

KAMILA SOBIERAJ

WPLYW POROZUMIENIA PARYSKIEGO NA ZMIANĘ POLITYKI KLIMATYCZNO- -ENERGETYCZNEJ UNII EUROPEJSKIEJ I UNIJNYCH REGULACJI PRAWNYCH W TYM ZAKRESIE

I. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Protokół z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (dalej jako: Konwencja klimatyczna)¹, sporządzony w Kioto 11 grudnia 1997 r. (dalej jako: Protokół/ Protokół z Kioto)², (pierwotnie) wyznaczał cele i zadania państw stron do 2012 r.³ Proces decyzyjny co do przyszłych, tj. obejmujących lata 2012-2020, zobowiązań redukcyjnych rozpoczęty został podczas Konferencji Stron Konwencji Klimatycznej na indonezyjskiej wyspie Bali w 2007 r. Podczas kolejnych szczytów klimatycznych nie osiągnięto jednak nowego porozumienia w sprawie dalszych kierunków rozwoju światowej polityki klimatycznej⁴. W Durbanie (podczas ostatniej przed planowanym wygaśnięciem Protokołu Konferencji Stron) podjęto jedynie decyzję o przedłużeniu obowiązywania Protokołu na drugi okres rozliczeniowy bez podniesienia progów redukcji emisji gazów cieplarnianych⁵. Ustalono też, że perspektywa związania się państw nowym porozumieniem zostanie przesunięta na okres po 2020 r.⁶

Podobnie szczyt klimatyczny, który odbył się w Warszawie w listopadzie 2013 r., a którego celem było wypracowanie fundamentów nowego porozumienia klimatycznego (miałoby zacząć obowiązywać w 2020 r.), nie przyniósł

¹ Dz. U. 1996, Nr 53, poz. 238 i 239.

² Dz. U. 2005, Nr 203, poz. 1684 ze zm.

³ Szerzej: J. Gupta, *History of international climate change policy*, „Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change” 1(5), 2010, s. 636-653; L. Karski, *Sprawozdanie z prac prowadzonych w ramach udziału w 13 Konferencji Stron Ramowej Konwencji Klimatycznej i 3 Konferencji Stron Protokołu z Kyoto oraz organów pomocniczych, które odbyły się na wyspie Bali w Indonezji: 3-15 grudnia 2007 r.*, „Studia Ecologiae et Bioethicae” 6, 2008, s. 575-584.

⁴ Szerzej: K. Kępa, *Protokół z Kioto – perspektywa nowego porozumienia*, „Prawo i Środowisko” 2010, nr 4(64), s. 42; M. Sobolewski, *Perspektywy międzynarodowych negocjacji klimatycznych w świetle wyników konferencji COP17 w Durbanie*, „Studia Biura Analiz Sejmowych” 2012, nr 1(29), s. 44-47.

⁵ M. Sobolewski, op. cit., s. 39 i 47.

⁶ A. Gradziuk, *Globalne negocjacje klimatyczne – najważniejsze rezultaty konferencji klimatycznej ONZ w Durbanie*, „Biuletyn PISM” 2011, nr 113(862), s. 1270-1271.

przełomu w niekorzystnym trendzie międzynarodowych negocjacji klimatycznych⁷. Utrzymał się on także podczas kolejnych szczytów klimatycznych. Dopiero podczas 21 Konferencji Stron Konwencji klimatycznej w Paryżu w grudniu 2015 r. przyjęto tekst porozumienia dotyczącego wzmocnienia światowej reakcji na zagrożenia związane ze zmianami klimatu.

Celem artykułu jest przedstawienie wpływu Porozumienia paryskiego do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r. (dalej jako: Porozumienie)⁸ na zmianę polityki klimatyczno-energetycznej UE po 2020 r., a głównie na zainicjowanie procesu zmian unijnych regulacji prawnych zmierzających do wdrożenia globalnego zobowiązania UE podjętego w Paryżu w grudniu 2015 r., a także podjęcie próby oceny głównych kierunków projektowanych zmian. Wdrożenie tego globalnego zobowiązania UE nastąpić ma przede wszystkim przez zmianę aktów prawa unijnego tworzących tzw. pakiet klimatyczno-energetyczny do 2020 r., który stanowi „trzon” unijnego prawa klimatyczno-energetycznego⁹. 15 lipca 2015 r. Komisja przyjęła propozycję dyrektywy zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu wzmocnienia racjonalnych pod względem kosztów redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych¹⁰ (dalej jako: projekt zmieniający dyrektywę 2003/87/WE). W kontekście globalnego zobowiązania podjętego w Paryżu w grudniu 2015 r., w ramach pakietu „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków”, opublikowana została Propozycja dyrektywy z 30 listopada 2016 r. zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej (dalej jako: projekt zmieniający dyrektywę 2012/27/UE)¹¹, a także Propozycja dyrektywy z 30 listopada 2016 r. w sprawie promowania stosowania odnawialnych źródeł energii (dalej jako: projekt dyrektywy OZE)¹². Powyższe dokumenty są obecnie w trakcie procesu legislacyjnego¹³. Należy mieć zatem na względzie, że część tych regulacji może różnić się od zawartych w ostatecznej wersji dokumentów. W związku z tym w artykule starano się przedstawić jedynie główne planowane kierunki zmian w unijnym prawie klimatyczno-energetycznym, także w kontekście przyjętych poprawek Parlamentu Europejskiego (PE) lub propozycji poprawek i opinii komisji PE. Szczegółowa analiza tych dokumentów ze względu na trwający

⁷ Szerzej: S. Oberthür, L. Groen, *The European Union and the Paris Agreement: leader, mediator or bystander?*, „Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change” 1(8), 2017, s. 3.

⁸ Dz. U. 2017, poz. 36.

⁹ Szerzej: M. Stoczkiewicz, *Implementacja prawa klimatyczno-energetycznego Unii Europejskiej w Polsce*, Warszawa 2013; F. M. Elżanowski, *Proces inwestycyjny w kontekście pakietu klimatyczno-energetycznego Unii Europejskiej*, w: M. Cherka et al. (red.), *Energetyka i ochrona środowiska w procesie inwestycyjnym*, Warszawa 2010, s. 121-134.

