono się ograniczać emisję dwutlenku węgla.

Podstawą polityki międzynarodowej w zakresie zmian klimatu było pojęcie *„zrównoważonego rozwoju”*, przez który rozumiano działania, które realizując potrzeby współczesnych pokoleń, umożliwiają przyszłym pokoleniom realizowanie ich potrzeb. Chodziło o powiązanie obecnych potrzeb społecznych z zapewnieniem godziwych warunków życia przyszłym pokoleniom. Działania na rzecz zmniejszania emisji gazów cieplarnianych nie były celem samoistnym, oderwanym od innych aspektów gospodarczo-społecznych.

Konieczność uwzględniania tych innych aspektów w realizacji działań mających na celu ochronę klimatu przewijała się w kolejnych dokumentach konferencji międzynarodowych. Podczas Szczytu Ziemi stwierdzono wprost, iż celem działań jest stabilizacja stężenia gazów cieplarnianych w atmosferze na poziomie, który pozwoliłby na naturalne adoptowanie się do zmian klimatu, a także zapewniłaby zrównoważony rozwój gospodarczy. Podobny jest wydźwięk Protokołu z Kioto. Takie też były dotychczas kierunki działań Unii Europejskiej, która w realizacji celów związanych z ochroną klimatu uwzględniała aspekty gospodarcze związane z poziomem rozwoju gospodarczego państw, możliwościami redukowania emisji oraz dotychczas podjętymi działaniami.

Zobowiązania wynikające z Protokołu z Kioto wygasają w 2012 r. i Komisja Europejska podejmuje działania w celu dalszego twórczego rozwijania zawartych w tym dokumencie idei. Dążenie Komisji Europejskiej do grania pierwszoplanowej roli w tej dziedzinie nie wydaje się być w interesie wszystkich państw członkowskich. Nie wydaje się aby, wynikające z tego dodatkowe koszty, jakie państwa członkowskie – w tym szczególnie Polska, będą musiały ponieść, uzasadniały tego rodzaju ambicje. Dodatkowo, można odnieść wrażenie, że Komisja Europejska poświęca zasady solidarnej współpracy i wspólnej, ale zróżnicowanej odpowiedzialności poszczególnych państw na rzecz odgrywania szczególnej roli na szczeblu międzynarodowym. Można odnieść wrażenie, że stwierdzenie „zastaw się a postaw się’ ma tutaj pierwszoplanowe znaczenie. Działania Polski w tym zakresie

powinny być ukierunkowane na rozłożenie odpowiedzialności za realizację celów wyznaczonych na szczeblu międzynarodowym w sposób zgodny z zasadą zrównoważonego rozwoju.

**Nadać właściwe miejsce ochronie środowiska**

Z dyskusji, jakie odbywały się przed Szczytem oraz w jego trakcie wyłania się jedna zasadnicza konkluzja, iż Komisja Europejska ma zamiar w praktyce postawić wymagania w zakresie ochrony środowiska przed wszystkimi innymi wymaganiami. Bardziej istotna będzie hasło walki z globalnym ociepleniem niż zwiększanie zatrudnienia, poprawa poziomu innowacyjności gospodarki, wzrost gospodarczy, czy też przewijające się w każdej dyskusji bezpieczeństwo energetyczne. Takie rozwiązanie nie znajduje uzasadnienia ani w regulacjach prawnych Unii Europejskiej, ani w zobowiązaniach wynikających z Protokołu z Kioto.

Jedną z zasad polityki ochrony środowiska Unii Europejskiej jest zasada „*zanieczyszczający płaci*”. Oznacza ona w dużym uproszczeniu, że negatywne oddziaływanie danego przedsiębiorcy na wszystkie elementy środowiska naturalnego (woda, gleba, powietrze, klimat, hałas, bioróżnorodność) powinny być oszacowane, a przedsiębiorca powinien ponieść koszty takiego negatywnego oddziaływania. Zasada ta jest z gruntu słuszna, problemy pojawiają się natomiast w jej praktycznym zastosowaniu oraz w interakcjach pomiędzy tą zasadą a innymi, wynikającymi z prawa Unii.

Ochrona środowiska dla każdego przedsiębiorcy jest niczym innym jak dodatkowym kosztem prowadzenia działalności gospodarczej. Tak samo ma to miejsce w sektorze elektroenergetycznym. Przedsiębiorstwa zobowiązane są do ponoszenia tego kosztu w imię realizacji wyższych celów o charakterze społecznym. Należy pamiętać jednak, że nie jest to cel sam w sobie, ale stanowi element realizacji innych celów, tj. wzrost gospodarczy, integracja wewnętrzna Unii, wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki wspólnotowej. Taka konkluzja wynika również z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich w Luksemburgu.

