



Bruksela, dnia 21 lipca 2010 r.

## KANCELARIA SENATU

Przedstawiciel Kancelarii Senatu  
przy Unii Europejskiej

Sprawozdanie nr 52/2010

### **Pułap pozwoleń na emisję gazów cieplarnianych na 2013 r. Zamykanie niekonkurencyjnych kopalń węgla kamiennego**

W dniu 9 lipca br. Komisja Europejska przyjęła decyzję, określającą po raz pierwszy **pułap pozwoleń na emisję gazów cieplarnianych**, które będą dostępne w ramach ETS w 2013 roku (pierwszym z okresu 2013-2020). Pułap na rok 2013 został ustalony na poziomie **1,927 mld ton**. Wynik ten został uzyskany na podstawie wzoru, który zakłada 1.74% rocznej redukcji dozwolonych kwot poniżej średniej rocznej przyznanej państwom członkowskim w okresie 2008-20. Ogłoszony pułap **nie jest definitywny** i odzwierciedla obecny raczej, niż przyszły kształt EU ETS. Nowy pułap uwzględniający w systemie EU ETS nowe sektory i gazy cieplarniane, ma być opublikowany we wrześniu 2010.

W dniu 20 lipca br. Komisja Europejska zatwierdziła wniosek w sprawie projektu rozporządzenia Rady dotyczącego pomocy państwa przeznaczonej na ułatwianie zamykania przynoszących straty kopalń węgla kamiennego w UE do 1 października 2014 r. **Wszelka dalsza pomoc operacyjna dla tego sektora będzie uzależniona od przedstawienia planów zamknięcia kopalń przynoszących straty**. Zainteresowane państwa członkowskie będą mogły zapewniać wsparcie w zakresie doradztwa i szkoleń dla odnośnych pracowników oraz zapewniać właściwe oczyszczenie i zabezpieczenie terenów kopalń.

Poniżej dokładniejsze informacje na ten temat.

#### **1. Komisja przygotowuje się do ograniczenia liczby pozwoleń na emisję na trzecią fazę EU ETS**

Komisja Europejska podjęła w dniu 9 lipca br. decyzję o ustaleniu na rok 2013 pierwszego limitu pozwoleń na emisję CO<sub>2</sub> w ramach systemu handlu emisjami. Decyzja ta jest zgodna z brzmieniem ponownie rozpatrzonej dyrektywy dotyczącej handlu emisjami na lata 2013-2020. Komisja Europejska poinformowała, że limit uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> na 2013 r. –

pierwszy rok trzeciej fazy Europejskiego Systemu Handlu Emisjami (EU ETS), wyniesie prawie 1,927 mld ton (dokładnie – 1 926 876 368).

Jest to o 2,4% mniej w porównaniu z limitem na poziomie 1,974 mld ton CO<sub>2</sub>, który Komisja zaproponowała w grudniu 2008 r. Aktualna decyzja Komisji jest jednym z środków zmierzających do wprowadzenia większych zmian w EU ETS, które zaczną obowiązywać od początku jego trzeciej fazy (2013-2020).

Zmiany te są rezultatem przeglądu dyrektywy o handlu emisjami, który został podjęty w ramach prac nad pakietem klimatyczno-energetycznym z 2009 r. Zmieniona dyrektywa zobowiązuje Komisję do przestawienia limitu emisji na 2013 r. do połowy 2010 r.

Zgodnie z dyrektywą, limit emisji ma być zmniejszany rocznie o 1,74% w porównaniu ze średnią roczną ilością uprawnień, które zostały lub zostaną wydane w latach 2008-2012 w ramach Krajowych Planów Rozdziału Uprawnień do emisji (KPRU) państw członkowskich.

Łączny średni limit emisji na lata 2008-2012 został wyznaczony na poziomie ok. 2,033 mld ton CO<sub>2</sub> rocznie, z czego 1,74%, czyli ok. 35,374 mln ton CO<sub>2</sub>, to linearny współczynnik redukcji, o który limit ten będzie corocznie obniżany. Dyrektywa przewiduje zastosowanie linearnego czynnika redukcji od połowy okresu 2008-2012, tzn. 2010 r. Liczba 35,374 mln została zatem trzykrotnie odjęta od łącznego średniego limitu emisji na 2010 r., aby wyznaczyć limit na 2013 r.

Zastosowanie takiego poziomu redukcji do roku 2020 i później powinno spowodować spadek emisji o 21% w stosunku do poziomu z roku 2005. Stopień redukcji nie jest ostateczny i obecnie zależy od bieżącego rozmiaru europejskiego programu ETS (systemu handlu emisjami).

Górny pułap został ustalony na bazie pakietu ustaw z 2009 roku, które zakładały 20% redukcji w stosunku do poziomu z roku 1990. W przypadku zwiększenia stopnia redukcji do 30% będzie on musiał być uaktualniony.

