

Warszawa, 24.11.2020

Szanowny Pan
Michał Kurtyka
Minister Klimatu i Środowiska

Brakujący "wariant zero" - utrzymanie istniejącej architektury polityki klimatycznej, wzmocnienie rozporządzenia w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego (ESR)

Opinia organizacji pozarządowych na temat wniosku Komisji Europejskiej
w sprawie przeglądu ESR

Szanowny Panie Ministrze,

Europa przygotowuje się do bardziej zdecydowanego ograniczenia emisji na drodze do osiągnięcia neutralności klimatycznej w 2050 roku. W celu zrealizowania tych ambitnych planów, Komisja Europejska dokona przeglądu wszystkich istotnych obszarów polityki klimatycznej UE. Rozporządzenie w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego (ESR) jest jednym z głównych filarów i najważniejszych instrumentów prawnych tej polityki, ponieważ ustanawia wiążące roczne cele w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych dla państw członkowskich na lata 2021–2030 oraz obejmuje działania planowane i wdrażane „w terenie”.

Komisja opublikowała niedawno "Wstępną ocenę skutków"¹, aby rozpocząć proces konsultacji w ramach przeglądu ESR. **Zaproponowane w niej odejście od tego instrumentu byłoby poważnym błędem. Podejmując taką decyzję państwa UE tylko pozornie pozbędą się ciężaru odpowiedzialności, a w praktyce zrezygnują z możliwości kontroli nad tym, w jaki sposób emisje, m.in. w tak kluczowym sektorze jak transport, są redukowane.** Należy wziąć pod uwagę fakt, że włączenie transportu do ETS przełoży się przede wszystkim na wzrost ceny paliw w całej Europie. Nie jest to rozwiązanie sprawiedliwe społecznie, najbardziej odbije się na najuboższych obywatelach i najmniejszych przedsiębiorcach. Tymczasem wprowadzanie regulacji służących wypełnieniu krajowych celów, dopasowanych do sytuacji w danym kraju, do potrzeb i możliwości mieszkańców, może być jednocześnie bardziej efektywne i sprawiedliwe społecznie. Może być podstawą tworzenia kompleksowych przemysłanych programów, których wdrażanie przyniesie korzyści obywatelom - przyczyni się do tworzenia zielonych miejsc pracy i do poprawy jakości powietrza. Tworzy także przestrzeń dla budowy współpracy między różnymi poziomami administracji państwowej i samorządowej.

Warto też pamiętać o tym, że włączenie transportu do systemu handlu emisjami zawsze było promowane przez niemieckie lobby producentów samochodów. Postrzegają oni to rozwiązanie jako broniące ich przed koniecznym zaostrzeniem standardów w

¹ Inception Impact Assessment, <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12656-Updating-Member-State-emissions-reduction-targets-Effort-Sharing-Regulation-in-line-with-the-2030-climate-target-plan>

zakresie emisji pojazdów. Transport w ETS zdejmowałby część ciężaru z branży motoryzacyjnej, ale znacznie bardziej obciążałby m.in. przewoźników, w tym polskie firmy przewozowe.

Uważamy, że wszystkie trzy nowe warianty proponowane przez Komisję, poważnie zaszkodziłyby architekturze unijnej polityki klimatycznej i podważyłyby regulacje w zakresie ograniczania emisji, których skuteczność na gruncie europejskim już została potwierdzona. **Uchylenie rozporządzenia ESR i odejście od wiążących krajowych celów klimatycznych (warianty 1 i 3) są nie do przyjęcia**, ponieważ mogłoby to zagrozić osiągnięciu celu redukcji emisji o 55% i poważnie zaszkodzić wiarygodności UE na arenie międzynarodowej.

Podkreślamy, że **konieczne jest utrzymanie wiążących krajowych celów redukcji emisji - w tym emisji z sektora rolnictwa - i dostosowanie ich do nowego celu redukcji emisji do 2030 roku.** Należy również wzmocnić zarządzanie procesem wdrażania oraz zminimalizować istniejące mechanizmy "elastyczności" pozwalające na korzystanie z uprawnień do emisji w ramach systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS) i jednostek (kredytów) z tytułu użytkowania gruntów.

Głęboko niepokoi fakt, że Komisja nie uwzględniła jedyne go wariantu, który zapewniłby działanie na poziomie niezbędnym do skutecznej ochrony klimatu, "wariantu zerowego", czyli utrzymania obecnej architektury polityki klimatycznej i zwiększenia ambicji zarówno w obszarze ETS, jak i ESR. **Tylko wiążące cele i właściwie ukierunkowane wzmocnione regulacje razem mogą zapewnić bezpieczną przyszłość dla Europy i świata.**

Mamy nadzieję, że razem z przedstawicielami innych państw członkowskich zadba Pan o wzmocnienie unijnej architektury polityki klimatycznej, w tym ESR, dla bezpieczeństwa i z korzyścią dla naszych obywateli.

Prosimy o przekazanie nam w swojej odpowiedzi informacji na temat stanowiska naszego państwa, które zamierza Pan przedstawić podczas negocjacji 26 listopada oraz na grudniowym posiedzeniu Rady Europejskiej.

