



KOMISJA  
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 27.3.2013  
COM(2013) 169 final

## **ZIELONA KSIĘGA**

**Ramy polityki w zakresie klimatu i energii do roku 2030**

## ZIELONA KSIĘGA

### Ramy polityki w zakresie klimatu i energii do roku 2030

#### 1. WPROWADZENIE

Unia Europejska nakreśliła wyraźne ramy służące ukierunkowaniu polityki w zakresie energii i klimatu do 2020 r. Ramy te integrują różne cele polityczne, takie jak zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych, zabezpieczenie dostaw energii i wspieranie wzrostu, konkurencyjności i tworzenia miejsc pracy dzięki opłacalnemu i zasobooszczędnemu podejściu opierającemu się na zaawansowanych technologiach. Te cele polityczne są realizowane za pośrednictwem trzech głównych celów dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych, odnawialnych źródeł energii oraz oszczędności energii. Istnieją również dodatkowe cele dotyczące zużycia energii w sektorze transportu. Jednocześnie UE wprowadziła ramy regulacyjne, których zadaniem jest stworzenie otwartego, zintegrowanego i konkurencyjnego jednolitego rynku energii zapewniającego większe bezpieczeństwo dostaw. Mimo że poczyniono zadowalające postępy w zakresie spełnienia celów na rok 2020, stworzenia wewnętrznego rynku energii i realizacji innych celów polityki energetycznej, należy zastanowić się nad nowymi ramami politycznymi w zakresie klimatu i energii na okres do 2030 r. Szybkie uzgodnienie ram na ten okres jest ważne z trzech powodów:

- Po pierwsze długie cykle inwestycyjne oznaczają, że infrastruktura finansowana w najbliższej przyszłości będzie działać jeszcze w 2030 r. i w kolejnych latach, zaś inwestorom niezbędna jest pewność i mniejsze ryzyko regulacyjne;
- Po drugie określenie celów na 2030 r. przyczyni się do poczynienia postępów na drodze do konkurencyjnej gospodarki i bezpiecznego systemu energetycznego poprzez stworzenie większego zapotrzebowania na wydajne technologie niskoemisyjne i stymulowanie działalności badawczej, rozwojowej i innowacyjnej, co może stworzyć nowe możliwości dla wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. To z kolei zmniejsza zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio koszty gospodarcze;
- Po trzecie, chociaż negocjacje w sprawie prawnie wiążącego porozumienia międzynarodowego w zakresie łagodzenia skutków zmiany klimatu były trudne, w dalszym ciągu oczekuje się, że zostanie ono osiągnięte do końca 2015 r. Przed tą datą UE będzie musiała dojść do porozumienia w sprawie szeregu kwestii, w tym w odniesieniu do swojego poziomu ambicji, tak aby móc aktywnie zaangażować się we współpracę z innymi krajami.

Niniejsze ramy na okres do 2030 r. muszą być wystarczająco ambitne, aby zagwarantować, że UE będzie na dobrej drodze do realizacji długoterminowych celów w dziedzinie klimatu. Muszą one jednak również odzwierciedlać szereg istotnych zmian, które miały miejsce od uzgodnienia pierwotnych ram w 2008/2009 r.:

- skutki obecnego kryzysu gospodarczego;
- problemy budżetowe państw członkowskich i przedsiębiorstw, zmagających się z trudnościami w zapewnieniu funduszy dla inwestycji długoterminowych;

- zmiany występujące na rynkach energii w UE i na całym świecie, w tym w odniesieniu do odnawialnych źródeł energii, niekonwencjonalnych źródeł gazu i ropy naftowej oraz energii jądrowej;
- obawy gospodarstw domowych o energię po przystępnych cenach i przedsiębiorstw w odniesieniu do konkurencyjności;
- różne poziomy ambicji i zaangażowania partnerów międzynarodowych w ograniczanie emisji gazów cieplarnianych.

Ramy na okres do 2030 r. muszą opierać się na wnioskach wyciągniętych z obecnych ram: co działa, a co nie; co można ulepszyć. Powinny one uwzględnić sytuację międzynarodową i zachęcić do bardziej zdecydowanego międzynarodowego działania w dziedzinie klimatu. Należy określić, w jaki sposób najlepiej wykorzystać w maksymalnym stopniu efekt synergii i na jakie kompromisy można się zgodzić w odniesieniu do celów w zakresie konkurencyjności, bezpieczeństwa dostaw energii i zrównoważonego rozwoju.

Ramy powinny również uwzględniać długoterminowe perspektywy, które Komisja określiła w 2011 r. w planie działania prowadzącym do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r., planie działania w dziedzinie energii na rok 2050 oraz białej księdze w sprawie transportu. Parlament Europejski przyjął rezolucje w sprawie planów działania<sup>1</sup>. Wspomniane plany działania zostały opracowane zgodnie z celem, jakim jest zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych o 80-95 % do roku 2050 w porównaniu z poziomami z 1990 r., jako część starań, które mają podjąć kraje rozwinięte jako grupa. Analizy przedstawione w tych planach obejmują następujące ważne wyniki:

- aby osiągnąć redukcję emisji gazów cieplarnianych o 80-95 % do 2050 r., zgodnie z uzgodnionym na szczecelu międzynarodowym celem utrzymania ocieplenia atmosferycznego na poziomie poniżej 2°C, emisje gazów cieplarnianych w UE musiałyby zostać zmniejszone do 2030 r. o 40 %;
- większy udział energii odnawialnej, poprawa efektywności energetycznej oraz lepsza i bardziej inteligentna infrastruktura energetyczna przyczynią się do przekształcenia systemu energetycznego UE w sposób przynoszący same korzyści;
- scenariusze polityczne nakreślone w planie działania w dziedzinie energii na rok 2050 r. wskazują na udział odnawialnych źródeł energii na poziomie ok. 30 % w 2030 r.;
- potrzebne są znaczne nakłady inwestycyjne na rzecz modernizacji systemu energetycznego, niezależnie od tego, czy obejmie ona dekarbonizację, które będą miały wpływ na ceny energii w okresie do roku 2030.

Celem niniejszej zielonej księgi jest przeprowadzenie konsultacji z zainteresowanymi stronami w celu uzyskania materiału dowodowego i poznania poglądów, które przyczynią się do stworzenia ram na okres do 2030 r. Na wstępie dokonano przeglądu obowiązujących ram i osiągnięć, a następnie przedstawiono kwestie, w odniesieniu do których potrzebne są opinie zainteresowanych stron. Równocześnie Komisja prowadzi konsultacje na temat zagadnień odnoszących się do międzynarodowych negocjacji nowego prawnie wiążącego porozumienia na rzecz działań w dziedzinie klimatu, jak również swojej polityki w zakresie umożliwienia demonstracji technologii wychwytywania i składowania dwutlenku węgla.

<sup>1</sup> Odnośniki do rezolucji Parlamentu Europejskiego i planów działania znajdują się w załączniku, w sekcji „Najważniejsze dokumenty referencyjne”.

## **2. OBECNE RAMY POLITYKI UE ORAZ DOTYCHCZASOWE OSIĄGNIĘCIA**

Dla obecnych ram polityki bardzo ważne są trzy główne cele, które należy osiągnąć do 2020 r.: 1) unijny cel w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych o 20 % w stosunku do poziomu emisji z 1990 r.; 2) 20 % udziału energii ze źródeł odnawialnych w energii zużywanej w UE oraz konkretne cele dla państw członkowskich; 3) 20 % oszczędności w zużyciu energii w porównaniu z prognozami. Ponadto istnieją szczególne cele na rok 2020 w zakresie udziału energii ze źródeł odnawialnych w sektorze transportu (10 %) oraz dekarbonizacji paliw transportowych (6 %). Ramy te uwzględniają różne koszty energetyczne poszczególnych państw członkowskich, ich sytuację gospodarczą oraz zdolność do podejmowania działań, a zatem przewidują mechanizmy mające zapewnić sprawiedliwy podział nakładów między państwami. Uwzględniono też środki, których celem jest ograniczenie ryzyka związanego z ucieczką emisji i ich wpływ na energochłonne sektory przemysłu. Ramy wspiera szeroki zestaw instrumentów finansowych Unii oraz strategiczny plan w dziedzinie technologii energetycznych (plan EPSTE). Ponadto Komisja zaproponowała zmianę prawodawstwa UE dotyczącego opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej<sup>2</sup>, aby usunąć pokrywające się elementy istniejących instrumentów finansowych. Ramy na rok 2020 r. uzupełnia strategia „Energia 2020”<sup>3</sup>, w której oceniono skalę wyzwań i środków mających na celu zapewnienie konkurencyjnego, zrównoważonego i bezpiecznego systemu energetycznego.