¹⁰ COM(2015)337 final, 2015/148(COD), Brussels, 15.07.2015.

¹¹ COM(2016)761 final 2016/0376 (COD), Brussels, 30.11.2016.

¹² COM(2016)767 final 2016/0382 (COD), Brussels, 30.11.2016.

¹³ Odnosnie do projektu zmieniającego dyrektywę 2003/87/WE, w lutym 2017 r. PE przyjął poprawki i rozpoczęła się debata w Radzie. Odnosnie do projektu dyrektywy OZE oraz projektu zmieniającego dyrektywę 2012/27/UE jeszcze w sierpniu 2017 r. przedkładane były poprawki i opinie komisji PE; zob. <http://www.europarl.europa.eu/committees/pl/itre/search-in-documents.html#sidesForm> [dostęp: 20.08.2017].

proces legislacyjny nie byłaby zasadna, a ze względu na ograniczone ramy tego artykułu – niemożliwa.

Projekt zmieniający dyrektywę 2003/87/WE, a w szczególności projekt dyrektywy OZE oraz projekt zmieniający dyrektywę 2012/27/UE został opublikowany stosunkowo niedawno, dlatego dokumenty te nie zostały dotychczas szeroko przeanalizowane przez przedstawicieli doktryny. Dość szczegółowo przeanalizowane zostało jedynie w doktrynie zagadnienie Konwencji klimatycznej oraz Protokół z Kioto¹⁴, powstała również monografia podejmująca problematykę Porozumienia¹⁵.

II. POROZUMIENIE PARYSKIE

Porozumienie zostało otwarte do podpisu w siedzibie ONZ w Nowym Jorku 22 kwietnia 2016 r.¹⁶ Dokument ten został podpisany przez Komisję i Radę w imieniu UE i przez wszystkie państwa członkowskie w ich imieniu już pierwszego dnia tego terminu¹⁷. PE wyraził zgodę na ratyfikację Porozumienia przez UE 4 października 2016 r.¹⁸, kolejnego dnia Rada przyjęła decyzję ratyfikującą w imieniu UE ten dokument¹⁹. Ratyfikacja Porozumienia przez UE, która odpowiada za ok. 12% światowych emisji, „dopełniła” wymóg „złożenia instrumentów ratyfikacji, przyjęcia, zatwierdzenia przez co najmniej 55 stron Konwencji klimatycznej, odpowiadających szacunkowo przynajmniej za 55% całkowitych emisji”. Przyjęte 12 grudnia 2015 r. Porozumienie weszło w życie 4 listopada 2016 r., tj. niecały rok od jego podpisania, a w listopadzie podczas Konferencji Stron w Maroku rozpoczęły się oficjalnie prace nad wdrożeniem tego dokumentu²⁰. Potrzeba szybkiego i pełnego wprowadzenia w życie ustaleń Porozumienia była kilkakrotnie potwierdzana przez Radę i Radę

¹⁴ L. Karski, *Przyczyny powstania ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu*, „Prawo i Środowisko” 2007, nr 1(49), s. 43-44; A. Przyborowska-Klimeczak, *Zagrożenia związane ze zmianami klimatycznymi i przeciwdziałanie ich negatywnym skutkom na forum międzynarodowym*, w: J. Symonides (red.), *Świat wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń*, Warszawa 2010, s. 439-440; K. Kępa, *Prawnomiędzynarodowe aspekty zmian klimatycznych*, Warszawa 2013, s. 153-208; J. Ciechanowicz-McLean, *Odpowiedzialność prawna w konwencji klimatycznej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 25, 2011, s. 493-505; eadem, *Globalne ocieplenie i zmiany klimatyczne: przegląd międzynarodowych działań prawnych*, „Prawo i Środowisko” 2001, nr 3(25), s. 85-87.

¹⁵ R. Falkner, *The Paris Agreement and the new logic of international climate politics*, „International Affairs” 92(5), 2016, s. 1107-1125; A. Haładaj, *Założenia nowego porozumienia klimatycznego i jego skutki dla krajowej polityki energetycznej*, w: M. Domagała, M. Ganczar, A. Kuś (red.), *Współczesne wyzwania prawa energetycznego*, Lublin 2016, s. 206-208; J. Blaum, *The Paris Agreement: Climate Change, Solidarity, and Human Rights*, Chappel Hill 2017; M. Doelle, *The Paris Agreement: historic breakthrough or high stakes experiment?*, „Climate Law” 6(1-2), 2016, s. 1-20.

¹⁶ Źródło: <http://www.europarl.europa.eu> [dostęp: 20.01.2017].

¹⁷ Decyzja Rady UE 2016/590 z 11 kwietnia 2016 r. w sprawie podpisania, w imieniu UE, porozumienia paryskiego, Dz. Urz. UE L 103 z 19 kwietnia 2016 r., s. 1.

¹⁸ Zob. http://ec.europa.eu/clima/news/articles/news_2016100401_en.htm [dostęp: 20.01.2017].

¹⁹ Decyzja Rady UE 2016/1841 z 5 października 2016 r. w sprawie zawarcia, w imieniu UE, porozumienia paryskiego, Dz. Urz. UE L 282/1 z 19 grudnia 2016 r.

²⁰ Zob. <http://unfccc.int/2860.php> [dostęp: 20.01.2017].

Europejską. W Konkluzji z 6 marca 2017 r.: „Wdrażanie globalnej strategii UE – wzmocnianie synergii między dyplomacją klimatyczną i energetyczną UE oraz elementy priorytetów na 2017 r.”²¹ Rada wskazała na konieczność lepszego wykorzystania instrumentów UE i państw członkowskich w celu zacieśniania współpracy i wzmocnianie powiązań z państwami grupy G-20, a także z państwami rozwijającymi się na rzecz walki ze zmianami klimatu”. Wobec decyzji Stanów Zjednoczonych o wycofaniu się z Porozumienia Rada (19 czerwca 2017²²) oraz Rada Europejska²³ stanowczo potwierdziły

zobowiązanie UE i jej państw członkowskich do szybkiego i pełnego wdrożenia porozumienia klimatycznego z Paryża, do wspierania realizacji celów w zakresie finansowania działań związanych z klimatem i do dalszego sprawowania przewodniej roli w walce ze zmianą klimatu²⁴.

