

**Dr hab. prof. SGH Urszula Kurczewska**

**KS KES SGH**

[ukurcz@sgh.waw.pl](mailto:ukurcz@sgh.waw.pl)

**Case study:**  
**Kampania lobbingsowa w sprawie**  
**pakietu klimatyczno-energetycznego UE**  
**– czy starcie wszystkich ze wszystkimi?**

## **1. Wprowadzenie**

W styczniu 2008 r. Komisja Europejska przedstawiła pakiet projektów legislacyjnych określanych pakietem energetyczno-klimatycznym, które miały być podstawą prawną realizacji przyjętych przez Radę Europejską w 2007 r. założeń dotyczących przeciwdziałania zmianom klimatycznym. Przyjęto cztery cele (w tym słynne 3x20%), które miały być osiągnięte przez Unia Europejska do 2020r.:

- 20% redukcja emisji gazów cieplarnianych (z opcją 30% redukcji) w stosunku do poziomu emisji z 1990 r.;
- zwiększenie o 20% udziału energii odnawialnej w finalnej konsumpcji energii;
- zwiększenie o 20% efektywności energetycznej w stosunku do prognoz na rok 2020,
- zwiększenie udziału biopaliw w ogólnej konsumpcji paliw transportowych co najmniej do 10%.

Główne elementy pakietu to: (1) dyrektywa modyfikująca działanie Systemu Handlu Emisjami (ETS) po 2012 r., (2) decyzja w sprawie redukcji emisji gazów cieplarnianych w sektorach nieobjętych ETS, (3) dyrektywa o odnawialnych źródłach energii i (4) dyrektywa o wychwytywaniu i składowaniu CO<sub>2</sub><sup>1</sup>. Pakiet uzupełniono dwoma dodatkowymi aktami prawnymi: rozporządzeniem nakładającym wymóg zmniejszenia emisji CO<sub>2</sub> w nowych samochodach do 2020 r. oraz przeglądem dyrektywy w sprawie jakości paliwa. Pakiet jest próbą wprowadzenia kompleksowego podejścia do zarządzania emisjami gazów cieplarnianych na terenie UE.

---

<sup>1</sup> Są to: dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE, zmieniająca Dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych (tzw. dyrektywa EU ETS); decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/30/WE w sprawie starań podejmowanych przez państwa członkowskie zmierzających do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do 2020 r. zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych (tzw. decyzja non-ETS); dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniająca dyrektywy Rady 85/337/WE, 96/61/WE, dyrektywy 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE i rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 (tzw. dyrektywa CCS); dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/32/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (tzw. dyrektywa OZE).

Dość szybko udało się osiągnąć porozumienie co do długofalowych celów zdefiniowanych przez KE (redukcja emisji CO<sub>2</sub> o 20%, wzrost udziału źródeł odnawialnych do 20% i wzrost efektywności energetycznej o 20% do 2020 r.). Największe kontrowersje wzbudziły metody wprowadzania ich w życie oraz wysokość i sposób rozłożenia kosztów tych działań. Najwięcej sporów i dyskusji toczyło się wokół europejskiego systemu handlu emisjami (EU ETS). Po prawie rocznych pracach, w grudniu 2008 r. osiągnięto kompromis między Parlamentem Europejskim i Radą UE. Propozycje Komisji zostały uzupełnione o istotne wyjątki i derogacje zmieniające rozkład obciążeń wynikających z planowanych działań i uwzględniające specyficzną sytuację niektórych państw członkowskich. Pakiet energetyczno-klimatyczny został przyjęty, a publikacja jego poszczególnych elementów w Dzienniku Urzędowym UE nastąpiła w czerwcu 2009 r.

## **2. Istota sporu**

Najbardziej kluczowym elementem polityki UE w sprawie ograniczania emisji gazów cieplarnianych, a jednocześnie wywołującym najwięcej sporów i kontrowersji, było wprowadzenie systemu ETS (system handlu zezwoleniami na emisje dwutlenku węgla) oraz jego rewizja. Pozostałe części pakietu mają charakter wykonawczy w stosunku do dyrektywy EU ETS i decyzji non-ETS. Dlatego poniższa analiza będzie skoncentrowana głównie na procesie uchwalania dyrektywy o EU ETS oraz jego przeglądu w drugim etapie funkcjonowania.