### **2.1. Cel redukcji emisji gazów cieplarnianych o 20 % i środki wykonawcze**

Cel redukcji emisji gazów cieplarnianych o 20 % do 2020 r. w porównaniu z poziomem z 1990 r. jest realizowany w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS) i decyzji dotyczącej wspólnego wysiłku redukcyjnego, która określa docelowe poziomy redukcji dla sektorów nieobjętych ETS. Jego realizację wspierają unijne i krajowe strategie polityczne w zakresie redukcji emisji. W 2011 r. emisje gazów cieplarnianych objętych pakietem klimatyczno-energetycznym oszacowano na 16 % poniżej poziomu z 1990 r.

ETS zapewnia jednolitą cenę emisji dwutlenku węgla dla dużych instalacji przemysłowych, sektora energetycznego i sektora lotnictwa. Obejmuje on ponad 10 000 instalacji i prawie 50 % wszystkich emisji gazów cieplarnianych w UE. Jednolita cena gwarantuje, że cele w zakresie klimatu są spełnione w sposób efektywny pod względem kosztów oraz że przedsiębiorstwa w całej UE mają równe warunki działania. Cena emisji dwutlenku węgla jest teraz elementem decyzji operacyjnych i inwestycyjnych unijnych przedsiębiorstw i przyczyniła się do znacznego ograniczenia emisji. Nie stała się jednak istotnym czynnikiem długoterminowych inwestycji w technologie niskoemisyjne. Pomimo faktu, że pułap emisji w ramach systemu ETS zmniejszy się do 2020 r. do około -21 % w porównaniu z 2005 r. i nadal będzie się zmniejszać po 2020 r., co powinno zasadniczo stanowić gwarancję prawną, że niezbędne będą znaczne inwestycje w technologie niskoemisyjne, obecna znacząca nadwyżka uprawnień, spowodowana częściowo przez kryzys gospodarczy, uniemożliwia odzwierciedlenie tej sytuacji w cenach emisji dwutlenku węgla. Niskie ceny emisji dwutlenku węgla nie stanowią dla inwestorów wystarczającej zachęty do inwestowania i zwiększają ryzyko uzależnienia od technologii wysokowęglowych. Niektóre państwa członkowskie są zaniepokojone rozwojem sytuacji i podjęły lub rozważają podjęcie krajowych środków, takich jak podatki dla wysokoemisyjnych paliw w sektorach objętych systemem ETS. Istnieje coraz większe ryzyko fragmentacji polityki i doprowadzenia do sytuacji, w której polityki krajowe i sektorowe podważają rolę systemu ETS i równych warunków, które miał on stworzyć.

---

<sup>2</sup> COM(2011) 169 final.

<sup>3</sup> COM(2010) 639 final.

Stanowi to zagrożenie dla jednolitego rynku. W sprawozdaniu dotyczącym rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla oceniono w bardziej szczegółowy sposób funkcjonowanie ETS<sup>4</sup>.

W decyzji dotyczącej wspólnego wysiłku redukcyjnego (ESD) określono krajowe cele w zakresie emisji gazów cieplarnianych w sektorach nieobjętych ETS. Cel łączny wynosi 10 % redukcji emisji na poziomie UE w 2020 r. w porównaniu do poziomu w 2005 r. Wiele obszarów polityki UE, w tym prawodawstwo i inicjatywy sektorowe, przyczyniło się do ograniczenia emisji w tych sektorach. Obejmują one strategie polityczne dotyczące ograniczenia emisji CO<sub>2</sub> i poprawy efektywności energetycznej w samochodach osobowych, sektorze mieszkaniowym i urządzeniach zużywających energię, jak również konkretne strategie w zakresie odpadów, środowiska naturalnego, rolnictwa i użytkowania gruntów (zob. załącznik). Do redukcji emisji przyczyniają się również strategie polityczne zakładające cele w zakresie efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii. Cele krajowe są rozdzielane między państwa członkowskie proporcjonalnie do ich zdolności gospodarczej. Niektóre z nich muszą zmniejszyć poziom emisji w stosunku do 2005 r., podczas gdy inne mają prawo do ograniczonego wzrostu poziomu emisji. Łącznie UE jest na dobrej drodze do osiągnięcia 10 % redukcji, ale istnieją znaczne różnice pomiędzy państwami członkowskimi. Połowa z nich nadal musi podjąć dodatkowe środki. Ponadto decyzja dotycząca wspólnego wysiłku redukcyjnego umożliwia państwom członkowskim osiągnięcie ich celów w sposób elastyczny, poprzez zakup międzynarodowych jednostek emisji lub poprzez handel z państwami członkowskimi przekraczającymi zakładane cele.

## **2.2. Cel w zakresie wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych i środki wykonawcze**

UE czyni postępy na drodze do osiągnięcia do 2020 r. celu zakładającego 20 % udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto. W 2010 r. udział energii odnawialnej w UE wynosił 12,7 % w porównaniu do 8,5 % w roku 2005. W okresie 1995-2000, gdy nie istniały ramy prawne, udział energii odnawialnej wzrastał o 1,9 % rocznie. W następstwie wprowadzenia orientacyjnych celów (2001-2010) udział energii odnawialnej zaczął wzrastać o 4,5 % rocznie. Dzięki prawnie wiążącym celom krajowym wzrost ten był jeszcze większy, lecz aby osiągnąć ogólny cel na rok 2020 musi on wynosić średnio 6,3 % rocznie. Udział energii ze źródeł odnawialnych w sektorze transportu osiągnął w 2010 r. 4,7 %, w porównaniu z zaledwie 1,2 % w roku 2005. W ciepłownictwie i chłodnictwie udział energii odnawialnej nadal rośnie i do roku 2020 powinien zwiększyć się prawie dwukrotnie. Jednakże większości państw członkowskich do osiągnięcia swoich celów na rok 2020 potrzebne będą nowe środki w związku z ograniczeniem systemów wsparcia i utrudnionym dostępem do finansowania w kontekście kryzysu gospodarczego.

Komisja przedstawiła sytuację w zakresie energii odnawialnej w UE w 2012 r.<sup>5</sup>. Wraz z niniejszą zieloną księgą opublikowano zaktualizowane sprawozdanie z postępów. Inwestycje w badania i rozwój, innowacje i rozpowszechnienie na szeroką skalę w sektorze przyczyniły się do znaczącego obniżenia kosztów technologii w zakresie odnawialnych źródeł energii. Istnieją kluczowe wyzwania związane z rozpowszechnieniem na szeroką skalę, takie jak pełna integracja odnawialnych źródeł energii do systemu elektroenergetycznego UE w sposób pozwalający na rozwiązanie kwestii nieregularności dostaw, a także poprawa współpracy między państwami członkowskimi w osiąganiu celów. Do włączenia energii ze źródeł

<sup>4</sup> Sprawozdanie „Stan europejskiego rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla w 2012 r.”, (COM (2012) 652). W sprawozdaniu konsultacji poddano możliwe sposoby rozwiązania problemu nadwyżki uprawnień w systemie ETS, w tym zwiększenie liczby sektorów objętych systemem.

<sup>5</sup> Komunikat „Energia odnawialna: ważny uczestnik europejskiego rynku energii”, COM (2012) 271.

odnawialnych do systemu elektroenergetycznego przyczyni się połączenie hurtowych rynków energii elektrycznej UE oraz upowszechnienie inteligentnych sieci, które oferują możliwości w zakresie dostosowania wytwarzania, kontroli sieci, przechowywania i konsumpcji do zmieniającej się sytuacji na rynkach. Jednak w celu dostosowania infrastruktury do energii odnawialnej konieczne będą również ogromne inwestycje w sieci przesyłowe i dystrybucyjne, w tym w infrastrukturę transgraniczną, tak aby umożliwić stworzenie wewnętrznego rynku energii. Innym ważnym wyzwaniem jest zapewnienie, aby odnawialne źródła energii stały się bardziej opłacalne, tak aby ograniczyć stosowanie systemów wsparcia tylko do tych technologii i dziedzin, które nadal ich potrzebują. Systemy te powinny być zaprojektowane tak, aby unikały nadmiernej kompensacji, stały się bardziej opłacalne, zachęcały do znacznej redukcji emisji gazów cieplarnianych, zwiększały innowacyjność, zapewniały zrównoważone wykorzystanie surowców, były w stanie przystosować się do zmian kosztów w celu uniknięcia uzależnienia od dotacji, były spójne we wszystkich państwach członkowskich, oraz - w szczególności w zakresie biopaliw - aby zapewniały zgodność z zasadami WTO.

