

Stanowisko nr 41/1/2025
Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego w Katowicach
z dnia 24 marca 2025 r.

w sprawie
reformy polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej

Polityka klimatyczno-energetyczna Unii Europejskiej, która od lat była przedstawiana opinii publicznej, jako główny filar rozwoju europejskiej gospodarki, stała się jej strukturalnym problemem. Bardzo wysokie koszty energii dla przedsiębiorstw i gospodarstw domowych, które zostały wygenerowane w głównej mierze właśnie przez tę politykę, powodują postępującą degradację europejskiego przemysłu i zubożenie mieszkańców państw członkowskich UE. Nadmierne obciążenia polityki Zielonego Ładu dotyczą już nie tylko energetykę konwencjonalną czy energochłonne gałęzi przemysłu, ale również wiele innych branż.

Unijny przemysł stał się całkowicie niekonkurencyjny nie tylko w swoich tradycyjnie najsilniejszych branżach, takich jak motoryzacja, ale też w tzw. zielonych technologiach, które zgodnie z doktryną Zielonego Ładu miały stać się nowym motorem europejskiego wzrostu gospodarczego. Według danych Eurostatu w 2022 roku cała Unia Europejska wyeksportowała panele fotowoltaiczne o łącznej wartości 800 mln euro. W tym samym okresie wartość importu paneli słonecznych do UE wyniosła 22,6 mld euro, czyli niemal 30 razy więcej. 96 proc. tego importu pochodziła z Chin. Na liście 10 największych na świecie firm produkujących panele słoneczne 6 pochodzi z ChRL. W tym zestawieniu nie ma ani jednej europejskiej firmy.

Unijna polityka klimatyczno-energetyczna w obecnym kształcie charakteryzuje się również brakiem elastyczności oraz zdolności do dostosowywania się do dynamicznie zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych. Wbrew oczekiwaniom UE, inne światowe gospodarki nie podążyły za przykładem Europy w kwestii dekarbonizacji. Chodzi już nie tylko o kraje, takie jak Chiny czy Indie, które co roku biją kolejne rekordy w produkcji i konsumpcji paliw kopalnych. USA pod rządami nowej administracji dokonały radykalnego zwrotu w kierunku konwencjonalnych źródeł energii oraz wycofały się z Porozumienia Paryskiego. Największe amerykańskie banki oraz fundusze inwestycyjne wycofały się z globalnych porozumień klimatycznych, a koncerny paliwowo-energetyczne z USA porzucają strategię rozwoju OZE na rzecz zwiększania inwestycji w paliwa kopalne. W reakcji na wydarzenia z oceanu analogiczne decyzje podejmują również europejskie koncerny paliwowo-energetyczne, takie jak BP, Shell czy Equinor.

Rzeczą oczywistą jest, że instytucje Unii Europejskiej powinny odpowiednio reagować na opisane powyżej procesy. Unia Europejska powinna dostosować swoją politykę klimatyczno-energetyczną do zmieniających się realiów gospodarki światowej oraz coraz bardziej niepewnej sytuacji Europy w związku z wojną na Ukrainie. Dotychczasowe działania Komisji Europejskiej trudno uznać za wystarczające.

W ocenie Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego w Katowicach Polska, która obecnie sprawuje prezydencję w Radzie Unii Europejskiej może i powinna być inicjatorem procesu przewartościowania i urealnienia unijnej polityki klimatyczno-energetycznej. Głównymi elementami tego procesu powinna być gruntowna przebudowa systemu opłat za emisje ETS1 oraz ETS2. Szansa na zbudowanie koalicji państw skłonnych do dołączenia do takiej inicjatywy wydaje się być obecnie większa niż kiedykolwiek.

WRDS w Katowicach rekomenduje, aby głównymi elementami reformy systemu ETS1 były:

1. Zwiększenie puli dostępnych uprawnień do emisji CO₂ (EUA).
2. Obniżenie liniowego współczynnika redukcji LRF.
3. Zastąpienie mechanizmu rezerwy stabilności rynkowej MSR nowym instrumentem, który miałby za zadanie przede wszystkim chronić rynek przed nadmiernym wzrostem ceny uprawnień.
4. Wykluczenie instytucji finansowych z katalogu podmiotów uprawnionych do dokonywania transakcji uprawnieniami do emisji CO₂
5. Do czasu realizacji reformy ETS1 cena uprawnień do emisji powinna zostać zamrożona na stałym poziomie, uzgodnionym w drodze dialogu z europejskim przemysłem.