System EU ETS obejmuje obecnie ok. 12 tys. instalacji w sektorze energetycznym i innych gałęziach przemysłu w UE, odpowiadających za ponad 50% emisji CO<sub>2</sub> i 40% emisji wszystkich gazów cieplarnianych. ETS ustalając cenę za każdą tonę wyemitowanego węgla, zachęca do inwestycji w technologie niskowęglowe. Tym samym staje się on głównym narzędziem obniżania emisji gazów w UE. Europejski system handlu emisjami jest wdrażany w trzech etapach:

- 2005-2007 r. – faza pilotażowa inicjująca wolny handel zezwoleniami na emisję CO<sub>2</sub> w UE
- 2008-2012 r. Komisja Europejska obniżyła wysokość przydziałów emisji dla państw członkowskich, nadal są one bezpłatnie przydzielane.
- 2013-2020 r. – etap decydujący – ETS zostaje wzmocniony i rozszerzony: obejmuje liczne gałęzie przemysłu energetycznego i ciężkiego oraz transport lotniczy, zdecydowana większość przydziałów na emisję CO<sub>2</sub> podlega systemowi handlu aukcyjnego, tylko niewielka część jest rozdzielana bezpłatnie, wprowadzenie jednego limitu przydziałów na emisje obejmujący wszystkie kraje UE. Pełny system aukcyjny ma być wprowadzony od 2027r<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Komisja Europejska, *Działania UE przeciw zmianom klimatu. Europejski System Handlu Emisjami (ETS)*, Luksemburg 2009, s.8

Zakłada się, że w trzeciej fazie funkcjonowania systemu EU ETS, tj. w latach 2013-2020, powinno dojść do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych o 21% w porównaniu do poziomu z 2005 r. Pozostałe 60% emisji gazów cieplarnianych (z sektorów nieobjętych systemem EU ETS, tj. m.in. transportu, rolnictwa, budownictwa) będzie podlegać przepisom decyzji o non-ETS. Decyzja zakłada w skali całej UE 10% redukcję emisji gazów cieplarnianych w okresie 2005-2020. W ramach non-ETS unijny cel redukcyjny został zróżnicowany i część państw członkowskich może zwiększyć swoją emisję.

Najistotniejszą zmianą wprowadzaną w systemie EU ETS w trzecim etapie realizacji jest odejście od bezpłatnego przydziału uprawnień do emisji i wprowadzenie obowiązku ich zakupu na aukcjach. Obowiązek ten wprowadzany będzie stopniowo, według różnych ścieżek i w oparciu o zróżnicowane kryteria, w zależności od sektora gospodarki. Dyrektywa dzieli sektory objęte systemem EU ETS na trzy grupy: przemysły narażone na ucieczkę emisji (czyli na znaczne ryzyko przenoszenia wysokoemisyjnej produkcji do krajów trzecich tzw. *carbon leakage*), pozostałe przemysły, w tym produkcję ciepła oraz producentów energii elektrycznej.

W sektorze elektroenergetycznym, będącym głównym źródłem emisji w UE, wszystkie uprawnienia do emisji miały być nabywane w drodze licytacji od 2013 r. Inne sektory przemysłowe, jak również lotnictwo, będą przechodziły na system aukcyjny stopniowo, chociaż możliwe będzie zastosowanie wyjątków w przypadku sektorów narażonych na ucieczkę emisji. Ponadto licytacje będą miały charakter otwarty: każdy europejski podmiot gospodarczy będzie mógł kupować uprawnienia w dowolnym państwie członkowskim. Dochody z systemu handlu uprawnieniami do emisji powiększą wpływy państw członkowskich, przy czym powinny one zostać przeznaczone na wspieranie innowacji w dziedzinach: odnawialne źródła energii, wychwytywanie dwutlenku węgla i jego składowanie, jak również badania i rozwój. Komisja ocenia, że do 2020 r. dochody z licytacji powinny sięgnąć 50 mld euro rocznie.

Założenie KE o wycofaniu stosowania bezpłatnych uprawnień do emisji i wprowadzenia systemu handlu aukcyjnego wywołało ostre i zdecydowane protesty krajowych i europejskich organizacji biznesowych oraz wielu państw członkowskich UE. Najgłębsze podziały wystąpiły na tle oceny skutków wprowadzenia obowiązku zakupu przez sektor elektroenergetyczny całości uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> od 2013 r. Głównym przeciwnikiem tych planów byli producenci energii (głównie konwencjonalnej) oraz organizacje reprezentujące sektory energochłonne. Przewidywali że wprowadzenie handlu aukcyjnego w ramach ETS spowoduje drastyczne podwyżki cen energii po 2013 r. a tym samym negatywny wpływ na wzrost gospodarczy, rynek pracy i bezpieczeństwo energetyczne, nie mówiąc o konsumentach indywidualnych.