### **2.3. Cel w zakresie oszczędności energii i środki wykonawcze**

Cel na rok 2020 polegający na uzyskaniu 20 % oszczędności zużycia energii pierwotnej w UE (w porównaniu do prognozy opracowanej w 2007 r.) nie jest prawnie wiążący dla państw członkowskich, niemniej jednak poczyniono znaczne postępy. Po latach wzrostu gospodarczego zużycie energii pierwotnej osiągnęło najwyższy poziom w latach 2005/2006 (około 1825 mln ton ekwiwalentu ropy) i nieznacznie maleje od 2007 r. (do 1730 mln ton ekwiwalentu ropy w 2011 r.). Tendencja ta wynika częściowo z kryzysu gospodarczego, a częściowo ze skuteczności obecnych strategii politycznych. Wynika ona również ze zmniejszenia energochłonności przemysłu UE, która w 2010 r. wyniosła 149 ton ekwiwalentu ropy/mln EUR, co oznacza spadek z 174 ton ekwiwalentu ropy/mln EUR w 2000 r. i 167 w 2005 r.

W wyniku przyjęcia dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej (EED) w 2012 r. istnieją obecnie kompleksowe ramy prawne na poziomie UE. Muszą one zostać w pełni wdrożone przez państwa członkowskie. EED przyczyni się do osiągnięcia postępu w tej dziedzinie, mimo że wstępna analiza Komisji wskazuje na to, że przy obecnej polityce cel na 2020 r. nie zostanie osiągnięty<sup>6</sup>. Częścią problemu jest brak odpowiednich narzędzi do monitorowania postępów i pomiaru wpływu na szczeblu państw członkowskich. Kolejnym ważnym wyzwaniem jest zmobilizowanie funduszy niezbędnych do zapewnienia dalszego postępu.

Od 2009-2010 r. na podstawie dyrektywy w sprawie ekoprojektu i dyrektywy w sprawie etykiet efektywności energetycznej przyjęto środki wykonawcze w odniesieniu do produktów związanych z energią. Środki te zmniejszają zapotrzebowanie na energię artykułów gospodarstwa domowego i produktów przemysłowych, prowadząc tym samym do oszczędności dla użytkowników końcowych. Środki takie przyjęto w odniesieniu do szeregu urządzeń elektronicznych, w tym domowych zmywarek do naczyń, lodówek, pralek, telewizorów i opon, jak również produktów przemysłowych takich jak silniki, wentylatory i pompy. Szacuje się, że przyjęcie środków w zakresie ekoprojektu i oznakowania przyniesie oszczędności energii rzędu ok. 90 mln ton ekwiwalentu ropy w 2020 r.

W celu uwzględnienia kwestii zużycia energii w sektorze budownictwa, w szczególności w celach ogrzewania i chłodzenia, UE przyjęła w 2010 r. zmienioną dyrektywę w sprawie

---

<sup>6</sup> Do osiągnięcia celu powinny przyczynić się następujące czynniki: wdrożenie środków zawartych w białej księdze dotyczącej transportu, dalsze środki w zakresie ekoprojektu, inteligentne systemy pomiarowe i wprowadzanie inteligentnych sieci oraz powiązana reakcja popytu.

charakterystyki energetycznej budynków (EPBD). Oprócz obowiązku, aby państwa członkowskie stosowały minimalne wymagania dotyczące charakterystyki energetycznej dla nowych i istniejących budynków, dyrektywa wymaga, aby dopilnowały one, by do 2021 r. wszystkie nowe budynki były „budynkami o niemal zerowym zużyciu energii”. Jednakże opóźnienia i niepełne krajowe środki służące wdrożeniu niniejszej dyrektywy stanowią zagrożenie dla niezbędnego wkładu sektora budynków w obniżanie emisji gazów cieplarnianych i ograniczenie zużycia energii. Szacuje się, że potencjał ekonomicznie uzasadnionych oszczędności w sektorze budowlanym wyniesie do 2020 r. 65 mln ton ekwiwalentu ropy. UE wspiera rozwój energooszczędnych technologii, w tym za pośrednictwem partnerstw publicznych w zakresie efektywności energetycznej budynków, ekologicznych samochodów i zrównoważonej produkcji.

W sektorze transportu rozporządzenia ustanawiające normy emisji dla pojazdów dostawczych doprowadziły do znacznego zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych, co znajduje odzwierciedlenie w średnich emisjach CO<sub>2</sub> z nowych samochodów, które spadły ze 172 g/km w 2000 r. do 135,7 g/km w 2011 r.

#### **2.4. Bezpieczeństwo dostaw i przystępność cenowa energii na wewnętrznym rynku energii**

Pakiet klimatyczno-energetyczny z 2009 r. nie jest jedynym instrumentem w tej dziedzinie. W 2009 r. i 2010 r. UE przyjęła kompleksowe akty prawne w zakresie wewnętrznego rynku energii elektrycznej i gazu ziemnego, a w następstwie dwóch kryzysów dostaw gazu, rozporządzenie w sprawie bezpieczeństwa dostaw gazu. Ponieważ żaden z celów polityki energetycznej nie może zostać osiągnięty bez odpowiednich połączeń sieciowych, Komisja przedstawiła również wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie wytycznych dotyczących transeuropejskiej infrastruktury energetycznej, co do którego Parlament Europejski i Rada osiągnęły porozumienie polityczne. W rozporządzeniu poruszono kwestię wyzwań infrastrukturalnych związanych z zapewnieniem rzeczywistych połączeń międzysystemowych na rynku wewnętrznym, włączeniem energii ze zmiennych źródeł odnawialnych i poprawą bezpieczeństwa dostaw<sup>7</sup>.

Inne środki UE, takie jak strategiczny plan w dziedzinie technologii energetycznych, zostały wprowadzone w celu zachęcenia do dokonania przełomu technologicznego poprzez realizację projektów rozwojowych i demonstracyjnych w zakresie nowych i innowacyjnych technologii: np. w odniesieniu do biopaliw drugiej generacji, inteligentnych sieci, inteligentnych miast, magazynowania energii elektrycznej i elektromobilności, technologii wychwytywania i składowania dwutlenku węgla oraz ogrzewania i chłodzenia następnej generacji z wykorzystaniem energii jądrowej i odnawialnej. Na początku 2013 r. Komisja przedstawiła również wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie rozmieszczania infrastruktury paliw alternatywnych, który zostanie uzupełniony przez proponowany przegląd wytycznych dotyczących TEN-T.

Szereg wyzwań nie został uwzględniony w pakiecie klimatyczno-energetycznym z 2009 r. Przykładowo nie określono niezbędnej infrastruktury przesyłu i dystrybucji. Wyzwania w zakresie zarządzania związane z wprowadzeniem energii ze źródeł odnawialnych, w tym

<sup>7</sup> Dla projektów, które zostały określone jako projekty będące przedmiotem wspólnego zainteresowania, rozporządzenie wprowadza środki na rzecz przyspieszenia procedur wydawania pozwoleń, w tym poprzez ustanowienie maksymalnych terminów i usprawnienie procedury oceny oddziaływania na środowisko. Rozporządzenie przewiduje również lepsze zachęty dla inwestorów poprzez umocnienie przepisów wykonawczych, oraz określa warunki pomocy finansowej UE w ramach proponowanego instrumentu „Łącząc Europę”.

dotyczące zmiennych dostaw energii z niektórych odnawialnych źródeł (np. energii wiatrowej i słonecznej) także nie zostały w pełni rozważone. Nie doceniono również wpływu znacznej liczby krajowych systemów wsparcia dla energii odnawialnej na integrację rynków.