W ocenie Rady Europejskiej Porozumienie pozostaje kamieniem węgielnym globalnych wysiłków mających na celu skuteczne radzenie sobie z problemem zmiany klimatu i nie może być przedmiotem renegeacji.

Porozumienie jest wyrazem dążeń do intensyfikacji globalnej odpowiedzi na zagrożenie związane ze zmianami klimatu, zakłada więc konieczność utrzymania, dzięki globalnemu, solidarnemu wysiłkowi wszystkich państw, wzrostu średnich temperatur na poziomie znacznie poniżej 2°C ponad poziom przedindustrialny i kontynuowania wysiłków na rzecz ograniczenia wzrostu temperatur do 1,5°C²⁵. Wyznaczony cel ma zostać osiągnięty zgodnie z zasadą równości i przy założeniu wspólnej, choć zróżnicowanej odpowiedzialności i według możliwości każdego państwa strony, w zależności od kontekstu narodowego²⁶. W Porozumieniu podkreślono konieczność uwzględniania w wysiłkach na rzecz ochrony klimatu „specyfiki” poszczególnych państw. Zwraca się też uwagę na to, że działania zmierzające do redukcji emisji CO₂ mogą polegać m.in. na wprowadzaniu nowych technologii lub zwiększeniu udziału odnawialnych źródeł energii (OZE) w bilansie energetycznym, ale również jego pochłanianiu, np. przez lasy (art. 5 ust. 2). W Porozumieniu wskazuje się na konieczność zapewnienia regularnego przeglądu założonych celów, na podstawie ich wyników państwa mają aktualizować swoje zobowiązania-wkłady (art. 14 ust. 2, 3 i 9). Zwraca się też uwagę na ustanowienie jednolitego systemu rozrachunkowego emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych oraz monitorowania, raportowania i weryfikacji. Strony ustanawiają też globalny cel w zakresie adaptacji, polegający na zwiększeniu zdolności do adaptacji do negatywnych skutków zmian klimatu, wzmocnieniu odporności i zmniejsze-

²¹ Zob. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6981-2017-INIT/pl/pdf> [dostęp: 20.08.2017].

²² Zob. <http://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/env/2017/06/19/> [dostęp: 20.08.2017].

²³ Posiedzenie Rady Europejskiej (22 i 23.06.2017) – Konkluzje, file:///C:/Users/Kamila/Downloads/22-23-euco-final-conclusions-pl.pdf [dostęp: 20.08.2017].

²⁴ Ibidem, s. 6.

²⁵ M. J. Mace, *Mitigation commitments under the Paris Agreement and the way forward*, „Climate Law” 6, 2016, s. 26.

²⁶ S. Maljean-Dubois, *The Paris Agreement: a new step in the gradual evolution of differential treatment in the climate regime?*, „Review of European Community & International Law” 25(2), 2016, s. 151-159.

niu podatności na zmiany klimatu²⁷, a także wsparcia rozwoju związanego z niską emisją gazów cieplarnianych w sposób niezagrażający produkcji żywności (art. 7).

Wraz z wejściem w życie Porozumienie stało się częścią prawa unijnego, którym związane są wszystkie państwa członkowskie, a także ze względu na jego ratyfikację przez poszczególne państwa – stało się jednocześnie częścią ich krajowych porządków prawnych. Niemniej już wcześniej Porozumienie wpłynęło na przyjęcie Ram polityki klimatyczno-energetycznej UE do 2030 r., a przede wszystkim „zainicjowało” proces przeglądu prawodawstwa unijnego wdrażającego tę politykę i przedstawiania propozycji jego zmian w celu wykonania postanowień Porozumienia. Spowodowało więc efekt domina w zakresie wprowadzenia zmian do unijnej polityki i prawa klimatyczno-energetycznego, a nabycie mocy prawnie wiążącej przez ten dokument przyspieszyło ten proces. Nowo przyjęte akty prawa unijnego staną się zaś w dalszej perspektywie wyznacznikiem kierunku regulacji krajowych.

III. WPŁYW POROZUMIENIA PARYSKIEGO NA ZMIANĘ UNIJNEJ POLITYKI KLIMATYCZNO-ENERGETYCZNEJ

Unia Europejska i jej państwa członkowskie jako pierwsze spośród największych gospodarek przedstawiły 6 marca 2015 r. plany swojego wkładu w realizację Porozumienia. Wkład ten zawarty został w Konkluzjach w sprawie Ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 (dalej jako: Konkluzje) zatwierdzonych przez Radę Europejską podczas posiedzenia z 23 i 24 października 2014 r. Porozumienie stało się zatem bezpośrednim bodźcem do przyjęcia Ramowej polityki klimatyczno-energetycznej do 2030 r. i wpłynęło na kształt postanowień tego dokumentu.

Podstawowym wkładem UE w realizację celów Porozumienia ma być zmniejszenie własnej emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. o co najmniej 40% w całej gospodarce w porównaniu z 1990 r. Przyjęty został również cel pośredni, tzn. osiągnięcie udziału energii z OZE w energii zużywanej w UE na poziomie co najmniej 27% oraz zwiększenie efektywności energetycznej na poziomie co najmniej 27%.

Rada Europejska w Konkluzjach przyjęła, że wyznaczony cel główny zostanie zrealizowany wspólnie przez UE, w sposób najbardziej racjonalny pod względem kosztów przy redukcji emisji do 2030 r. przez sektory objęte i nieobjęte unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS), wynoszący odpowiednio 43% i 30% w stosunku do 2005 r. Rada zdecydowała też, że wszystkie państwa członkowskie będą uczestniczyć w tych staraniach i dbać o równowagę pomiędzy względami sprawiedliwości i solidarności.