Z poważaniem,

Marcin Korolec, prezes Fundacji Promocji Pojazdów Elektrycznych

Zbigniew Karaczun, prezes Polskiego Klubu Ekologicznego Okręgu Mazowieckiego

Oskar Kulik, WWF Polska

Wojciech Szymalski, prezes Instytutu na rzecz Ekorozwoju

dr Piotr Popowski, Polskie Towarzystwo Programów Zdrowotnych

Rafał Górski, prezes Instytutu Spraw Obywatelskich

Załącznik: Analiza wniosku Komisji i opinii organizacji pozarządowych

ESR okazał się skutecznym narzędziem zachęcania do działań służących ochronie klimatu:

- Na szczeblu krajowym cele były - i nadal będą - ważnym czynnikiem napędzającym inwestycje w infrastrukturę, taką jak stacje ładowania czy termomodernizacja budynków.
- Na szczeblu UE państwa członkowskie poparły ambitne unijne narzędzia regulacyjne (np. normy emisji CO₂), aby łatwiej osiągnąć swój cel krajowy.

ESR stoi przed pewnymi wyzwaniami. Ekspertki uważają słabość systemu zarządzania i nieefektywność mechanizmów elastyczności za główne problemy, którymi należy się zająć w ramach planowanej rewizji regulacji:

- Lepsze zarządzanie, które obejmuje bardziej przejrzyste roczne budżety emisji oraz wzmocnione ramy zgodności, w tym kary i coroczne kontrole.
- Mimo iż wymiana między państwami jest dozwolona, mechanizm jest rzadko stosowany. Należy stworzyć wspólną platformę dla efektywnych kosztowo projektów dla całej UE, na przykład z pomocą EBI. Bogatsze kraje z najwyższymi celami mogą być w stanie wspierać inwestycje w krajach z niższymi kosztami działań służących redukcji emisji.

Komisja Europejska powinna rozważyć sposoby wzmocnienia rozporządzenia ESR, a nie rezygnacji z niego. Poniżej pokrótce przeanalizowaliśmy trzy niekompletne opcje:

Opcje 1 i 3: dlaczego nakładanie ceny na emisje dwutlenku węgla nie jest świętym Graalem

Uchylenie ESR

- Zagrożone cele krajowe. ESR przyczynił się do przyjęcia polityk krajowych, a w kolejnych 10 latach potrzebne będą kolejne. Konieczne jest uwzględnienie ryzyka spowolnienia we wprowadzaniu i wdrażaniu krajowych regulacji w przypadku uchylenia krajowych celów.
- Uchylenie ESR osłabi również motywację Rady Europejskiej do przyjęcia ambitnych rozwiązań sektorowych. Komisja powinna wziąć pod uwagę ryzyko tego, że rozszerzenie systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS) zagrozi realizacji wzmocnionych celów zwiększonym ambicjom wielu innych szczegółowych regulacji klimatycznych.

Rozszerzony ETS

- Nieefektywne narzędzie ochrony klimatu. Analizy pokazują, że w ramach rozszerzonego ETS dodatkowa redukcja emisji w transporcie drogowym wyniesie dla roku 2030 około zera, a dla 2050 mniej niż 10%. Ponadto w ramach rozszerzonego ETS cena uprawnień do emisji wystarczająco wysoka, by zapewnić redukcje w transporcie drogowym, byłaby zbyt wygórowana dla energochłonnych gałęzi przemysłu.

- Wzrost cen paliw wynikający z włączenia transportu drogowego do ETS uderzy najbardziej w obywateli o niskich dochodach, nie odnosząc się jednocześnie w odpowiedni sposób do istniejących barier rynkowych (nie rozwiązując przy tym problemów związanych z istniejącymi barierami rynkowymi). KE powinna głęboko rozważyć, czy rzeczywiście chce łączyć Zielony Ład z negatywnym wpływem na najuboższych.
- Nakładanie ceny na emisje dwutlenku węgla w transporcie drogowym nie prowadzi do zmiany paliwa ani do przyspieszenia inwestycji w technologie zeroemisyjne. Jeśli chcemy osiągnąć neutralność klimatyczną przed 2050 rokiem, ostatni samochód z silnikiem spalinowym (ICE) powinien zostać sprzedany najpóźniej w 2035 roku. Ocena skutków regulacji Planu w zakresie celów klimatycznych na 2030 rok² pokazuje, że ambitne normy emisji CO₂ stanowią polityczną konkurencję dla wprowadzenia transportu drogowego do ETS. Tymczasem normy są obecnie jedynym narzędziem, które skutecznie zachęca do przechodzenia z pojazdów z silnikami spalinowymi na samochody elektryczne – ich wprowadzenie było impulsem do rozpoczęcia tego procesu.

Opcja 2: Ograniczone straty przy spełnieniu określonych warunków

Starannie opracowane i sprawiedliwe rozwiązanie w zakresie „carbon pricing” mogłyby zostać przetestowane w transporcie drogowym, jeżeli spełnione zostaną określone warunki:

- Jeżeli cele krajowe zostaną utrzymane i wzmocnione.
- Jeśli normy emisji CO₂ dla samochodów zostaną przekształcone w roczne i osiągną poziom 65% w 2030 roku. Należy podjąć inne działania w celu przyspieszenia redukcji emisji CO₂ w transporcie drogowym. Jeśli tego zabraknie, mechanizm „opłaty węglowej” wymknie się spod kontroli.
- Jeżeli byłby to system wyłącznie dla transportu drogowego, z jasnymi zasadami dotyczącymi tego, w jaki sposób dochody mogłyby zostać wykorzystane do przeprowadzenia transformacji tego sektora, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb i możliwości osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji (społecznej i finansowej).
- Jeżeli nie byłoby mowy o wykorzystaniu elastycznego mechanizmu łączącego ETS z LULUCF.

Z administracyjnego punktu widzenia możliwe jest utrzymanie transportu drogowego w ESR i jednocześnie stworzenie odrębnego mechanizmu rynkowego. Artykuł 2 powinien zostać zmieniony w celu włączenia wykazu sektorów objętych ESR, z wykorzystaniem kategorii UNFCCC.

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020SC0176>