### **3. Konsultacje społeczne jako główne narzędzie włączenia interesariuszy w proces legislacyjny**

Zgodnie z dyrektywą nr 2003/87/EC<sup>3</sup> o systemie ETS, Komisja Europejska była zobowiązana do przygotowania do końca 2006r. komunikatu oceniającego funkcjonowanie systemu oraz zawierającego propozycje jego modyfikacji. Prace nad przygotowaniem dokumentu rozpoczęły się w 2005r. od przeprowadzenia konsultacji społecznych na ten temat z udziałem przedstawicieli państw członkowskich, reprezentantów stowarzyszeń biznesu z różnych branż, organizacji pozarządowych, ośrodków badawczych etc. W ramach konsultacji KE zachęcała interesariuszy do przedstawienia ich stanowisk i ocen funkcjonowania ETS oraz zorganizowała w połowie 2005r. „Stakeholder Day” z udziałem ponad 120 przedstawicieli zainteresowanych stron<sup>4</sup>. Wnioski z tych konsultacji zostały uwzględnione w przygotowanym przez KE późniejszym projekcie nowelizacji dyrektywy.

Dyrekcja Generalna ds. Środowiska przygotowała stronę internetową poświęconą tematyce dalszego wdrażania systemu ETS oraz zamówiła raport na temat opinii i stanowisk zainteresowanych tym problemem organizacji, rządów, przedsiębiorstw itp. Ekspertyza przygotowana przez McKinsey i Ecofys przedstawiała zebrane komentarze i stanowiska 302 podmiotów, spośród których 52% stanowiły przedsiębiorstwa, 25% stowarzyszenia przemysłowe, 11% organizacje pozarządowe, 7% instytucje rządowe, 6% rynkowi pośrednicy<sup>5</sup>. Badania przeprowadzono w połowie 2005r., a liczba interesariuszy zgłaszających swoje opinie była wyjątkowo duża. W badaniu wzięło udział dwa razy więcej grup interesu niż w innych konsultacjach prowadzonych przez DG ds. Środowiska na temat pakietu energetyczno-klimatycznego. Wyniki tych badań były szeroko komentowane.

Najważniejsze wnioski z tych konsultacji to: system ETS zasadniczo wpływa na zachowania rynkowe firm, a mianowicie 70% badanych przedsiębiorstw uwzględnia koszt nabywania uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> w określaniu cen na swoje produkty, a także system ETS wpływa na ich decyzje dotyczące wprowadzania innowacyjnych technologii. Wzrosły znacznie ceny energii, a koszty tego wzrostu zostały przeniesione na użytkowników. BusinessEurope domagał się aby podczas przeglądu funkcjonowania ETS Komisja wzięła pod uwagę problem znacznego wzrostu cen energii. W odpowiedzi rządy niektórych państw członkowskich (m.in. Niemiec) oczekiwały wprowadzenia limitów korzyści finansowych, które przedsiębiorstwa energetyczne osiągały jako skutki funkcjonowania ETS<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE, Dz.U. L 275 z 25.10.2003,

<sup>4</sup> European Commission, *EU Monitoring & Reporting Guidelines*, Brussels 2005, [http://ec.europa.eu/clima/events/0002/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/events/0002/index_en.htm)

<sup>5</sup> "Review of EU Emissions Trading Scheme," European Commission Directorate General for Environment, November 2005, [http://europa.eu.int/comm/environment/climat/pdf/highlights\\_ets\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/environment/climat/pdf/highlights_ets_en.pdf).

<sup>6</sup> MCKINSEY and ECOFYS (2005), *Review of EU Emissions Trading Scheme - Survey Highlights*, Brussels.