Ad. 1. Zwiększenie puli uprawnień pozwoliłoby nie tylko obniżyć ich cenę, ale również zniwelować zjawisko tzw. luki ETS. Obecnie potrzeby polskiej energetyki i przemysłu znacząco przewyższają wielkość puli uprawnień do emisji CO₂, którymi dysponuje nasz kraj. Innymi słowy, wolumen uprawnień sprzedawanych przez państwo polskie w systemie aukcyjnym (z których dochód trafia do budżetu państwa) oraz tych, które przekazywane są bezpośrednio przedsiębiorstwom jest znacznie niższy od liczby uprawnień odpowiadających rzeczywistej emisji z energetyki i przemysłu. W konsekwencji powstaje luka ETS. Polskie przedsiębiorstwa są zmuszone kupować uprawnienia do emisji CO₂ na giełdzie. Środki wydatkowane na ten cel są transferowane za granicę. Nie zasilają polskiego budżetu, nie wspierają transformacji polskich przedsiębiorstw. Według danych Ministerstwa Klimatu i Środowiska w 2021 roku luka ETS wyniosła ponad 7,3 mld zł, w roku 2022 było to 24,6 mld zł, a w roku 2023 przeszło 12,5 mld zł.

Ad. 2. Liniowy współczynnik redukcji (LFR), czyli liczba uprawnień co roku ściągana z rynku ETS w celu wymuszenia obniżenia emisji CO₂, jest stanowczo za wysoki. Obecnie wynosi on 4,3 proc. rocznie, co stanowi jeden z głównych czynników wpływających na wysokie ceny uprawnień emisyjnych, a co za tym idzie wzrost cen energii oraz spadek konkurencyjności przemysłu. Rekomendowane jest obniżenie współczynnika LFR co najmniej do poziomu obowiązującego przed 2021 rokiem, czyli do 1,74 proc.

Ad. 3. Gwałtowne wahania ceny uprawnień do emisji CO₂ obserwowane w ostatnich latach ewidentnie wskazują, że mechanizm MSR, czyli rezerwa stabilności rynkowej jest źle zaprojektowany i nie spełnia swojej funkcji. Nowy mechanizm, który powinien zastąpić MSR powinien być zdecydowanie bardziej elastyczny, aby móc na bieżąco korygować wahania cen uprawnień, a jego głównym zadaniem powinna być skuteczna ochrona przedsiębiorstw przed nadmiernym wzrostem cen uprawnień do emisji. Skuteczność mechanizmu MSR w obecnej konstrukcji jest pod tym względem bardzo ograniczona. Na rynku wtórnym w obrocie uprawnieniami uczestniczą instytucje finansowe, które posiadają w swoich zasobach uprawnienia z zamiarem ich wprowadzenia do obrotu, kiedy cena osiągnie oczekiwany przez nie pułap. Co za tym idzie, uprawnienia te de facto nie są dostępne dla podmiotów emitujących CO₂, co zaburza działanie mechanizmu stabilności rynkowej. Ponadto duże instytucje finansowe uczestniczące w rynku wtórnym są w stanie wpływać na cenę uprawnień dla realizacji własnych celów inwestycyjnych. Mechanizm MSR w obecnej konstrukcji nie jest w stanie przeciwdziałać temu zjawisku.

Ad. 4. Uprawnienia do emisji CO₂ miały być mechanizmem przyczyniającym się do stopniowej transformacji europejskiej gospodarki w kierunku niskoemisyjnym oraz zwiększenia jej konkurencyjności przy jednoczesnej ochronie przemysłu i miejsc pracy. Dopuszczenie zewnętrznych instytucji finansowych i inwestycyjnych do rynku ETS1 wydaje się być całkowicie bezzasadne.

Z informacji KOBiZE wynika, że na rynku wtórnym obejmującym transakcję na giełdach i poza nimi głównymi uczestnikami transakcji są instytucje finansowe i banki, które w 2023 roku odpowiadały za 56 proc. wolumenu transakcji. Należy przy tym zauważyć, że 68% wolumenów było przedmiotem obrotu podmiotów spoza Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Podmioty te w największej części pochodziły z USA i Wielkiej Brytanii, ale występują wśród nich również np. fundusze inwestycyjne zarejestrowane w tzw. rajach podatkowych.

Rosnąca aktywność instytucji finansowych na rynku uprawnień do emisji CO₂ jest jedną z przyczyn gwałtownego wzrostu ceny tych uprawnień, których w żaden sposób nie da się uzasadnić uwarunkowaniami gospodarczymi. Zakładanym celem systemu ETS1 jest doprowadzenie do obniżenia emisji CO₂ w europejskiej gospodarce. Dopuszczanie do tego systemu podmiotów w żaden sposób niezwiązanych z instalacjami EUA nie pomaga w osiągnięciu zakładanego rezultatu, a wręcz prowadzi do wypaczeń rynku i spekulacji cenami uprawnień. Sytuacja, w której instytucje finansowe spoza UE, nierzadko zarejestrowane w rajach podatkowych zarabiają na rosnących cenach uprawnień, kosztem europejskiego przemysłu jest całkowicie niedopuszczalna.