W trzecim pakiecie energetycznym zajęto się kwestią pobudzenia konkurencyjności na rynku, ale nie poruszono kwestii, czy rynek oferował niezbędne zachęty do inwestowania w wytwarzanie, dystrybucję i przesył oraz w zdolności magazynowe w systemie o większym udziale odnawialnych źródeł energii. Dopóki odnawialne źródła energii nie staną się konkurencyjne kosztowo, dążenie do bardziej zrównoważonego systemu energetycznego należy rozważać z uwzględnieniem konieczności stworzenia w pełni zliberalizowanego i zintegrowanego rynku energii będącego w stanie skutecznie mobilizować i rozdzielać inwestycje.

Istotne zmiany i tendencje w UE i poza nią obejmują rosnącą zależność od importu energii w UE oraz postęp technologiczny naszych głównych konkurentów, nowe trasy dostaw, a także wzrost liczby nowych producentów energii w Afryce i Ameryce Łacińskiej. Będzie to mieć wpływ na koszt energii i bezpieczeństwo dostaw w UE.

### **3. KLUCZOWE KWESTIE W ZAKRESIE KONSULTACJI**

Ramy polityki w zakresie klimatu i energii na okres do 2030 r. będą opierać się na znaczących postępach już dokonanych w tej dziedzinie. Muszą one wyciągnąć wnioski z doświadczeń obecnych ram i określić obszary, w których możliwe jest wprowadzenie udoskonaleń. Doświadczenia i opinie zainteresowanych stron, którym towarzyszą, jeśli to możliwe, rzetelne dane, są niezbędne w odniesieniu do czterech ogólnych kwestii: celów; innych instrumentów polityki; konkurencyjności; oraz różnych zdolności państw członkowskich do działania.

#### **3.1. Cele**

Podstawowe kwestie, którymi należy się zająć w nowych ramach polityki w zakresie energii i klimatu do 2030 r., dotyczą rodzajów, charakteru i poziomu celów oraz ich wzajemnej interakcji. Czy cele powinny być ustanawiane na poziomie UE, krajowym czy sektorowym oraz czy powinny być prawnie wiążące? Istnieją rozbieżne poglądy na temat konieczności celów i ich rodzaju. Z doświadczenia aktualnych ram wynika, że cele pozwalają na przyspieszenie działań politycznych, zapewniają długoterminową wizję dla inwestycji oraz punkt odniesienia do oceny postępu, jednak niektóre zainteresowane strony argumentują, że istniejące cele i strategie w zakresie ich osiągnięcia niekoniecznie są spójne i opłacalne, lub że nie biorą one w wystarczającym stopniu pod uwagę konkurencyjności i rentowności oraz dojrzałości technologii. Ramy na okres do 2030 r. powinny uwzględnić rozwój technologiczny i promować badania naukowe i innowacje. Zachodzi zatem potrzeba oceny, jakie cele mogłyby najlepiej, w prosty i opłacalny sposób, przyczynić się do realizacji polityki energetycznej i klimatycznej do 2030 r., oraz czy obecne podejście może zostać usprawnione ze szczególnym uwzględnieniem zapotrzebowania na różne cele cząstkowe, na przykład w sektorze transportu. Analiza ta powinna również zająć się kwestią, czy wystarczy określić jedynie poziom emisji gazów cieplarnianych do roku 2030, biorąc pod uwagę inne cele, takie jak bezpieczeństwo dostaw oraz konkurencyjność.

Obecne cele w zakresie klimatu i energii dotyczące redukcji emisji gazów cieplarnianych, udziału odnawialnych źródeł energii i oszczędności energii, zostały sformułowane tak, aby się nawzajem wspierać i rzeczywiście odnotowuje się interakcje między nimi. Większy udział energii odnawialnej może doprowadzić do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych, o ile nie zastępuje ona innych niskoemisyjnych źródeł energii, a zwiększenie efektywności energetycznej może pomóc w zmniejszeniu emisji gazów cieplarnianych i ułatwić osiągnięcie celu w zakresie energii odnawialnej. Istnieją oczywiste synergie, ale również potencjalne



kompromisy. Na przykład większe niż spodziewane oszczędności energii i produkcja energii odnawialnej mogą doprowadzić do spadku cen emisji dwutlenku węgla poprzez osłabianie zapotrzebowania na uprawnienia do emisji w systemie ETS. To z kolei może osłabić sygnał cenowy systemu ETS dla innowacji i inwestycji w efektywność energetyczną i technologie niskoemisyjne, nie wpływając jednak na osiągnięcie ogólnego celu w zakresie redukcji gazów cieplarnianych.

Ramy na okres do 2030 r. przewidujące szereg celów będą musiały wyraźnie uwzględnić te interakcje. Powinny one również wziąć pod uwagę, że większy udział odnawialnych źródeł energii i większe oszczędności energii nie będą w stanie samodzielnie zapewnić większej konkurencyjności i bezpieczeństwa dostaw. Konieczne będzie zachowanie odpowiednich rozwiązań politycznych; może również zająć potrzeba wprowadzenia dodatkowych wskaźników, które będą w bardziej bezpośredni sposób uwzględniać te cele.

Istnieje powszechna zgoda co do tego, że cele pośrednie dla redukcji emisji gazów cieplarnianych będą niezbędne dla osiągnięcia celu zmniejszenia emisji o 80-95 % do 2050 r. Kluczową kwestią jest podejmowanie decyzji na temat pośrednich celów na najbardziej odpowiednim szczeblu. Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r. wskazuje, że redukcja emisji o 40 % do 2030 r. w porównaniu z poziomem z 1990 r. byłaby racjonalna pod względem kosztów. Redukcja mniejsza niż 40 % podniosłoby koszty przekształcenia w gospodarkę niskoemisyjną w perspektywie długoterminowej. Podczas gdy w planach działania stwierdzono, że zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych o 40 % do 2030 r. można osiągnąć bez nadmiernego zwiększenia kosztów dla naszego systemu energetycznego, zdobycie funduszy koniecznych do pokrycia kosztów kapitałowych związanych ze znacznymi inwestycjami wstępnymi będzie jednak stanowić wyzwanie.

W planie działania w dziedzinie energii do 2050 r. wykazano, że udział energii ze źródeł odnawialnych w systemie energetycznym musi nadal wzrastać po 2020 r. Cel w zakresie odnawialnych źródeł energii na rok 2030 musiałby zostać poddany dogłębnej analizie, ponieważ w tym terminie energia ze źródeł odnawialnych nie będzie już czymś nowym i w coraz większym stopniu będzie konkurować z innymi technologiami niskoemisyjnymi. Należy również rozważyć, czy zwiększenie udziału energii odnawialnej na poziomie UE mogłoby zostać osiągnięte bez ustanawiania konkretnego celu, w ramach systemu ETS i środków regulacyjnych pozwalających stworzyć sprzyjające warunki rynkowe. Ewentualny cel w zakresie udziału energii ze źródeł odnawialnych będzie zależał od (i) tego, czy dany cel zostanie uznany za niezbędny, aby zapewnić większy udział energii ze źródeł odnawialnych po 2020 r., a tym samym przyczynić się do zwiększenia wykorzystania lokalnych źródeł energii, zmniejszenia zależności energetycznej i zwiększenia zatrudnienia i wzrostu; oraz (ii) tego, czy i w jaki sposób można to osiągnąć bez niepożądanych skutków programów wsparcia odnawialnych źródeł energii dla rynków energii, cen energii i budżetów publicznych. Należy ustalić, czy cele w zakresie energii odnawialnej mogą być najlepiej osiągnięte przy użyciu nowego głównego celu (łącznie z celami cząstkowymi lub bez takich celów) dla sektorów takich jak transport, przemysł i rolnictwo, lub też innych odpowiednich środków. Jakikolwiek cel lub strategie w zakresie energii odnawialnej będą musiały wziąć pod uwagę rosnącą liczbę informacji na temat trwałości, kosztów, dojrzałości technologii i potencjału w zakresie innowacji.