KE określiła pierwszą fazę funkcjonowania ETS jako etap “uczenia poprzez praktykę” i dlatego jej zamiarem było uwzględnienie doświadczeń z tego okresu w planowaniu zmianach w systemie ETS. Jednym z postulatów zgłaszanych przez organizacje pracodawców (np. BusinessEurope) było zwiększenie harmonizacji zasad alokacji, gdyż okazało się, że występują istotne różnice między państwami członkowskimi w tym zakresie. Organizacje biznesowe zwracały także uwagę, że dla mniejszych instalacji system ETS był bardzo kosztowny, szczególnie wdrożenie systemów monitorowania i obsługi administracyjnej. BusinessEurope proponowało wprowadzenie progu dla równowartości emisji CO<sub>2</sub> na poziomie 25 tys. ton, przyznając firmom osiągnięciem niższe poziomy prawo wyboru czy chcą być systemem objęte czy też nie<sup>7</sup>. Propozycja ta była silnie wspierana przez największy i najbardziej uprzemysłowiony region Niemiec – Północną Westfalię. Organizacje pracodawców domagały się również wydłużenia horyzontów czasowych dla wprowadzania inwestycji. Według nich pierwszy dwuletni etap funkcjonowania ETS był zbyt krótki, aby można było podjąć istotne decyzje o planowanych inwestycjach. Również drugi etap ETS (2008-2012) jest relatywnie krótki w porównaniu do cykli inwestycyjnych wielu sektorów gospodarczych.

Wiele z tych wniosków znalazło się w opublikowanym w 2006r. przez KE komunikacie<sup>8</sup> oceniającym funkcjonowanie systemu ETS oraz zawierającym propozycje jego modyfikacji. KE zdała sobie sprawę, że zasady ETS powinny być zmodyfikowane, zwiększona jego przewidywalność i wiarygodność oraz, że w większym stopniu powinni być włączenie w proces przeglądu interesariusze reprezentujący różne strony. W tym celu została powołana specjalna grupa robocza ds. przeglądu systemu ETS (European Climate Change Program - ECCP), w skład której weszli przedstawiciele państw członkowskich, reprezentanci stowarzyszeń biznesu, organizacje pozarządowe oraz przedstawiciele ośrodków badawczych i uczelni. Powołanie grupy roboczej pozwoliło na otwarcie formalnego procesu przeglądu systemu ETS na uwagi i postulaty interesariuszy reprezentujących różne interesy.

Komisja zdefiniowała cztery strategiczne problemy, które były przedmiotem prac grupy, a które wymagały zdecydowanego rozstrzygnięcia, w tym: ustalenie zakresu stosowania systemu ETS, poprawa monitoringu, sprawozdawczości i weryfikowalności danych na temat emisji gazów, metoda alokacji i handlu pozwoleniami, powiązanie go z systemem handlu emisjami w państwach trzecich<sup>9</sup>. Od tej pory proces opracowywania planów alokacji przyznawanych pozwoleń stał się kluczowym zagadnieniem dla KE. Konsultacje w ramach grupy trwały do końca 2007r. Poniższy wykres przedstawia liczbę

---

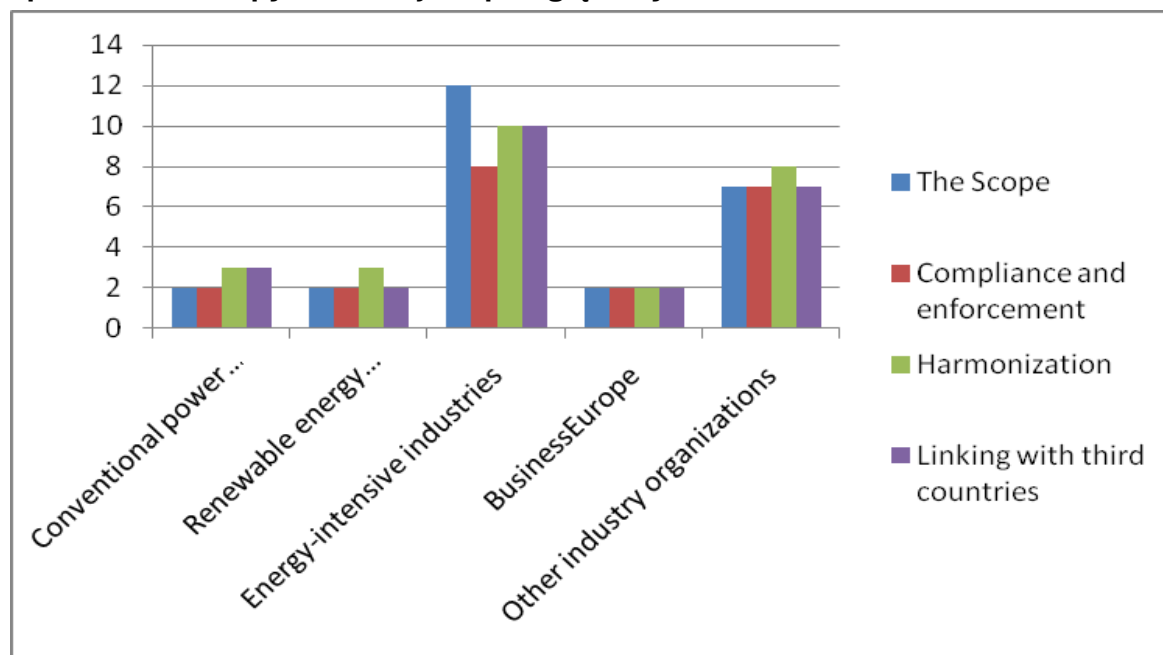
<sup>7</sup> P.Suff, *One year on: the European Union ETS*, <http://www.eibonline.co.uk/news/one-year-eu-ets> 13.05.2009