Sprawnie funkcjonujący, zreformowany EU ETS będzie głównym instrumentem wykorzystywanym do osiągnięcia 40% celu w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych. Wskazać jednak należy, że określone w Konkluzjach

²⁷ Szerzej: M. J. Mace, op. cit., s. 35-39.

ramy EU ETS w perspektywie do 2030 r. wskazują na rozległe funkcjonalne i systemowe związki z pozostałymi instrumentami składającymi się na tzw. pakiet klimatyczno-energetyczny, w tym z regulacjami dotyczącymi OZE, efektywności energetycznej, technologii wychwytywania i geologicznego składowania CO₂. Instrumenty te wspierają skuteczność EU ETS w zakresie ochrony środowiska.

Konkluzje korespondują również z postanowieniami Porozumienia w zakresie traktowania z taką samą uwagą działań zmierzających do redukcji emisji CO₂ przez m.in. wprowadzanie nowych technologii czy zwiększenie udziału OZE w bilansie energetycznym, jak również jego pochłaniania, m.in. przez lasy, co ma przeciwdziałać skutkom światowym takich problemów, jak migracje, bezpieczeństwo żywnościowe, dostęp do dobrej wody i dobrego powietrza czy ochrona bioróżnorodności.

IV. WPŁYW POROZUMIENIA PARYSKIEGO NA ZMIANĘ UNIJNYCH REGULACJI PRAWNYCH W ZAKRESIE OCHRONY KLIMATU

Analizie poddane zostały projekt zmieniający dyrektywę 2003/87/WE, projekt dyrektywy OZE oraz projekt dyrektywy zmieniającej dyrektywę 2012/27/UE.

1. System handlu uprawnieniami do emisji

Projekt zmieniający dyrektywę 2003/87/WE utrzymuje jej ogólną strukturę i EU ETS jednocześnie wprowadza zmiany określone w Konkluzjach oraz kładzie nacisk na instrumenty stabilizujące rynek. Sprzedaż uprawnień na aukcji pozostaje ogólną zasadą, od której wyjątkiem jest przydział bezpłatnych uprawnień, tj. projekt ten przewiduje sprzedaż 57% uprawnień do emisji na aukcji oraz rozdysponowanie pozostałych 43% w drodze bezpłatnych przydziałów. Natomiast liniowy współczynnik redukcji na 2,2% zostanie zmieniony, począwszy od 2021 r., a zatem całkowita ilość uprawnień będzie się zmniejszać w szybszym rocznym tempie²⁸. Ponadto zgodnie z zatwierdzonymi 15 lutego 2017 r. poprawkami PE do tego projektu²⁹ współczynnik redukcji będzie poddawany przeglądowi z zamiarem jego podniesienia o 2,4 najwcześniej do 2024 r.

Zmianie ulec ma też mechanizm bezpłatnego przydziału pozwoleń dokonywany przez rządy państw członkowskich. Przewidziano, że wskaźniki odniesienia (benchmarki) dla określenia przydziału bezpłatnych uprawnień dla przemysłu będą aktualizowane, aby uwzględnić postęp technologiczny osiągnięty w odpowiednich sektorach. W tym celu zastosowany zostanie wskaźnik

²⁸ Zmiany art. 9 dyrektywy 2003/87/WE.

²⁹ Zob. [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2015/0148\(OLP\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2015/0148(OLP)) [dostęp: 20.08.2017].

standardowy z możliwością jego zmiany, jeżeli faktyczny wskaźnik postępu technologicznego w sektorze będzie znacznie różny od założonego wskaźnika standardowego; 100% darmowych pozwoleń na emisję CO₂ dostaną tylko te podmioty, których wydajność będzie zgodna z ustalonym benchmarkiem determinowanym głównie zasadą stosowania najlepszej technologii.

Przydział bezpłatnych uprawnień ma się nadal koncentrować na sektorach najbardziej narażonych na przeniesienie produkcji poza obszar UE. Zmieniona zostanie natomiast metoda określenia sektorów i podsektorów narażonych na rzeczywiste ryzyko ucieczki emisji, która będzie się opierać na dwóch łączonych kryteriach: intensywności emisji i intensywności handlu.

Przydziały dla nowych instalacji oraz w związku ze znacznym wzrostem produkcji będą pochodzić ze specjalnej rezerwy. Ta rezerwa dla nowych instalacji zostanie utworzona z wykorzystaniem 250 mln (według zatwierdzonych 15 lutego 2017 r. poprawek PE – 400 mln) nieprzydzielonych uprawnień z rezerwy stabilności rynkowej i uzupełniona o uprawnienia, które pozostają niewykorzystane ze względu na zamknięcie instalacji lub znaczne zmiany w produkcji w okresie od 2021 r. Do rezerwy dla nowych instalacji dodane zostaną również uprawnienia nieprzydzielone bezpłatnie, pochodzące z części dla przemysłu do 2020 r. i niewprowadzone do rezerwy stabilności rynkowej.

Projekt zmieniający dyrektywę 2003/87/WE przewiduje ustanowienie na lata 2021-2030 Funduszu Modernizacyjnego mającego na celu wspieranie inwestycji w modernizację systemów energetycznych oraz poprawę efektywności energetycznej w państwach członkowskich o PKB na mieszkańca poniżej 60% średniej unijnej w 2013 r. (art. 10d ust. 1). Fundusz ten ma być finansowany ze środków pochodzących ze sprzedaży 2% całkowitej liczby uprawnień w latach 2021-2030. Inwestycje, które powinny dostać wsparcie finansowe ze środków funduszu, zgłaszane będą przez państwa, a ich kandydatury będą opiniowane przez Europejski Bank Inwestycyjny. Jeżeli Bank zaleci, aby nie finansowano inwestycji, i przedstawi powody tego zalecenia, decyzja może zostać przyjęta jedynie większością dwóch trzecich głosów wszystkich członków (wyłączając beneficjentów). Ponadto w celu wsparcia innowacji w dziedzinie niskoemisyjnych technologii i procesów w sektorach przemysłowych oraz pobudzania budowy i eksploatacji komercyjnych projektów demonstracyjnych, których celem jest bezpieczne dla środowiska wychwytywanie i geologiczne składowanie CO₂ oraz projektów demonstracyjnych w zakresie innowacyjnych technologii energii odnawialnej na terytorium UE – utworzony zostanie fundusz na rzecz innowacji.