Decyzja została oparta na KPRU państw członkowskich na lata 2008-2012 i dlatego odzwierciedla ona obecny zasięg EU ETS. Decyzja Komisji będzie musiała zostać zmieniona, aby uwzględnić nowe sektory (np. producentów aluminium) i nowe gazy cieplarniane (np. tlenek azotu), które zostaną objęte systemem od 2013 r. Ponadto, decyzja, co do limitu na rok 2013 będzie musiała uwzględnić sektor lotniczy, który w 2012 roku zostanie włączony w Europejski ETS. Zostanie to określone w odrębnej decyzji.

W związku z potrzebą zebrania danych na temat nowych sektorów i gazów, dyrektywa przewiduje późniejszą publikację poprawionego limitu. Komisja planuje opublikować swoją decyzję w tej sprawie we wrześniu 2010 r.

Komisarz ds. klimatu **Connie Hedegaard** powiedziała: „Europejski System Handlu Emisjami (ETS) jest największym na świecie systemem handlu uprawnieniami do emisji CO<sub>2</sub> oraz innych gazów cieplarnianych i stanowi kamień milowy w walce ze zmianami klimatu. Z tego względu ma on kluczowe znaczenie dla osiągnięcia redukcji emisji o zakładane 20%, a być może i więcej, jeśli tylko okoliczności pozwolą. Decyzja ta jest pierwszym krokiem w stronę ustalanych wspólnie redukcji pozwoleń na emisję, mających zastąpić 27 krajowych rozporządzeń. Ogólnoeuropejski system, który corocznie ogranicza liczbę pozwoleń, dostarczy obecnym na rynku operatorom długoterminową perspektywę oraz niezbędną przewidywalność, dzięki którym będą mogli podejmować decyzje o inwestowaniu w redukcję emisji oraz zielone technologie”.

## **2. Komisja proponuje rozporządzenie dotyczące pomocy na zamykanie niekonkurencyjnych kopalń**

Komisja Europejska zatwierdziła w dniu 20 lipca br. wniosek w sprawie rozporządzenia Rady dotyczącego pomocy państwa przeznaczonej na ułatwianie zamykania przynoszących straty kopalń węgla kamiennego w UE do 1 października 2014 r. Wszelka dalsza pomoc operacyjna dla tego sektora będzie uzależniona od przedstawienia planów zamknięcia kopalń przynoszących straty. Zainteresowane państwa członkowskie będą mogły zapewniać wsparcie w zakresie doradztwa i szkoleń dla odnośnych pracowników oraz zapewniać właściwe oczyszczenie i zabezpieczenie terenów kopalń.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1407/2002 z dnia 23 lipca 2002 r. w sprawie pomocy państwa dla przemysłu węglowego wygasa z dniem 31 grudnia 2010 r. Rozporządzenie to pozwala na dotowanie produkcji i inwestycji w europejskich kopalniach węgla kamiennego. Dlatego w Komisji już od kilkunastu tygodni trwały ostre spory na temat przedłużenia tych przepisów nawet do 2022 r. Proponował to hiszpański komisarz ds. konkurencji **Joaquin Almunia**, a sprzeciwiali się komisarz ds. zmiany klimatu Dunka **Connie Hedegaard** oraz ochrony środowiska - Słoweniec **Janez Potocnik**.

Uzgodniony kompromis to zaskakująco duże ustępstwo na rzecz unijnych przeciwników węgla. Komisja jednogłośnie zaproponowała, aby prawo dotowania kopalń dotyczyło tylko pomocy w ich zamykaniu oraz było dozwolone wyłącznie do 2014 r. W myśl ogłoszonego projektu nowego rozporządzenia kraje UE nie będą już mogły zatem wspierać działalności "operacyjnej" kopalń (dotować produkcji bądź wspomagać inwestycji), lecz wyłącznie łożyć na koszty społeczne (np. przekwalifikowywanie górników) oraz środowiskowe, czyli m.in. odwadnianie czy utrzymanie bezpieczeństwa chodników, o co trzeba dbać nawet po zamknięciu kopalń. W 2009 roku Polska z budżetu wydała na to 360 mln zł. Jeżeli nierentowna kopalnia, która korzysta z dotacji, nie zostanie zamknięta do 15 października 2014 r., będzie musiała ją zwrócić.