Unijne ramy polityki na rzecz efektywności energetycznej zostały niedawno zaktualizowane poprzez przyjęcie dyrektywy EED, a w 2014 r. zostanie przeprowadzony przegląd dotyczący celu na rok 2020. Dyskusje dotyczące oszczędności energii do 2030 r. należy postrzegać w tym właśnie kontekście. Istnieje szereg kwestii, które należy rozważyć. Po pierwsze w planie działania w dziedzinie energii do 2050 r. efektywność energetyczną i oszczędności energii

uznano za opcje przynoszące same korzyści dla systemu energetycznego. Co prawda dowody dotyczące efektywności obecnego systemu będą dostępne najwcześniej w 2014 r., jednak zasadnicze znaczenie będzie miało zapewnienie spójności ewentualnego celu w zakresie oszczędności energii z innymi celami. Niezbędne będzie również rozważenie, czy postępy w zakresie efektywności energetycznej należy osiągać poprzez ustanowienie celów dla państw członkowskich czy też celów sektorowych.

Konieczne jest również stwierdzenie, czy za wskaźnik dotyczący tego celu należy w dalszym ciągu obierać bezwzględny poziom zużycia energii, czy też może bardziej wskazany byłby stosunkowy wskaźnik związany z intensywnością energetyczną (np. zużycie energii w stosunku do PKB lub wartość dodana brutto). Podczas gdy bezwzględny cel mógłby lepiej zagwarantować osiągnięcie ogólnych oszczędności, cel stosunkowy byłby w stanie w większym stopniu uwzględnić dynamikę gospodarki UE i stan faktyczny rozwoju gospodarczego.

W przeciwieństwie do redukcji emisji gazów cieplarnianych i odnawialnych źródeł energii, obecne podejście do kwestii efektywności energetycznej opiera się na połączeniu niewiążących celów i wiążących środków. Potrzeba wprowadzenia przepisów unijnych na okres do 2020 r. (np. ramy dotyczące ekoprojektu, dyrektywy EED i EPBD) jest związana, przynajmniej częściowo, z brakiem prawnie wiążących celów w zakresie oszczędności energii dla państw członkowskich. Wszelkie prawnie wiążące cele w zakresie oszczędności energii lub intensywności energetycznej musiałyby zapewnić państwom członkowskim wystarczającą elastyczność w zakresie osiągnięcia założonych celów, wprowadzając potencjalnie mniej wiążących środków na szczeblu UE. Jednakże takie podejście musiałoby wziąć pod uwagę, iż znaczna część prawodawstwa UE, które przyczynia się do zmniejszenia zużycia energii, odgrywa również zasadniczą rolę w tworzeniu rynku wewnętrznego dla tych produktów (np. ramy w sprawie ekoprojektu). Jeśli cele miałyby pozostać niewiążące, należy się zastanowić, czy obowiązujące konkretne środki są wystarczające, czy też konieczne byłoby wprowadzenie nowych środków. Kluczowym zagadnieniem będzie zakres, w jakim rynki energii, poprzez sygnały cenowe i reakcję na popyt, będą w stanie samodzielnie i w wystarczającym stopniu zachęcać do poprawy efektywności energetycznej, oraz pytanie, czy ETS i jego wpływ na poziom cen energii elektrycznej stworzy zachęty do oszczędności energii, również w przypadku braku konkretnych celów lub środków. Konieczne będzie uwzględnienie stosunkowo niewielkiej elastyczności cenowej popytu na energię wielu ważnych sektorów gospodarki i przewidywanego przyszłego poziomu cen, jak również zmienności cen w ramach ETS.

### **3.2. Spójność instrumentów polityki**

Cele na rok 2020 są realizowane za pośrednictwem instrumentów politycznych na szczeblu UE, które są ściśle związane z rynkiem wewnętrznym. Państwa członkowskie mają większe pole do manewru przy wdrażaniu prawodawstwa UE w zakresie energii odnawialnej i efektywności energetycznej oraz emisji gazów cieplarnianych poza systemem ETS, np. w sektorze transportu drogowego. Doprowadziło to do różnych podejść krajowych systemów wsparcia dla odnawialnych źródeł energii, opodatkowania energii i emisji CO<sub>2</sub>, norm charakterystyki energetycznej w odniesieniu do budynków oraz innych strategii w zakresie efektywności energetycznej.

Aby rozwiązać kwestię różnych celów politycznych i barier rynkowych może być potrzebne połączenie instrumentów. Instrumenty te będą ze sobą współdziałać, jak już opisano powyżej. Niektóre zainteresowane podmioty krytykowały brak ogólnej spójności między politykami w wyniku takich interakcji i zwróciły uwagę na potrzebę poprawy opłacalności różnych środków w dziedzinie energii i klimatu, z uwzględnieniem wykonalności technicznej.

Ponadto krajowe środki nie powinny prowadzić do fragmentacji rynku wewnętrznego. Należy skupić się na inwestycjach w infrastrukturę, w szczególności w sieci, które przyczynią się do pogłębienia integracji rynku UE i zapewnią zrównoważony rozwój, konkurencyjność i bezpieczeństwo dostaw.

Ramy polityki na okres do 2030 r. powinny zatem zachować równowagę pomiędzy konkretnymi środkami wykonawczymi na szczeblu UE i elastycznością państw członkowskich pozwalającą na osiągnięcie celów w sposób najbardziej odpowiedni do warunków krajowych, przestrzegając jednocześnie zasad rynku wewnętrznego. Obecna równowaga między instrumentami na poziomie UE i celami lub instrumentami krajowymi będzie musiała zostać poddana bardziej szczegółowej ocenie, z uwzględnieniem skutków dotacji na paliwa kopalne. Tak jak poprzednio rozważony będzie musiał zostać także podział wysiłków.

Poza instrumentami regulacyjnymi Unia zapewnia również znaczące wsparcie finansowe dla polityki w dziedzinie zmiany klimatu i energii odnawialnej, w szczególności w ramach polityki spójności, unijnych programów badawczych, a w przyszłości - instrumentu „Łącząc Europę”. Na cele dotyczące działań w dziedzinie klimatu przeznaczone zostanie ok. 20 % wydatków UE w okresie 2014-2020 r., w związku z czym muszą one zostać uwzględnione w stosownych instrumentach w celu zagwarantowania, że przyczyniają się do zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego. Działanie takie ma na celu stworzenie niskoemisyjnej, zasobooszczędnej i odpornej na zmianę klimatu gospodarki, która pozwoli na zwiększenie konkurencyjności Europy i stworzenie większej liczby bardziej ekologicznych miejsc pracy<sup>8</sup>.

Ocenie musi zostać poddany przyszły dostęp do międzynarodowych jednostek emisji po 2020 r. Wykorzystanie międzynarodowych jednostek emisji może przyczynić się do ograniczenia kosztów, lecz przyczynia się także do niepewności co do zapotrzebowania wewnątrz UE oraz do powstania nadwyżki uprawnień w systemie ETS. Ponadto za pośrednictwem mechanizmu czystego rozwoju przemysł i rządy UE dotują konkurencyjne sektory, zwłaszcza w gospodarkach wschodzących, takich jak Chiny, Indie i Brazylia. Przejście od kompensacji emisji opartej na projektach na system handlu uprawnieniami do emisji oraz inne instrumenty rynkowe może przyczynić się do lepszego uwzględnienia różnych możliwości krajowych w zakresie podjęcia działań w dziedzinie klimatu oraz do osiągnięcia postępów w tworzeniu światowego rynku emisji dwutlenku węgla, w którym uczestniczyć będzie wiele podmiotów międzynarodowych.

W przypadku sektorów żeglugi morskiej i lotnictwa, środki polityczne obejmują również skoordynowane wysiłki na rzecz uzgodnienia na szczeblu światowym norm i dziedzin polityki w celu skutecznego zapewnienia globalnej redukcji emisji. Jako pierwszy krok w 2013 r. wszedł w życie wskaźnik konstrukcyjny efektywności energetycznej uzgodniony w ramach Międzynarodowej Organizacji Morskiej, który powinien przyczynić się do spowolnienia wzrostu emisji gazów cieplarnianych z sektora żeglugi na całym świecie.