<sup>8</sup> *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions: Building a Global Carbon Market – Report Pursuant to Article 30 of Directive 2003/87/EC*, COM (2006) 676 final

<sup>9</sup> B.Hardy, *HOW POSITIVE ENVIRONMENTAL POLITICS AFFECTED EUROPE'S DECISION TO OPPOSE AND THEN ADOPT EMISSIONS TRADING*, “DUKE ENVIRONMENTAL LAW & POLICY FORUM” Vol. 17/2007, s.297

uczestników reprezentujących przemysł i stowarzyszenia ekologiczne. Przemysł podzielony jest na kilka podgrup: producenci energii (w tym tradycyjnej i odnawialnej), przemysłowych odbiorców energii, BusinessEurope (interesy pracodawców) oraz organizacje z innych sektorów przemysłu.

**Tabela nr 1. Liczba uczestników reprezentujących poszczególne sektory w spotkaniach Grupy Roboczej ds. przeglądu systemu ETS.**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie A.Th.Gullberg, *The European electricity sector and the European Union ETS review*, CICERO Working Paper 2008, Center for International Climate and Environmental Research, Oslo 2008, s. 3

Podczas prac w grupie roboczej najliczniej reprezentowani byli główni użytkownicy energii. Na spotkaniach w imieniu przemysłowych odbiorców energii występowało zawsze 8-12 ekspertów wspieranych przez co najmniej 2 reprezentantów BusinessEurope. Natomiast elektrownie konwencjonalne wysyłały zaledwie 2-3 przedstawicieli. Również sektor energii odnawialnej (Europejskie Stowarzyszenie Energii Wiatrowej – EWEA oraz Europejska Rada Energii Odnawialnej – EREC) miał niewielką (2-3 osobową) reprezentację<sup>10</sup>. Pozostałe branże przemysłowe również nie były licznie reprezentowane. Biorąc pod uwagę ich olbrzymie zróżnicowanie liczba 7-8 przedstawicieli wydaje się bardzo skromna.

Dla zwiększenia zakresu prowadzonych konsultacji, Grupa robocza wysokiego szczebla ds. Konkurencji, Energii i Środowiska utworzona przez KE na podstawie komunikatu na temat polityki przemysłowej, została włączona do procesu przeglądu funkcjonowania ETS. Grupa ta umożliwiła prawie dwudziestu wybranym

<sup>10</sup> A.Th.Gullberg, *The European electricity sector and the European Union ETS review*, CICERO Working Paper 2008, Center for International Climate and Environmental Research, Oslo 2008, s. 3

interesariuszom uprzywilejowany dostęp przez okres dwóch lat do prac nad ETS. Wśród nich dominowali przedstawiciele producentów elektryczności oraz organizacji konsumenckich.

Generalnie podczas konsultacji zgłoszono 49 stanowisk organizacji, które w znacznej części zostały opublikowane na stronie internetowej DG ds. Środowiska. Wiele postulatów tam zawartych zostało uwzględnionych w późniejszym raporcie dyirekcji<sup>11</sup>. Wyniki konsultacji były podstawą dla przygotowania i przyjęcia w końcu 2007r. przez KE propozycji nowej regulacji prawnej, która stała się częścią Pakietu Działań Klimatycznych i Energii Odnawialnej” (“Climate action and renewable energy package”)

#### 4. Grupy interesu uczestniczące w konsultacjach Komisji Europejskiej

Proces przeglądu system ETS był jednym z najbardziej kluczowych kwestii dla europejskiego biznesu, szczególnie branży energii elektrycznej. W konsultacjach społecznych wzięło udział wielu interesariuszy, a sektor producentów energii był najliczniej reprezentowany. W tabeli poniżej zaprezentowano stanowiska głównych interesariuszy w sprawie zasad organizacji systemu handlu aukcyjnego uprawnieniami do emisji CO<sub>2</sub>.