W swojej polityce Komisja Europejska tych aspektów nie uwzględniła. Można wyznaczać ambitne cele do realizacji państwom członkowskim. Można dopingować je w realizacji tych celów, poprzez system nagród i kar. Cele te muszą jednak być realistyczne i nie powodować negatywnych skutków w innych sferach. Proponowany system rozdziału uprawnień do emisji dwutlenku węgla, w wersji zaproponowanej

przez Komisję Europejską, tego wymogu nie spełnia, powodując dodatkowo dyskryminowanie niektórych państw kosztem innych, czy też dyskryminowanie niektórych przedsiębiorstw dostarczających ten sam towar na rynek wspólnotowy, kosztem innych.

**Dyskryminacyjna polityka**

Sugerowane przez Komisję Europejską rozwiązania prawne, wymuszające kupowanie w drodze aukcji 100% uprawnień do emisji dwutlenku węgla przez sektor elektroenergetyczny narusza konkurencje i wprowadza dyskryminację. Energia elektryczna jest towarem, który jest produkowany w oparciu o różne technologie i różne surowce (węgiel, gaz, słońce, wiatr, uran). Różne są charakterystyki tych technologii oraz ich wpływ na środowisko naturalne.

Porównanie tylko jednego z tych czynników – emisyjność dwutlenku węgla – nie daje pełnego obrazu wpływu tej technologii na środowisko naturalne. Może się bowiem okazać, iż jak weźmie się pod uwagę całokształt wpływu różnych technologii na środowisko naturalne, to różnica w ich wpływie może być inna niż w przypadku oceny z punktu widzenia tylko jednego czynnika, jakim jest emisyjność dwutlenku węgla. Takie działania mogą powodować nieuprawnione bariery w dalszym rozwoju takiej technologii.

Dodatkowo, porównywanie emisyjności dwutlenku węgla produkcji energii elektrycznej w oparciu o technologie węglowe, z technologiami gazowymi, wiatrowymi słonecznymi czy też nuklearnymi, nie daje pełnego obrazu. Służy to jedynie promowaniu określanych technologii. Świadczą o tym chociażby głosy poparcia i krytyki dla Komisji Europejskiej w momencie wdrażania pakietu energetyczno-klimatycznego. Znamienne jest, że za Komisją Europejską opowiadały się organizacje działające na rzecz energetyki odnawialnej i energetyki atomowej.

Działania, które wynikają z propozycji Komisji Europejskiej naruszają konkurencję i powodują nieuprawnioną dyskryminację. Jeżeli konieczne jest porównywanie produkcji tego samego towaru w oparciu o różne technologie, z punktu widzenia jednego tylko kryterium, jakim jest emisyjność dwutlenku węgla, to należałoby porównywać podobne segmenty rynku. Oczywiste jest, że inna jest emisyjność elektrowni atomowych niż elektrowni węglowych. Nie jest również możliwe w obecnym stanie rozwoju technologii węglowych ograniczenie emisji do poziomów, jakie mają elektrownie atomowe czy niektóre odnawialne. Dlaczego zatem karze się technologie węglowe?

Tworząc nowy rynek elektryczności źródeł odnawialnych w 2001 r. Komisja Europejska zaproponowała rozwiązania prawne, które zapewnią tej technologii dostęp do rynku. W regulacjach tych zapewniono odpowiedni poziom udziału tej elektryczności w rynku oraz zapewniono mechanizmy gwarantujące określony poziom cen. Służyło to m.in. temu, aby dać tym technologiom środki finansowe na dalsze badania i rozwijanie tych technologii, aby zapewnić ich większą konkurencyjność w stosunku do innych technologii na rynku. Celem było zatem poprzez wykorzystanie mechanizmów *quasi* rynkowych zapewnienie tym technologiom finansowania na dalsze badania i rozwój, upatrując w tym ważnych korzyści ogólnospołecznych.

Odmienne jest nastawienie Komisji Europejskiej w przypadku technologii węglowych. Poprzez konieczność konkurowania z mniej emisyjnymi technologiami i ponoszenia tego kosztów, ogranicza się możliwości finansowe na rozwój badań w tym zakresie przez same przedsiębiorstwa energetyczne. Przedsiębiorstwa będą skazane na wsparcie ze strony *de facto* Komisji Europejskiej, która arbitralnie będzie mogła wspierać pewne przedsięwzięcia w pewnych państwach członkowskich. Nie ma to nic wspólnego z pobudzaniem mechanizmów rynkowych. W takim działaniu Komisji Europejskiej można doszukiwać się również faworyzowania pewnych państw członkowskich. Niektóre państwa podjęły bowiem decyzje polityczną rozwijania np. energetyki atomowej a przedsiębiorstwa w tych państwach promują rozwój tych samych technologii w innych państwach członkowskich. Nie oznacza to, że tego rodzaju technologii nie należy stosować. Konieczne jest jednak rozsądne ich rozwijanie i przeciwdziałanie powstaniu kolejnej monokultury.