### **3.3. Wspieranie konkurencyjności gospodarki UE**

Jednym z podstawowych celów polityki energetycznej UE jest zapewnienie, by system energetyczny przyczyniał się do zwiększenia konkurencyjności gospodarki unijnej poprzez zapewnienie konkurencyjnych krajowych i międzynarodowych rynków energii oraz cen, które są konkurencyjne w skali międzynarodowej i przystępne dla konsumentów końcowych. Jest to szczególnie ważne dla gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji i

---

<sup>8</sup> Zgodnie z decyzją Rady Europejskiej podczas posiedzenia w dniach 7-8 lutego 2013 r. dotyczącego wieloletnich ram finansowych.

sektorów przemysłu, które są narażone na konkurencję międzynarodową, dla których energia jest ważnym czynnikiem produkcji. Przewiduje się, że rola energii elektrycznej wzrośnie w okresie przejściowym systemu energetycznego, dlatego koszty energii elektrycznej mają szczególne znaczenie w perspektywie na rok 2030.

Polityka energetyczna i klimatyczna może stanowić siłę napędową popytu i wzrostu w gospodarce niskoemisyjnej. Unia Europejska jest pionierem w rozwoju czystych i bardziej energooszczędnych technologii, produktów i usług oraz technologii ekologicznych; szacuje się że przyczynią się one łącznie do powstania ok. 5 mln miejsc pracy w okresie do 2020 r.<sup>9</sup> Ponadto wiele tych strategii przyczynia się do zmniejszenia zanieczyszczenia powietrza oraz poprawy stanu zdrowia. Jednocześnie strategie te krytykowano za negatywny wpływ na ceny energii, co ma szczególne znaczenie dla gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji oraz dla konkurencyjności energochłonnych sektorów przemysłu, nawet jeżeli przyczyniają się one do zmniejszenia narażenia przemysłu na koszty energii i poprawy odporności na skoki cen energii.

Podczas gdy ceny hurtowe energii wzrosły umiarkowanie w UE, istnieją dowody na to, że w ciągu ostatniego dziesięciolecia ceny dla odbiorców końcowych energii elektrycznej dla wielu przedsiębiorstw i gospodarstw domowych wzrosły w większym stopniu w ujęciu realnym. W planie działania w dziedzinie energii do 2050 r. stwierdzono, że tendencja ta utrzyma się w przyszłości. Rozwój sytuacji na rynkach międzynarodowych i eksploatacja węglowodorów ze złóż niekonwencjonalnych może prowadzić do zwiększenia różnic cenowych w UE w porównaniu z innymi głównymi gospodarkami przemysłowymi, takimi jak USA, gdzie obecnie w coraz większym stopniu wykorzystuje się gaz łupkowy. W 2012 r. ceny gazu w przemyśle były ponad cztery razy niższe w USA niż w Europie<sup>10</sup>. Oczywiście jest, że tendencja ta wynika z wielu czynników niezwiązanych z polityką UE w dziedzinie klimatu i energii oraz że ceny hurtowe energii elektrycznej w UE nadal w dużej mierze zależą od ceny paliw kopalnych. Decyzje państw członkowskich w sprawie taryf, opłat i podatków mają również znaczny wpływ na ceny dla odbiorców końcowych. Czynniki te należy wziąć pod uwagę przy opracowywaniu nowych strategii politycznych. Różne czynniki wpływające na krajowe koszty energii, w tym opodatkowanie, muszą zostać poddane analizie w sposób zróżnicowany, ponieważ ich wpływ na ogólne koszty wytwarzania energii wydaje być bardzo różny. W tym kontekście należy rozważyć szereg kwestii.

Po pierwsze pełne wdrożenie prawodawstwa dotyczącego rynku wewnętrznego jest niezbędne do panowania nad cenami i pomoże w osiągnięciu celów w opłacalny sposób, zarówno poprzez zwiększenie konkurencji na rynku, jak i poprzez racjonalniejsze wykorzystanie infrastruktury energetycznej (za pomocą kodeksów sieci).

Po drugie konieczne jest umożliwienie przyszłego wykorzystania miejscowych zasobów ropy naftowej i gazu, zarówno konwencjonalnych jak i niekonwencjonalnych, w sposób bezpieczny dla środowiska, ponieważ mogłyby one przyczynić się do zmniejszenia cen energii w UE i uzależnienia od importu.

Po trzecie dalsza dywersyfikacja tras dostaw energii może przyczynić się do zwiększenia konkurencji na rynkach energii, a w wyniku inwestycji w zakresie efektywności energetycznej można osiągnąć znaczne długofalowe oszczędności. Dalszemu rozwojowi

<sup>9</sup> Komunikat „W kierunku odnowy gospodarczej sprzyjającej zatrudnieniu” (COM (2012) 173 final).

<sup>10</sup> Według danych MAE realne ceny energii elektrycznej dla przemysłu w Europie (OECD) wzrosły średnio o 38 % między 2005 a 2012 r., zaś w USA zmalały one o 4 %. W odniesieniu do gospodarstw domowych realne ceny wzrosły w latach 2005-2012 w Europie o 21,8 % (OECD), a w USA o 8,4 %. MAE, „Energy Prices & Taxes, 4th Quarter 2012” (Ceny energii i podatki, 4. kwartał 2012 r.).

wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych musi towarzyszyć poprawa zarządzania sieciami, zmniejszenie kosztów technologii i ich większa wydajność oraz dalsze wspieranie innowacji.

Po czwarte wyrażano obawy, że zaangażowanie UE w walkę ze zmianą klimatu nie jest w pełni odwzajemniane przez inne kraje, i że ma to wpływ na konkurencyjność. Jednocześnie zobowiązanie Unii do obniżenia emisji gazów cieplarnianych o 20 % do 2020 r. przyczyniło się do postępów, jakie udało się poczynić od momentu konferencji kopenhaskiej w sprawie zmiany klimatu w 2009 r. Ponad 90 państw przyjęło już zobowiązania o różnym stopniu ambicji. Wspólnota międzynarodowa wyraziła poparcie dla ograniczenia globalnego wzrostu temperatury do poziomu poniżej 2°C. Ponadto szereg krajów wdraża przepisy w zakresie własnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych lub pracuje nad nimi (Szwajcaria, Australia, Nowa Zelandia, Korea Południowa, Chiny i kilka stanów USA). Mimo to warunkowe zobowiązanie UE do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych o 30 % nie było w stanie zmobilizować zobowiązań i działań, które zapewniłyby, że łączne wysiłki podejmowane do 2020 r. umożliwią osiągnięcie celu w zakresie 2°C. W związku z tym zachodzi konieczność dalszej współpracy z państwami trzecimi, a także niezbędne jest osiągnięcie do 2015 r. porozumienia na okres po 2020 r. w ramach platformy z Durbanu. Jest to szczególnie ważne z uwagi na to, że UE odpowiada zaledwie za 11 % światowych emisji gazów cieplarnianych i udział ten maleje; dla rozwiązania problemu zmiany klimatu niezbędne są zatem skuteczne działania na arenie międzynarodowej<sup>11</sup>.

Po piąte UE podejmuje wysiłki w sektorze lotnictwa i morskim mające na celu uzyskanie postępów na odpowiednich forach międzynarodowych w celu zapewnienia globalnego zaangażowania i równych warunków.

Po szóste oczywiste jest, że wyższy poziom cen w ramach systemu ETS i strategię polityczne mające na celu zwiększenie zdolności w zakresie wytwarzania energii odnawialnej poprzez udzielanie wsparcia lub preferencyjne traktowanie w celu wprowadzenia na rynek mogą doprowadzić do wzrostu cen energii elektrycznej. Jednocześnie system ETS tworzy równe warunki konkurencji w UE, a także minimalizuje koszty redukcji gazów cieplarnianych w objętych nim sektorach. ETS obejmuje również środki mające na celu ograniczenie wpływu na konkurencyjność sektorów energochłonnych narażonych na ryzyko ucieczki emisji. Środki te będą kontynuowane do roku 2020. Biorąc pod uwagę nagromadzenie bezpłatnych uprawnień w sektorach przemysłowych i dostęp do tanich międzynarodowych jednostek emisji, wpływ na te sektory będzie prawdopodobnie niewielki co najmniej do 2020 r. Zasady pomocy państwa związane z ETS umożliwiają państwom członkowskim, począwszy od 2013 r., wypłacanie odszkodowań dotyczących części pośrednich kosztów systemu ETS w najbardziej energochłonnych sektorach. Ponadto zasady pomocy państwa w zakresie ochrony środowiska umożliwiają obecnie wprowadzenie ukierunkowanych zwolnień z podatków związanych z energią w przemyśle. W ramach polityki na okres do 2030 r. należy rozważyć, czy i w jaki sposób podejście to powinno być kontynuowane.