2. Odnawialne źródła energii

Projekt dyrektywy OZE ustanawia wspólne ramy prawne rozwoju i rynkowej integracji OZE w obszarze energii elektrycznej, ogrzewania i chłodzenia oraz transportu, które mają zagwarantować równomierność wysiłków wszystkich państw członkowskich na rzecz osiągnięcia ogólnounijnego celu, którym jest poziom 27% udziału energii pochodzącej z OZE w całkowitym zużyciu energii w UE do 2030 r. (art. 1). Cele krajowe mają zostać zadeklarowane

przez państwa w Zintegrowanych Planach Klimatyczno-Energetycznych i nie mogą być mniejsze niż cel wyznaczony na 2020 r. (art. 3 ust. 2 i 3).

System wsparcia dla energii wytwarzanej z OZE nadal oparty ma być na systemach krajowych. Projekt dyrektywy OZE przewiduje jednak możliwość finansowania inwestycji energetyczno-klimatycznych przez platformę zarządzaną przez Komisję. Platforma taka byłaby obligatoryjnie zasilana ze środków pochodzących od państw, które nie będą w stanie osiągać określonego udziału energii z OZE w finalnym zużyciu energii brutto.

Projekt dyrektywy OZE ustanawia też minimalne wymagania, na których powinny zostać oparte krajowe systemy wsparcia. Przyczyni się do europeizacji polityki energii odnawialnej, lepszej ochrony inwestora, nie naruszając prawa państw członkowskich do wyboru własnego mixu energetycznego i rozwoju tych technologii, które wybiorą. Udzielenie wsparcia powinno następować w sposób otwarty, konkurencyjny, niedyskryminacyjny i efektywny pod względem kosztów (art. 4 ust. 3). Efektywności wprowadzonych instrumentów ma podlegać ocenie co najmniej raz na cztery lata (art. 4 ust. 4). Działania legislacyjne nie będą mogły ingerować w już udzielone wsparcie. Państwa członkowskie będą musiały publikować plany trzyletnie, które wyznaczą całkowity budżet, budżet roczny, harmonogram czasowy dla każdego pojedynczego działania (koszyków technologicznych), w celu wsparcia OZE (art. 6, art. 15 ust. 3).

Systemy wsparcia powinny też umożliwiać określony udział instalacji zlokalizowanych na terenie transgranicznym (art. 5 ust. 1 i 2). Udzielanie wsparcia ma następować przez organizację otwartych procedur – „otwartych przetargów” (organizowanych przez jedno państwo, ale umożliwiających udział instalacji z innych państw), „wspólnych przetargów” (organizowanych wspólnie przez dwa państwa lub więcej) czy „otwartych systemów certyfikacyjnych” (organizowanych przez jedno państwo, ale otwartych dla instalacji z co najmniej jednego innego państwa).

Projekt dyrektywy OZE nakłada również na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia specjalnego organu dla potrzeb postępowań administracyjnych w zakresie rozwoju projektów OZE oraz dla projektów rozbudowy infrastruktury sieciowej (art. 16). Określony też został maksymalny termin, w którym inwestor powinien uzyskać wymagane na realizację inwestycji pozwolenia. Do przyłączenia do sieci projektów demonstracyjnych, o zainstalowanej łącznej mocy elektrycznej do 50 KW, a także w przypadku repoweringu, gdy brak znaczącego oddziaływania na środowisko i społeczeństwo, wymagane ma być jedynie zgłoszenie do operatora systemu dystrybucyjnego (art. 17 ust. 1 i 2).

W treści projektu dyrektywy OZE wyłączono obowiązek zapewnienia priorytetowego dostępu do sieci energii wytworzonej w OZE, co zakwestionowano w treści poprawek Komisji Przemysłu, Badań Naukowych i Energii z 5 lipca 2017 r. (dalej jako: Poprawki z 5 lipca 2017)³⁰.

Wzmocniono pozycję prosumenta (art. 21) i lokalnych wspólnot produkujących energię z OZE (art. 22). Definicja prosumenta obejmuje także podmioty

³⁰ Zob. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGM%2f%2fCOMPARL%2f%2fPE-607.899%2f%2f02%2fDOC%2f%2fPDF%2f%2fV0%2f%2fPL> [dostęp: 20.01.2017].

inne niż gospodarstwa domowe, w których konsumpcja energii, jej magazynowanie lub odsprzedaż nie stanowią „najważniejszej handlowej lub zawodowej działalności”. Państwa członkowskie zapewnią prosumentom prawo do: auto-konsumpcji energii i odsprzedaży nadwyżek bez stosowania wobec nich „nieproporcjonalnych” procedur i opłat; zachowania ich praw jako konsumentów; nietraktowania ich jako dostawców energii, jeśli nie produkują w skali roku więcej niż 10 MWh energii w przypadku gospodarstw domowych lub 500 MWh w przypadku osób prawnych; wynagrodzenia (odzwierciedlającego „rynkową wartość”) za energię oddaną do sieci (art. 21 ust. 1).

W projekcie dyrektywy OZE uregulowano też zagadnienie lokalnych kooperatyw energetycznych. Państwa członkowskie zobowiązane są zapewnić kooperatywom OZE prawo do produkcji, konsumowania, magazynowania i sprzedaży energii odnawialnej, wykluczyć możliwość stosowania wobec nich „nieproporcjonalnych” procedur i nieuzasadnionych opłat oraz uwzględnić je w zakresie projektowanego systemu wsparcia (art. 22 ust. 1). W Poprawkach z 5 lipca 2017 proponuje się zmiany zmierzające ku jak najszerszemu definiowaniu społeczności energetycznej działającej w zakresie OZE, aby wyposażyć ją w elastyczne narzędzie służące do rozwoju OZE (m.in. wskazuje się na poszerzenie warunku stawianym kooperatywom, którym jest to, że nie mogą zainstalować więcej niż 18 MW rocznie w okresie ostatnich 5 lat, zwłaszcza że w projekcie mowa jest o potencjale energii elektrycznej, ogrzewania i chłodzenia oraz transportu łącznie).