„Celem wniosku jest doprowadzenie do ostatecznego zamknięcia niekonkurencyjnych kopalń do 1 października 2014 r. Nie powinno być wątpliwości co do tego, że jest to konieczne. Przedsiębiorstwa muszą być konkurencyjne bez dotacji. To kwestia sprawiedliwości względem ich konkurentów, którzy prowadzą działalność bez pomocy państwa. Leży to również w interesie podatników i finansów publicznych, które są znacząco ograniczone. Komisja zezwoli wyłącznie na pomoc operacyjną dla przedsiębiorstw górniczych, które posiadają plan zamknięcia, a dotacje będą przeznaczane w coraz większym stopniu na wsparcie społecznych i środowiskowych kosztów zamknięcia kopalń” – powiedział **Joaquín Almunia**, wiceprzewodniczący Komisji odpowiedzialny za politykę konkurencji. Komisarz dodał również: „Przyszłością jest odnawialna, czysta energia, lecz nie możemy ignorować tragicznych skutków gospodarczych i społecznych, które wystąpiłyby w przypadku nagłego zamykania kopalń przynoszących straty, w obecnym czasie niewielkiego wzrostu gospodarczego lub jego braku i przy wysokim bezrobociu”.

- **Szczegóły wniosku**

Komisja Europejska przyjęła wniosek w sprawie rozporządzenia Rady, które umożliwiłoby jednoznacznie państwom członkowskim udzielanie pomocy operacyjnej dla kopalń węgla jedynie w kontekście ostatecznego planu zamknięcia, którego realizacja byłaby ściśle nadzorowana. Zgodnie z proponowanym rozporządzeniem dotacje operacyjne musiałyby mieć tendencję wyraźnie malejącą z biegiem czasu, przy spadku wynoszącym co najmniej 33 % w okresie piętnastu miesięcy, a w przypadku niezamknięcia nierentownej kopalni do 1 października 2014 r. beneficjent musiałby zwrócić pomoc państwa. Wszelka pomoc na zamykanie kopalń byłaby uzależniona od przedstawienia przez państwo członkowskie planu odpowiednich działań, na przykład w dziedzinie wydajności energetycznej, energii odnawialnych lub wychwytywania i składowania dwutlenku węgla, które łagodziłyby negatywne skutki dla środowiska wynikające z udzielania pomocy sektorowi węglowemu.

Proponowane rozporządzenie zostało skierowane do Rady Ministrów państw UE.

Celem wniosku jest zakończenie dotacji operacyjnych dla niekonkurencyjnych kopalń, bardzo podobnie jak miało to miejsce w sektorach stoczniowym i stalowym. W zamian wszelkie dotacje państwa powinny być w coraz większym stopniu przeznaczane na finansowanie społecznych i środowiskowych skutków zamykania kopalń przynoszących straty. Proponowane rozporządzenie dotyczy **węgla kamiennego**. Lignit (węgiel brunatny) to inny rodzaj węgla, który nie może być objęty dotacjami operacyjnymi.

- **Sytuacja w sektorze**

**Produkcja węgla kamiennego w UE jest niewielka w porównaniu z popytem** i ma tendencję malejącą (147 milionów ton w 2008 r., czyli 2,5 % światowej produkcji). W istocie **UE jest**

**uzależniona od importu w odniesieniu do ponad połowy zużycia tego surowca w elektrowniach zasilanych węglem.**

Całkowita pomoc dla sektora węgla kamiennego została zmniejszona o połowę z 6,4 mln EUR w 2003 r. do 2,9 mld EUR w 2008 r. W tym samym okresie pomoc produkcyjna spadła o 62 % do 1,288 mln EUR, a coraz większa część tej pomocy jest przeznaczana na pokrycie społecznych i środowiskowych kosztów zamykania kopalń (zob. tabela poniżej).

Proponowane rozporządzenie nadal zapewniałoby państwom członkowskim wspólne ramy prawne dla pokrywania kosztów doradztwa i szkoleń dla pracowników nierentownych kopalń umożliwiających im przekwalifikowanie, kosztów wcześniejszego przechodzenia na emeryturę w przypadku pracowników kończących okres aktywności zawodowej oraz skutków dla sektorów powiązanych, takich jak technologie górnicze, geologia czy technologie ochrony środowiska. Oprócz kosztów społecznych są jeszcze koszty środowiskowe dotyczące oczyszczania terenów kopalń, odprowadzania ścieków, podziemnych prac zabezpieczających oraz inne koszty związane z rekultywacją.

Wprowadzenie zakazu udzielania pomocy operacyjnej z końcem 2010 r., tzn. wraz z wygaśnięciem obecnie obowiązującego rozporządzenia, pociągałoby za sobą tragiczne skutki społeczne i gospodarcze dla pewnej liczby regionów, w których zatrudnienie w kopalniach węgla jest nadal znaczne, w okresie kiedy państwa te są nadal pogrążone w recesji lub dopiero zaczynają z niej wychodzić. Mogłoby to również spowodować wzrost emisji gazów cieplarnianych, ponieważ konieczne byłoby zwiększenie przywozu węgla spoza UE w celu zastąpienia produkcji europejskiej.