Ponadto podczas opracowywania tych ram należy rozważyć, czy dochody związane z ETS mogłyby zostać wykorzystane do dalszego wspierania innowacyjności sektorów. Obecnie polega to głównie na wykorzystaniu przez państwa członkowskie dochodów ze sprzedaży na aukcji (w dozwolonych granicach przepisów dotyczących pomocy państwa), chociaż obecne ramy prawne przewidują innowacyjne finansowanie przez Unię w postaci NER300

---

<sup>11</sup> Kwestia nowego porozumienia w dziedzinie klimatu została poruszona w oddzielnym komunikacie konsultacyjnym: „Międzynarodowe porozumienie w sprawie zmian klimatu planowane na 2015 r.: Kształtowanie międzynarodowej polityki przeciwdziałania zmianie klimatu po 2020 r.”.

ograniczone do projektów w zakresie energii odnawialnej oraz wychwytywania i składowania dwutlenku węgla.

### **3.4. Uznanie różnic w zdolnościach państw członkowskich**

Państwa członkowskie są bardzo zróżnicowane pod względem zasobności, struktury przemysłu, koszyka energetycznego, budynków, intensywności emisji dwutlenku węgla i zużycia energii, dostępu do zasobów odnawialnych oraz struktury społecznej. Indywidualne grupy konsumentów mają również różne możliwości inwestowania i dostosowania się. Tę różnorodność należy wziąć pod uwagę przy opracowywaniu ram polityki na okres do 2030 r. Cele w zakresie klimatu i energii mają różny wpływ na różne państwa członkowskie i ich obywateli, dlatego w nowych ramach konieczne będzie rozważenie możliwości skutecznej współpracy i sprawiedliwego podziału niezbędnych wysiłków.

Obecne ramy polityki w zakresie energii i klimatu odzwierciedlają różnice w możliwościach państw członkowskich poprzez podział wysiłku związanego z osiągnięciem unijnych celów w zakresie klimatu i energii między państwa członkowskie w sposób zmniejszający obciążenie państw członkowskich o niższych dochodach. Przychody ze sprzedaży na aukcji są również częściowo wykorzystane do zrekompensowania różnic w kosztach. W dyrektywie w sprawie odnawialnych źródeł energii również przewidziano mechanizmy współpracy, które umożliwiają zaliczanie energii odnawialnej wyprodukowanej w jednym państwie członkowskim na konto realizacji celu innego państwa. Jednak pomimo potencjalnych korzyści gospodarczych dla obu stron, system ten nie został dotychczas wykorzystany z wyjątkiem Szwecji i Norwegii. Aby uwzględnić indywidualną sytuację poszczególnych krajów w dyrektywie w sprawie efektywności energetycznej przewidziano zestaw mechanizmów elastyczności, które państwa członkowskie mogą stosować w odniesieniu do swoich celów w zakresie oszczędności wynoszących 1,5 % rocznie, łącznie ze stopniowym wprowadzaniem celu 1,5 %, wyłączeniem sektorów objętych systemem ETS, włączeniem sektora przetwarzania energii i dystrybucji oraz uznawaniem wczesnych działań. Takie elastyczne mechanizmy mogą być stosowane łącznie, jednak nie mogą naruszać ogólnego celu w zakresie oszczędności energii przewidzianego w dyrektywie.

Konieczne będzie rozważenie, czy w ramach na okres do 2030 r. powinny zostać zachowane podobne narzędzia dystrybucji, czy też, w zależności od stopnia ambicji i charakteru przyszłych celów i środków, niezbędne będą metody alternatywne. Chociaż zróżnicowane cele dla poszczególnych państw członkowskich mogą mieć niekorzystny wpływ na osiągnięcie wewnętrznego rynku energii, mogą one zapewnić większą sprawiedliwość. Jeśli jednak nie zostanie zapewniona wystarczająca elastyczność w ich osiągnięciu, na przykład za pomocą mechanizmów handlowych, mogą one zwiększyć całkowite koszty osiągnięcia celów. Jakikolwiek ramy na okres do 2030 r. będą musiały rozważyć, czy między państwami członkowskimi występuje wystarczająca elastyczność, aby umożliwić efektywne pod względem kosztów osiągnięcie zróżnicowanych celów. W tym kontekście należy również wziąć pod uwagę, że te państwa członkowskie, w których inwestycje są najbardziej potrzebne, oraz w których występują największe możliwości w zakresie opłacalnej redukcji emisji gazów cieplarnianych, rozwoju odnawialnych źródeł energii, poprawy efektywności energetycznej itp., mają często mniejszy potencjał gospodarczy pozwalający na skorzystanie z tych możliwości. Ponadto niektóre z tych państw członkowskich zmagają się z trudnościami z uzyskaniem wystarczającego wsparcia dla zmiany procesów przemysłowych i zużycia energii, co może mieć wpływ na miejsca pracy oraz zależność od krajowych zasobów energetycznych. Dostęp do finansowania inwestycji, czy to w formie bezpośredniego finansowania czy inteligentnych systemów finansowania, jest już częścią zestawu narzędzi

polityki UE<sup>12</sup>, ale w perspektywie 2030 r. może wymagać wzmocnienia. Środki takie mogłyby przyczynić się do uczciwego i sprawiedliwego podziału obciążeń, a jednocześnie ułatwić akceptację publiczną i zaangażować wszystkie zainteresowane strony w przejście na zrównoważoną, bezpieczną i konkurencyjną gospodarkę.

W nowych ramach będą musiały zostać przygotowane i przedstawione informacje dotyczące konkretnych państw członkowskich w celu ukierunkowania dyskusji na temat sprawiedliwego podziału wysiłków oraz zapewnienia, że na żadne państwo członkowskie nie zostanie nadmiernie obciążone.

#### **4. PYTANIA**

##### **4.1. Ogólne**

- Jakie doświadczenia wynikające z ram na rok 2020 oraz aktualnego stanu systemu energetycznego UE są najważniejsze przy opracowywaniu polityki na 2030 r.?

##### **4.2. Cele**

- Jakie cele na rok 2030 będą najbardziej skuteczne w stymulowaniu celów polityki dotyczącej klimatu i energii? Na jakim szczeblu powinno się je stosować (UE, państw członkowskich lub sektorowym) i w jakim zakresie powinny być prawnie wiążące?
- Czy zdarzały się nieścisłości w obecnych celach na rok 2020, a jeśli tak, to w jaki sposób można lepiej zapewnić spójność potencjalnych celów na 2030 r.?
- Czy cele dla podsektorów, takich jak transport, rolnictwo lub przemysł są stosowne, a jeżeli tak, to jakie? Na przykład, czy konieczne jest wprowadzenie celu dotyczącego udziału energii ze źródeł odnawialnych w transporcie, biorąc pod uwagę cele w zakresie zmniejszenia emisji CO<sub>2</sub> dla samochodów osobowych i dostawczych?
- W jaki sposób cele mogą lepiej odzwierciedlać opłacalność ekonomiczną i rozwój dojrzałości technologii w ramach na 2030 r.?
- W jaki sposób należy oceniać postępy w odniesieniu do innych aspektów polityki energetycznej UE, takich jak bezpieczeństwo dostaw, które mogą nie być uwzględniane w głównych celach?

##### **4.3. Instrumenty**

- Czy niezbędne są zmiany innych instrumentów politycznych oraz ich wzajemnego oddziaływania, w tym między UE a państwami członkowskimi?
- W jaki sposób najlepiej określić konkretne działania na szczeblu unijnym i krajowym, tak aby zoptymalizować opłacalność realizacji celów w zakresie klimatu i energii?
- W jaki sposób można najskuteczniej uniknąć rozdrobnienia wewnętrznego rynku energii, w szczególności w odniesieniu do potrzeby zachęcania do inwestycji i mobilizowania ich?

---

<sup>12</sup> Na przykład proponowany Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego na lata 2014-2020 i instrument „Łącząc Europę”.

- Za pomocą jakich środków można by osiągnąć dalsze oszczędności energii w najbardziej opłacalny sposób?
- W jaki sposób polityka UE w dziedzinie badań i innowacji może najlepiej wspierać osiągnięcie celów ram na okres do 2030 r.?