Celem ułatwienia wykorzystania OZE w sektorze ciepłowniczym oraz chłodniczym, każde państwo członkowskie (na mocy projektu dyrektywy OZE) będzie dążyło do wzrostu udziału energii odnawialnej dostarczanej do ciepłownictwa i chłodnictwa o przynajmniej jeden punkt procentowy każdego roku, wyrażony w krajowym udziale energii z OZE w końcowym zużyciu energii (art. 23 ust. 1). W Poprawkach z 5 lipca 2017 zwraca się jednak uwagę, że obecny udział energii z OZE w instalacjach ciepłowniczych i chłodniczych znacząco się różni w poszczególnych państwach członkowskich ze względu na cały szereg różnych uwarunkowań, takich jak odmienne punkty wyjścia i różne potencjały. Z tego powodu określenie, że wszystkie państwa muszą dążyć do zwiększenia udziału w dokładnie takim samym tempie, nie wydaje się rozwiązaniem proporcjonalnym ani opłacalnym³¹. W projekcie nowej dyrektywy OZE wskazuje się na potrzebę stworzenia zintegrowanego rynku dla energii odnawialnej w sektorze ciepłowniczym i chłodniczym (brak obecnie unijnych regulacji powoduje niepewność inwestorów i prowadzi do fragmentaryzacji rynku lokalnego)³². Sposób realizacji tego celu będzie zależał od poszczególnych państw (w projekcie wskazanych zostało kilka wariantów środków). Zwraca się również uwagę na potrzebę wprowadzenia ułatwień w zakresie przyłączenia konsumentów do lokalnych systemów ogrzewania i chłodzenia opartych na OZE oraz odpadach (art. 24).

W projekcie dyrektywy OZE ujęty został też obowiązek zwiększenia udziału paliw niskoemisyjnych i odnawialnych w krajowym końcowym zużyciu pa-

³¹ Są też propozycje, aby podnieść ten poziom do 2 jednostek.

³² Uzasadnienie projektu dyrektywy OZE, s. 7.

liw w transporcie (biopaliw, energii elektrycznej wytworzonej w OZE). Przewiduje się stopniowe ograniczanie biopaliw opartych na surowcach rolnych (ich produkcja przyczynia się do wzrostu cen żywności), które mają być zastępowane przez zaawansowane biopaliwa produkowane np. z odpadów. Udział pierwszego typu biopaliw w rynku paliw transportowych ma spaść z 7% w 2021 do 3,8% w 2030 r. (art. 7), a udział zaawansowanych biopaliw ma się zwiększyć z 1,5% w 2021 do 6,8% w 2030 r. (art. 27). Kwestie te są jednak przedmiotem dużej ilości poprawek przedłożonych 4 lipca 2017 r. przez Komisję Przemysłu, Badań Naukowych i Energii³³. Kwestionowana jest nie tylko wielkość udziału biopaliw; ale też m.in. stosowanie podejścia opierającego się na pochodzeniu surowców, a nie na związanych z nimi ograniczeniach emisji; podnosi się konieczność przyjęcia podejścia neutralnego technologicznie, a nawet że strumień odpadów, który nie pochodzi ze OZE, nie powinien być przedmiotem tej dyrektywy.

3. Efektywność energetyczna

Zgodnie ze wstępem do projektu zmieniającego dyrektywę 2012/27/UE potrzeba przyjęcia tego aktu wynika z konieczności realizacji zobowiązań podjętych przez UE poprzez ratyfikację Porozumienia (choć w Poprawkach proponowanych przez Komisję Przemysłu, Badań Naukowych i Energii z 7 lipca 2017 r. podnosi się, że w kilku przypadkach wykracza się poza Konkluzje, np. odnośnie do poziomu zwiększenia efektywności energetycznej³⁴). Dyrektywa 2012/27/UE ustanawia wspólne ramy środków na rzecz wspierania efektywności energetycznej w UE, aby zapewnić osiągnięcie celu zakładającego zwiększenie efektywności energetycznej o 20% do 2020 r. oraz jej wiążącego głównego celu zakładającego zwiększenie efektywności energetycznej o 30% do 2030 r., a także tworzy warunki dalszej poprawy efektywności energetycznej po tych terminach. W Poprawkach z 7 lipca 2017 kilkakrotnie proponuje się zmianę wielkości celu do 2030 r. (do poziomu, jaki deklarowano w Konkluzjach) albo jego charakteru na indykacyjny.

Projekt zmieniający dyrektywę 2012/27/UE wprowadza też przepisy, których celem jest usunięcie barier na rynku energii oraz przewyciężenie nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku, które ograniczają efektywność dostaw i wykorzystywania energii, a także przewiduje ustalenie orientacyjnych³⁵ krajowych celów i wkładów w zakresie efektywności energetycznej na rok 2020 i 2030 (art. 1).

Każde państwo zobowiązane zostało do zadeklarowania swoich orientacyjnych krajowych wkładów w zakresie efektywności energetycznej na 2030 r. w zintegrowanych krajowych planach w zakresie energii i klimatu,

³³ Zob. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bCOMPARL%2bPE-607.901%2b04%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fPL> [dostęp: 20.08.2017].

³⁴ Zob. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bCOMPARL%2bPE-607.848%2b02%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fPL> [dostęp: 20.08.2017].