Ad 5. Głęboka przebudowa systemu ETS1 z uwagi na specyfikę procesu tworzenia prawa w Unii Europejskiej wymaga czasu. Biorąc to pod uwagę należy jednocześnie podkreślić, że dla polskiej i unijnej gospodarki każdy miesiąc funkcjonowania tego systemu w obecnej formule to wymierne straty, utrata pozycji konkurencyjnej, likwidacja kolejnych zakładów przemysłowych i miejsc pracy. W związku z powyższym Wojewódzka Rada Dialogu Społecznego w Katowicach rekomenduje zamrożenie ceny uprawnień do emisji CO₂ na poziomie uzgodnionym w drodze dialogu trójstronnego do momentu wypracowania i przyjęcia reformy systemu handlu emisjami.

W ocenie WRDS obok gruntownej reformy systemu ETS1 elementem koniecznym do uzdrowienia unijnej polityki klimatyczno-energetycznej jest głęboka przebudowa systemu ETS2. Nałożenie przewidzianych w systemie ETS2, bardzo wysokich opłat za emisję powstającą w transporcie oraz budownictwie na gospodarstwa domowe oraz wszystkie przedsiębiorstwa, które do tej pory nie miały obowiązku uczestniczenia w systemie ETS, byłoby trudne do udźwignięcia nawet w czasie najlepszej koniunktury gospodarczej. Natomiast wprowadzenie tych obciążeń obecnie, w okresie spowolnienia gospodarczego w całej Unii Europejskiej oraz pogarszającej się sytuacji materialnej jej mieszkańców należy uznać za niemożliwy do przeprowadzenia. Kosztów przewidzianych w systemie ETS2 nie udźwigną ani gospodarstwa domowe, ani firmy, które już dzisiaj walczą o przetrwanie z powodu ogromnego wzrostu cen energii.

System ETS2 budzi ogromny sprzeciw społeczny nie tylko w naszym kraju, ale w całej Unii Europejskiej. Znowelizowana dyrektywa w sprawie handlu emisjami w UE, która wprowadza system ETS 2 miała być implementowana do krajowych porządków prawnych do 30 czerwca 2024 roku. Z tego obowiązku wywiązał się zaledwie 1 kraj członkowski, co najlepiej świadczy o tym, jak wielkie kontrowersje budzi ten system.

Szacuje się, że w pierwszych trzech latach obowiązywania systemu ETS2 jego łączny koszt dla przeciętnej polskiej rodziny wyniesie od ponad 6 do 10 tys. zł i będzie gwałtownie rósł w kolejnych latach. Polska jest jednym z krajów, które najdotkliwiej odczują skutki tego systemu. Stanie się tak m.in. z uwagi na znacznie dłuższe niż w wielu innych europejskich krajach sezony grzewcze oraz bardzo wysoki odsetek gospodarstw domowych wykorzystujących paliwa kopalne do ogrzewania mieszkań. Należy też zaznaczyć, że polskie

społeczeństwo jest wciąż znacznie uboższe niż społeczeństwa państw Europy Zachodniej, a koszty związane z ogrzewaniem mieszkań stanowią znaczną część budżetów domowych polskich rodzin.

Wejście systemu ETS2 w obecnym kształcie byłoby również krzywdzące i rażąco niesprawiedliwe dla gospodarstw domowych, które w ostatnich latach poniosły znaczne koszty wymiany źródeł ciepła, korzystając z rządowego wsparcia przewidzianego w programie „Czyste Powietrze”. W ramach tego programu zachęcano polskie rodziny do wymiany starych pieców na kotły gazowe a w początkowej fazie programu również na nowoczesne kotły węglowe. Jeśli system ETS2 zacząłby obowiązywać w obecnym kształcie, gospodarstwa domowe, które już zainwestowały w wymianę źródeł ciepła na ekologiczne i tak zostałyby obciążone dodatkowymi kosztami.

Zgodnie z przyjętym harmonogramem system ETS2 ma zacząć obowiązywać od 2027 roku z możliwością przesunięcia tego terminu na rok 2028. Wojewódzka Rada Dialogu Społecznego rekomenduje wstrzymanie tego procesu do czasu wypracowania nowych rozwiązań, dostosowanych do możliwości poszczególnych krajów członkowskich, obecnych realiów gospodarczych oraz uwarunkowań zewnętrznych, w których funkcjonuje Unia Europejska. Wejście w życie systemu ETS2 powinno być również poprzedzone opisana powyżej gruntowną reformą ETS1, aby oba systemy były ze sobą kompatybilne.

Unia Europejska zмага się dzisiaj nie tylko z coraz większymi problemami gospodarczymi, ale również z rosnącymi zagrożeniami w sferze bezpieczeństwa. Kontynuowanie dotychczasowego kursu unijnej polityki klimatycznej bez uwzględnienia radykalnie zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych dodatkowo osłabi UE gospodarczo oraz społecznie. W tych trudnych czasach Europa nie może sobie na to pozwolić. Dlatego też reforma polityki klimatyczno-energetycznej UE ze szczególnym uwzględnieniem głębokiej rewizji systemu handlu emisjami powinna być absolutnym priorytetem polskiej prezydencji w Radzie UE.

Przewodniczący
Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego
w Katowicach

Marek Zychla