#### **4.4. Konkurencyjność i bezpieczeństwo dostaw**

- Które elementy ram polityki w zakresie energii i klimatu mogą zostać wzmocnione, tak by lepiej wspierać tworzenie miejsc pracy, wzrost gospodarczy i konkurencyjność?
- Jakie elementy w obowiązujących ramach świadczą o ucieczce emisji? Czy można ją zmierzyć? W jaki sposób można rozwiązać ten problem w ramach na 2030 r.?
- Jakie są konkretne czynniki napędzające zaobserwowane tendencje w zakresie kosztów energii i w jakim stopniu UE może na nie wpływać?
- W jaki sposób należy uwzględnić niepewność co do działań i poziomu zobowiązań innych krajów rozwiniętych i najważniejszych pod względem gospodarczym krajów rozwijających się podczas trwających negocjacji międzynarodowych?
- W jaki sposób można zwiększyć pewność prawną dla przedsiębiorstw przy zapewnieniu elastyczności umożliwiającej dostosowanie się do zmieniających się okoliczności (np. postęp w międzynarodowych negocjacjach w sprawie zmiany klimatu, zmiany na rynkach energii)?
- W jaki sposób UE może przyczynić się do zwiększenia potencjału innowacyjnego przemysłu wytwórczego? Czy przychody ze sprzedaży uprawnień na aukcji powinny odgrywać jakąś rolę?
- W jaki sposób UE może najlepiej wykorzystać rozwój rodzimych konwencjonalnych i niekonwencjonalnych źródeł energii, aby doprowadzić do obniżenia cen energii i uzależnienia od importu?
- W jaki sposób UE może najlepiej zwiększyć bezpieczeństwo dostaw energii na rynku wewnętrznym poprzez zapewnienie pełnego i skutecznego funkcjonowania wewnętrznego rynku energii (np. poprzez rozwój niezbędnych połączeń międzysystemowych), oraz poza UE poprzez dywersyfikację tras dostaw energii?

#### **4.5. Aspekty dotyczące zdolności i dystrybucji**

- W jaki sposób nowe ramy powinny zapewnić sprawiedliwy podział wysiłków pomiędzy państwa członkowskie? Jakie konkretne działania można podjąć w celu uwzględnienia różnych zdolności realizacji środków w dziedzinie energii i klimatu?
- Jakie mechanizmy mogłyby promować współpracę oraz sprawiedliwy podział wysiłków między państwami członkowskimi przy zapewnieniu najbardziej opłacalnego sposobu realizacji nowych celów w zakresie klimatu i energii?
- Czy aby wesprzeć nowe ramy na 2030 r. niezbędne są nowe instrumenty finansowania lub nowe ustalenia?



## **5. UDZIELANIE ODPOWIEDZI NA KONSULTACJĘ**

Konsultacje potrwać do dnia 2 lipca. Dalsze informacje na temat możliwości przyczynienia się do konsultacji są dostępne na stronie internetowej:

[http://ec.europa.eu/energy/consultations/20130702\\_green\\_paper\\_2030\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/consultations/20130702_green_paper_2030_en.htm)

## **ZAŁACZNIK**

### **Podstawowe informacje na temat zagadnień klimatycznych i energetycznych**

#### **1. INSTRUMENTY PRAWNE REALIZUJĄCE GŁÓWNE CELE PAKIETU KLIMATYCZNO-ENERGETYCZNEGO I GŁÓWNE OBSZARY POLITYKI WSPOMAGAJĄCE ICH REALIZACJĘ**

- (1) Dyrektywa 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, ustanawiająca cel 20 % udziału energii ze źródeł odnawialnych w podziale na państwa członkowskie;
- (2) Dyrektywa 2003/87/WE zmieniona dyrektywą 2009/29/WE w celu przeglądu systemu handlu uprawnieniami do emisji w UE poprzez określenie limitu emisji i harmonizację przydziału uprawnień dla przedsiębiorstw;
- (3) Decyzja nr 406/2009/WE (decyzja dotycząca wspólnego wysiłku redukcyjnego) określająca cele dla poszczególnych państw członkowskich w zakresie redukcji gazów cieplarnianych w sektorach niewłączonych do ETS;
- (4) Rozporządzenie (WE) nr 443/2009 określające normy dotyczące emisji CO<sub>2</sub> dla nowych samochodów osobowych;
- (5) Rozporządzenie (UE) nr 510/2011 określające normy emisji dla nowych lekkich samochodów dostawczych w ramach zintegrowanego podejścia Unii na rzecz zmniejszenia emisji CO<sub>2</sub> z lekkich pojazdów dostawczych;
- (6) Dyrektywa 2009/30/WE (dyrektywa w sprawie jakości paliwa) mająca na celu ograniczenie zawartości węgla w cyklu życia paliw;
- (7) Dyrektywa 2009/31/WE ustanawiająca ramy dla wychwytywania i składowania dwutlenku węgla;
- (8) Dyrektywa 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej, określająca wymagane działania na poziomie państw członkowskich;
- (9) Dyrektywa 2010/31/UE w sprawie charakterystyki energetycznej budynków;
- (10) Dyrektywa 2009/125/WE w sprawie wymogów dotyczących ekoprojektu dla produktów związanych z energią, w tym norm;
- (11) Rozporządzenie (WE) nr 2006/842 dotyczące fluorowanych gazów cieplarnianych oraz dyrektywa 2006/40/WE w sprawie fluorowanych gazów cieplarnianych z ruchomych systemów klimatyzacji;
- (12) Dyrektywa 99/31/WE przewidująca stopniowe zaprzestanie stosowania składowisk odpadów do unieszkodliwiania odpadów, zmniejszając emisje CH<sub>4</sub>;
- (13) Dyrektywa 1991/676/EWG dotycząca azotanów, przyczyniająca się do ograniczenia emisji N<sub>2</sub>O;
- (14) Dyrektywa 2009/33/WE w sprawie promowania ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów transportu drogowego;
- (15) Dyrektywa Rady 2003/96/WE w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej;

- (16) Rozporządzenie (WE) nr 1222/2009 w sprawie etykietowania opon pod kątem efektywności paliwowej i innych zasadniczych parametrów;
- (17) Rozporządzenie (UE) nr 228/2011 zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1222/2009 Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie metod badania przyczepności opon C1 na mokrej nawierzchni;
- (18) Rozporządzenie (UE) nr 1235/2011 zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1222/2009 Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do klasyfikacji opon pod względem przyczepności na mokrej nawierzchni, do pomiarów oporu toczenia oraz do procedury weryfikacji;
- (19) Rozporządzenie (WE) nr 714/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1228/2003;
- (20) Rozporządzenie (WE) nr 715/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci przesyłowych gazów ziemnych i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1775/2005;
- (21) Decyzja w sprawie zasad rozliczania i planów działania dotyczących emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem.

## **2. NAJWAŻNIEJSZE DOKUMENTY REFERENCYJNE**

**Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.**

[http://ec.europa.eu/clima/policies/roadmap/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/roadmap/index_en.htm)

**Plan działań w dziedzinie energii do 2050 r.**

[http://ec.europa.eu/energy/energy2020/roadmap/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/energy2020/roadmap/index_en.htm)

**Biała księga: Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu**

[http://ec.europa.eu/transport/themes/strategies/2011\\_white\\_paper\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/themes/strategies/2011_white_paper_en.htm)

**Plan działania na rzecz zasobooszczędnej Europy**

[http://ec.europa.eu/environment/resource\\_efficiency/about/roadmap/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/about/roadmap/index_en.htm)

**Reforma strukturalna europejskiego rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla: pierwsze sprawozdanie dotyczące sytuacji na europejskim rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla w 2012 r.**

[http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index_en.htm)

**Uruchomienie wewnętrznego rynku energii**

[http://ec.europa.eu/energy/gas\\_electricity/internal\\_market\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/internal_market_en.htm)

**Energia odnawialna: ważny uczestnik europejskiego rynku energii**

[http://ec.europa.eu/energy/renewables/communication\\_2012\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/renewables/communication_2012_en.htm)

**Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie planu działania prowadzącego do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.**

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0086+0+DOC+XML+V0//PL>

**Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie planu utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu**

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0584+0+DOC+XML+V0//PL>

**Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie planu działania w zakresie energii do roku 2050**

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0088+0+DOC+XML+V0//PL>