³⁵ W treści Poprawek z 7 lipca 2017 proponuje się zastąpienie „orientacyjnych” na „indykacyjne”, ale też na „wiązące”.

mając na względzie fakt, że unijne zużycie energii w 2030 r. nie może być większe niż 1 321 Mtoe dla energii pierwotnej i 987 Mtoe dla energii końcowej (art. 3 ust. 4). W treści Poprawek z 7 lipca 2017 r. proponuje się utrzymanie dotychczasowego alternatywnego podejścia w tym zakresie, tj. wprowadzenie jako wskaźnika zużycia energii pierwotnej lub końcowej (a nie zużycie obydwu rodzajów energii łącznie, co mogłoby doprowadzić do ograniczenia rozwoju przemysłowego). Komisja dokona oceny tych wkładów w kontekście celów ogólnounijnych w zakresie efektywności energetycznej, a następnie oceniać będzie czynione postępy i proponować podjęcie dodatkowych środków.

Projekt zmieniającego dyrektywę 2012/27/UE wprowadza zapis, że państwa muszą zapewnić, aby dostawcy i dystrybutorzy energii zwiększyli oszczędności energii o 1,5% rocznej wartości wolumenu sprzedaży energii odbiorcom końcowym, uśrednionej dla ostatnich trzech lat przed 1 stycznia 2019 r., przy czym coroczny poziom 1,5% oszczędności energii powinien być też co do zasady kontynuowany po 2030 r. (art. 7). Chociaż w treści Poprawek z 7 lipca 2017 popiera się podniesienie poziomu oszczędności energii, jest jednak spór co do jego wielkości albo podważa się w ogóle zasadność „odgórnego” ustalenia tego wskaźnika. Istnieją też sprzeczne propozycje odnośnie do rozszerzenia do 2050 r. zakresu art. 7 przez dodanie kolejnych okresów 10 lat po 2030 r. ze stabilnym rocznym wskaźnikiem oszczędności, co zagwarantuje stabilne ram długoterminowych.

Wymagane oszczędności energii (według projektu zmieniającego dyrektywę 2012/27/UE) mogą zostać osiągnięte przez system zobowiązujący do efektywności energetycznej (art. 7a), alternatywne środki w zakresie polityki (art. 7b) lub połączenie obu tych podejść (zależnie od otoczenia politycznego i warunków rynkowych). Projekty tych środków muszą uwzględniać aspekt ubóstwa energetycznego. Wymóg oszczędności energii o 1,5% państwa będą mogły spełnić za pomocą nowych środków (przyjętych od 1 stycznia 2021 do 31 grudnia 2030 r.) lub środków z zakresu polityki wprowadzonych w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2020 r., jeżeli można wykazać, że środki te spowodowały poszczególne działania podjęte po 31 grudnia 2020 r. i przynoszą oszczędności (art. 7 ust. 1), przy czym w treści Poprawek z 7 lipca 2017 proponowane są ograniczenia lub wyłączenia, aby przeciwdziałać nadużyciom w tym zakresie.

Projekt zmieniający dyrektywę 2012/27/UE wzmacnia uprawnienia konsumentów w zakresie opomiarowania i rozliczeń energii cieplnej, zapewnienia im należyty dostęp do częstych i obszerniejszych informacji zwrotnych dotyczących zużycia energii cieplnej i chłodniczej. Końcowi odbiorcy ciepła i chłodu sieciowego oraz ciepłej wody użytkowej mają mieć możliwość nabycia po konkurencyjnych cenach liczników, które dokładnie oddają rzeczywiste zużycie energii (art. 19a ust. 1). Rozliczenia i informacje o zużyciu energii cieplnej i chłodu mają być dokładne oraz oparte na rzeczywistym zużyciu, w odniesieniu do wszystkich użytkowników końcowych, którym zainstalowano liczniki lub podzielniki kosztów. W celu poprawy częstotliwości przekazywania informacji wprowadzono obowiązek zapewnienia możliwości zdalnego odczytu liczników.

V. PODSUMOWANIE

Porozumienie jeszcze przed jego wejściem w życie wpłynęło na zmianę polityki klimatyczno-energetycznej UE do 2030 r. (przyjęte zostały Ramy polityki klimatyczno-energetycznej do 2030), otworzyło też dyskusje na temat kształtu nowych unijnych regulacji wdrażających tę politykę. Wdrożenie tej polityki jest obecnie dla UE priorytetem w kontekście Porozumienia. Nowo przyjęte akty prawa unijnego staną się głównym wyznacznikiem kierunku regulacji krajowych.

W wyniku zainicjowanego procesu zmian spodziewać się można zaostreżenia po 2020 r. regulacji wdrażających politykę klimatyczno-energetyczną. Chociaż propozycje dotyczące zmian aktów wchodzących w skład pakietu klimatyczno-energetycznego zostały już opublikowane, ostateczny kształt tych przepisów może różnić się od pierwotnie opublikowanych, propozycje te w wielu przypadkach wymagają też dalszego dopracowania i uzupełnień. Ogólne kierunki tych zmian należy jednak ocenić co do zasady pozytywnie, chociaż wobec niektórych postanowień można mieć pewne zastrzeżenia.

Co do projektu zmieniającego dyrektywę 2003/87/UE wątpliwości można mieć co do niewystarczającego uwzględnienia w zakresie przydziału darmowych uprawnień do emisji kwestii dywersyfikacji miksu energetycznego; braku możliwości wykorzystania dodatkowych uprawnień z rezerwy stabilizującej w przypadku wystąpienia znaczącego wzrostu produkcji w przemyśle; przyznania Europejskiemu Bankowi Inwestycyjnemu kluczowej roli w ocenie przedsięwzięć, które mogą zostać sfinansowane ze środków Funduszu Modernizacyjnego; podnoszona jest również nieprecyzyjność wielu zapisów przedstawionych przez Komisję propozycji, co może mieć wpływ na efektywność instrumentów stabilizujących rynek np. w sytuacji spadku produkcji³⁶. Na pewno dla Polski, ze względu na dużą rolę węgla w polskiej gospodarce, a także na posiadany potencjał rozwoju gospodarki leśnej – korzystne jest wprowadzenie możliwości, że działania zmierzające do redukcji emisji CO₂ mogą polegać nie tylko na odchodzeniu od węgla i na wprowadzaniu nowych technologii lub zwiększeniu udziału OZE w bilansie energetycznym, ale też na zwiększaniu obszarów leśnych pochłaniających gazy cieplarniane.