Omawiany sektor zatrudnia około 100 tysięcy pracowników w Europie: 42 tysiące w sektorze węgla oraz ponad 55 tysięcy w sektorach powiązanych. Kopalnie uzależnione od dotacji operacyjnych są położone głównie, lecz nie tylko, w zagłębiu Ruhry w Niemczech, w północno-zachodniej Hiszpanii i w dolinie Jiu w Rumunii. Ponad 40 % energii elektrycznej w Niemczech pochodzi ze spalania węgla, z czego około połowa – węgla kamiennego. Udział węgla w produkcji energii elektrycznej w Rumunii wynosi około 40 %, z czego większość stanowi węgiel kamienny. W Hiszpanii wskaźnik ten wynosi około 25 %, również w większości dotyczy węgla kamiennego.

Polska produkuje ponad połowę węgla kamiennego UE, natomiast pozostała połowa pochodzi głównie z Niemiec, Wielkiej Brytanii, Czech i Hiszpanii. Chiny, Stany Zjednoczone, Indie, Australia i Rosja są głównymi światowymi producentami tego surowca, przy czym produkcja w Chinach wynosi 2 761 Mt rocznie (47 % światowej produkcji), w Stanach Zjednoczonych 1006 Mt (17 %), a w Rosji 247 Mt (4 %). UE importuje 180 Mt węgla kamiennego, głównie z Rosji (30 %), Kolumbii (17,8 %), RPA (15,9 %) i Stanów Zjednoczonych (12,8 %).

UE przechodzi sprawnie na czystsza i odnawialna energie. Jest to cel, pod wzgledem ktorego jest liderem na swiecie, realizowany zarowno z przyczyn srodowiskowych jak i dla zabezpieczenia zrodla dostaw. Jak wynika z opublikowanego niedawno sprawozdania Europejskiego Wspolnego Centrum Badawczego, energia odnawialna (energia wodna, a nastepnie energia wiatrowa, energia pochodzaca z biomasy i energia sloneczna) stanowiła 62 % nowych zdolności produkcyjnych w zakresie energii elektrycznej zainstalowanych w UE w 2009 r., co stanowi wzrost z poziomu 57 % odnotowanego w 2008 r. Ješli obecne tempo wzrostu zostanie utrzymane, okolo 30-40 % ogolu energii elektrycznej zuzywanej w UE pochodziloby ze zrodel odnawialnych, czyli znacznie powyzej ustalonej przez UE docelowej wartosci rownej 20 %. Udzial ten wynosi obecnie 15,4 % i 20,6 % odpowiednio w Niemczech i Hiszpanii.

- **Polska i Hiszpania<sup>1</sup>**

Dyrektywa jest wyjatkowo wazna dla Polski, poniewaz ok. 60 proc. pradu produkowane jest w Polsce z wegla kamiennego. Slaskie spolki weglowe produkujace wegiel energetyczny - Kompania Weglowa i Katowicki Holding Weglowy - skladaja sie zarowno z kopaln rentownych, jak i takich, ktore od lat przynosza straty i nalezaloby je zamknac. Ale nie zgadzaja sie na to zwiqzkowcy, a rzad nie forsuje zamykania kopaln, bojqc sie gornicznych protestow. Poniewaz zadnen bank nie chce slaskim kopalniom dac kredytow na inwestycje, rzad postanowil dac na nie spolkom weglowym w tym roku 400 mln zl. i chcial zachowac mozliwosc takiej pomocy takze w nastepnych latach.

Ale najsilniej na rzecz przedluzenia obecnych przepisow lobbował hiszpański rzad José Luisa Zapatero. Nacisk Hiszpanow byl tak wielki, ze przeciwnicy komisarza Almunii oskarzali go nawet, ze działal pod naciskiem swego ojczystego rzadu. Pomimo przeglosowania niezbyt pomyslnego projektu w Komisji, Madryt nadal sie nie poddaje i Hiszpanie zasygnalizowali juz Komisji Europejskiej, ze poprosza ja o zatwierdzenie dalszej pomocy inwestycyjnej dla czesci swych kopaln po 2010 r., odwojqc sie do przepisow o swiadczeniu uslug waznych dla ludności.

Polska do dnia 20 lipca 2010 r. nie informowala Komisji Europejskiej o zadnych swych oficjalnych prosbach zwiqzanych z kopalniami, ale ješli Hiszpanie wywalcza jesienia prawo specjalnego traktowania, to - jak spekuluja dyplomaci - moga posypac sie prosby innych krajow o nadanie ich kopalniom wyjatkowego statusu.

**Opracowala:  
dr Magdalena Skulimowska<sup>2</sup>**

---

<sup>1</sup> Na podstawie artykulu w Gazecie Wyborczej autorstwa Tomasza Bieleckiego i Rafala Zasunia z dn. 21 lipca br.)

<sup>2</sup> Na podstawie informacji Komisji Europejskiej.