**Państwo odpowiada za energetykę**

Każde państwo członkowskie dba o to, aby zapewnić bezpieczeństwo energetyczne na swoim terytorium. Podejmując takie działania, wykorzystuje dostępny na jego terytorium potencjał. Z uwagi na szczególny charakter elektroenergetyki, potencjał poszczególnych państw wynika w dużej mierze z uwarunkowań geograficznych. Poza tym, zgodnie z prawem Unii Europejskiej, to państwa członkowskie mają uprawnienia do regulowania swoich polityk energetycznych. Komisja Europejska ma jedynie uprawienia do regulowania pewnych aspektów tych polityk, takich jak: harmonizacja regulacji rynkowych, zapewnianie konkurencji i ochrona środowiska. Dotychczasowa praktyka działania Komisji Europejskiej pokazuje, że pod szyldem ochrony środowiska, ingeruje ona istotnie w suwerenne uprawnienia państw członkowskich. Działania takie wydają się wykraczać poza formalne uprawnienia Komisji Europejskiej.

Zasadna jest zatem polityka Polski, która w realizacji krajowej polityki energetycznej stawia szczególny nacisk na energetykę węglową. Polska ma istotny potencjał w tej dziedzinie, którego wykorzystanie wpływa na bezpieczeństwo i potencjalnie na stabilność gospodarczą. Nie wyklucza to oczywiście konieczności zapewnienia dywersyfikacji w tej materii. Żadna monokultura nie jest wskazana, o czym świadczą chociażby ostatnie podwyżki cen węgla dla elektrowni i informacje o następnych planowanych podwyżkach w przyszłości. Dywersyfikacja nie może odbywać się jednak w drodze nakazu i z pominięciem faktycznych bodźców rynkowych. Do tego bowiem mogą prowadzić działania Komisji Europejskiej.

Proponowane przez Komisję Europejską rozwiązania mogą ograniczyć wykorzystywanie węgla, z uwagi na dodatkowe koszty związane z emisją dwutlenku węgla, czyli wyłącznie jednym z czynników związanych z ochroną środowiska. Nie uwzględnia ona pozostałych aspektów związanych z wykorzystywaniem tego surowca w energetyce. Wydaje się, że Komisja Europejska wykracza poza swoje uprawienia modelując pośrednio w ten sposób działania poszczególnych państw.

**Postulaty *de lege ferenda***

W powyższym kontekście, znaczenia nabiera postulat przedstawiony na Szczycie w Brukseli przez delegację polska. Zaproponowano metodę ograniczania emisji dwutlenku węgla w sposób efektywny kosztowo i przewidywalny dla przedsiębiorców. Metoda ta nie dyskryminuje pewnych technologii i nie faworyzuje innych. Idea jest dość prosta, badamy jaka technologia wykorzystywana na skalę przemysłową jest najnowocześniejsza w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Emisje dwutlenku węgla z tej technologii uznawane są jako wskaźnik tzw. najlepszej dostępnej technologii. Emisja z takiej technologii nie jest objęta systemem aukcji. Emisja, która jest wyższa na jednostkę produkowanej energii elektrycznej niż wynikająca ze wskaźnika, wymaga zakupienia uprawnień do emisji dwutlenku węgla. Równocześnie dla wymuszenia określonych działań innowacyjnych u przedsiębiorców, powyższy wskaźnik podlega corocznemu obniżaniu. Takie rozwiązanie zapewnia konkurencję między przedsiębiorstwami produkującymi ten sam towar. Nie ma arbitralnej dyskryminacji jednej technologii kosztem innej.

Dodatkowo należy podejmować działania na szczeblu Unii Europejskiej i na szczeblu międzynarodowym, aby nadać polityce w zakresie ochrony środowiska właściwe jej miejsce. Prawo Unii Europejskiej wymaga, aby ochrona środowiska była uwzględniana we wszystkich politykach i działaniach. Oznacza to, że wprowadzając regulacje w zakresie zmian klimatu, należy również zadbać o stworzenie właściwych

mechanizmów wspierających również rozwój gospodarczy. Projektowane sposoby ograniczania emisji dwutlenku węgla przez sektor elektroenergetyczny powinny uwzględniać mechanizmy rynku konkurencyjnego oraz nie powinny powodować powstawania barier w handlu w ramach Unii Europejskiej.