Co do zasady pozytywnie należy ocenić projekt dyrektywy OZE, który podejmuje szereg istotnych dla rynku OZE kwestii, w szczególności zwiększenie praw konsumentów, wprowadzenie minimalnych wymagań dla krajowych systemów wsparcia, uproszczenie i przyspieszenie procedur administracyjnych związanych z realizacją inwestycji w OZE, okresowa analiza efektywności systemów wsparcia, rozwój różnych form kooperatyw energetycznych. Trzeba jednak zaznaczyć, że projekt dyrektywy OZE przyjmuje też rozwiązania, które zmierzają do pełnego urynkwienia rynku OZE (wyłączenie zasady priorytetowego dostępu do sieci). Projekt ten zakłada, że rynek OZE jest już wystarczająco dojrzały, by konkurować na zasadach rynkowych i przejść na nowy poziom rozwoju. Należy zaznaczyć, że poziom rozwoju rynku OZE

³⁶ Uchwała nr 5 Rady Dialogu Społecznego z 16 lutego 2016 r. w sprawie polityki klimatyczno-energetycznej UE oraz EU ETS w kontekście projektu zmian dyrektywy 2003/87/WE.

w poszczególnych państwach jest jeszcze bardzo zróżnicowany, np. w Polsce i Niemczech³⁷. Z tego powodu z niepokojem (w kontekście bezpieczeństwa energetycznego) można przyjąć w Polsce np. projektowane regulacje zmierzające do nałożenia opłat wnoszone na rzecz platformy przez państwa, które nie osiągną określonego udziału energii z OZE w finalnym zużyciu energii, czy też obowiązek zapewnienia udziału instalacji transgranicznych w systemie wsparcia (słabe dostosowanie infrastruktury transgranicznej do tego wymogu, możliwość osłabienia rynku rodzimego).

Odnosnie do projektu zmieniającego dyrektywę 2012/27/UE pozytywnie trzeba ocenić poszerzenie praw konsumentów, ważne jest też utrzymanie elastyczności państw co do sposobu, w jaki wdrażają obowiązek oszczędności energii, przy uwzględnieniu ubóstwa energetycznego podczas projektowania tych środków.

Polityka klimatyczna jest jedną z niewielu dziedzin, w których UE otwarcie aspiruje do odgrywania przywódczej roli na świecie³⁸. Trzeba jednak pamiętać, że emisja gazów cieplarnianych przez UE stanowi ok. 12% wielkości światowej. W tej sytuacji redukcja gazów cieplarnianych w UE nie może mieć większego znaczenia w skali globalnej bez porównywalnych działań w innych państwach, a może przyczynić się do obniżenia konkurencyjności unijnego przemysłu i przenoszenia produkcji do państw, gdzie nie obowiązują tak surowe wymogi w zakresie polityki klimatycznej. Wpływ, jaki wywiera Porozumienie na unijną politykę i prawo klimatyczno-energetyczne, nie spowoduje zamierzonych efektów, jeżeli inne państwa nie przyjmą stosowanych instrumentów wdrażający ten dokument. Przy braku wdrożenia podobnych instrumentów w innych regionach świata unijne instrumenty są skazany na porażkę w zakresie globalnego efektu³⁹. Od stopnia efektywności wdrażania Porozumienia na płaszczyźnie wewnętrznej przez wszystkie państwa zależeć będzie rzeczywista efektywność nowego porozumienia. Przyjęcie Porozumienia stanowi dopiero początek żmudnej drogi do dekarbonizacji światowej gospodarki. Jego rzeczywista ocena możliwa będzie dopiero za kilka lat. Casus Kanady, która wystąpiła z Protokołu z Kioto, a także ostatnio Stanów Zjednoczonych, które wycofały się z Porozumienia, jest przykładem, że wdrożenie umów nierzadko okazuje się sprawą znacznie trudniejszą niż samo ich wynegocjowanie⁴⁰.

dr Kamila Sobieraj
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
sobieraj@kul.pl

³⁷ Na temat rynku OZE w Niemczech: F. J. Peine, *Energiewende in Deutschland – neue rechtliche Rahmenbedingungen, insbesondere die Novellierung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes*, w: L. Knopp, M. Górski (Hrsg.), *Deutschlands Energiewende und Polens Einstieg in die Kernenergie eine Bestandsaufnahme*, Berlin 2015, s. 219-250.

³⁸ E. Wyciszkievicz, *Dylematy dyplomacji klimatycznej Unii Europejskiej. Między ochroną klimatu a dążeniem do przywództwa*, w: A. Gradziuk, Z. M. Karaczun, E. Wyciszkievicz, *Globalne negocjacje klimatyczne: interesy i wyzwania dla Polski i UE*, Warszawa 2011, s. 19.

³⁹ L. Karski, *System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 29.

⁴⁰ Szerzej: J. M. Glenn, J. Otero, *Canada and the Kyoto Protocol: an Aesop fable*, w: E. J. Hollo, K. Kuloves, M. Mehling (eds.), *Climate Change and the Law*, New York-London 2013, s. 489-506.

THE IMPACT OF THE PARIS AGREEMENT ON THE CHANGE
IN THE FRAMEWORK FOR CLIMATE
AND ENERGY POLICY OF THE EUROPEAN UNION AND ITS LEGAL REGULATIONS

Summary

The Paris Agreement to the United Nations Framework Convention on climate change became a direct incentive to The EU 2030 Framework for Climate and Energy Policy adoption. The contributions of the EU and Member States to the fulfilment of commitments stemming from the Paris Agreement were defined the EU 2030 Framework for Climate and Energy Policy. The Paris agreement has also initiated the review process of European Union legislation and submission of proposals for a discussion aimed at amending EU law in order to fulfil the Paris Agreement commitments. Thus, the aim of the study is to present the impact of the Paris Agreement on EU climate an energy policy and to analyse the main directions of proposed amendments of EU law regulations aimed at implementing the global commitments that the EU made in Paris in December 2015. It is also an attempt to assess these proposals. The new EU provisions will in the long term become a directional determinant for national regulations.