Tabela nr 2. Grupy interesu i ich stanowiska w sprawie ustalenia zasad ETS

Grupy interesu	Sektor	Stanowisko
EURELECTRIC – europejska federacja producentów energii elektrycznej	Sektor producentów energii elektrycznej	Postulat podejścia scentralizowanego, odgórnego, utworzenie europejskiego systemu podziału zezwoleń, sprzeciw wobec odrębnego traktowania energetyki w stosunku do innych branż przemysłowych, należy objąć systemem ETS wszystkie sektory przemysłu i branże nieprzemysłowe.
Euroheat & Power – europejska federacja producentów energii cieplnej i przemysłu grzewczego	Sektor producentów energii cieplnej	Postulat zharmonizowania systemu benchmarkingu dla sektora energii elektrycznej i ciepłownictwa, zwiększenie przejrzystości na rynku energii i objęcie systemem ETS wszystkich producentów energii
EDF	Francuski koncern energii elektrycznej	Postulat utworzenia europejskiego systemu podziału zezwoleń ale z uwzględnieniem poszczególnych sektorów.

<sup>11</sup> A.Th.Gullberg, *The European electricity sector and the European Union ETS review*, CICERO Working Paper 2008, Center for International Climate and Environmental Research, Oslo 2008, s. 3

E.ON	Niemiecki koncern energii elektrycznej	Postulat utworzenia europejskiego systemu podziału zezwoleń
COGEN Europe	Producenci kogeneracyjnego wytwarzania energii	Postulat wprowadzenia europejskiego systemu przydziału pozwoleń, ewentualnie sektorowego systemu. Zasady podziału pozwoleń muszą być jasne i przejrzyste.
EWEA – stowarzyszenie interesariuszy produkujących energię z wiatru	Sektor producentów energii elektrycznej z wiatru	Postulat jak najszybszego wprowadzenia systemu handlu aukcyjnego dla sektora energetycznego oraz innych gałęzi gospodarki
BusinessEurope – europejska konfederacja pracodawców	Ponadsektorowe interesy europejskich pracodawców	Postulat utrzymania bezpłatnych uprawnień, oparcie systemu na metodzie wskaźnikowej oraz systematycznej ewaluacji zarówno europejskiego jak i krajowych systemów przydziałów.
The Key Stakeholders Alliance for ETS Review	Koalicja organizacji przemysłowych użytkowników energii	Postulat ustalenia celów długookresowych, zwiększenia przejrzystości i ograniczenia konkurencji z państw pozaeuropejskich
CEMBUREAU – europejska federacja producentów sektorowych	Europejski przemysł cementowy – odbiorcy energii	Postulat rezygnacji z systemu pozwoleń
EUROFER – europejska federacja producentów sektorowych	Europejski przemysł stalowy – odbiorcy energii	Postulat ograniczenia emisji CO <sub>2</sub> , ale z uwzględnieniem specyfiki sektora produkcji stali
European Chemical Industry Council	Europejski przemysł chemiczny – odbiorcy energii	Postulat utrzymania bezpłatnych uprawnień, oparcie systemu na metodzie wskaźnikowej
CAN Europe	Organizacja ekologiczna	Postulat ograniczenia emisji CO <sub>2</sub> o 30% przed 2020r. oraz wprowadzenie europejskiego systemu podziału zezwoleń
WWF	Organizacja ekologiczna	Postulat ograniczenia emisji CO <sub>2</sub> o 30% przed 2020r. oraz przyznanie prawa KE do decyzji o ogólnej liczbie pozwoleń.

Źródło: opracowanie własne na podstawie “The EU ETS review position papers submitted in June/July 2007”, DG Environment 2007 oraz European Commission, “EU Emissions Trading Scheme (ETS) – Consultation on design and organisation of emissions allowance auctions”, 2007,  
[https://quickplace.icfconsulting.com/QuickPlace/eu-ets-auctions-consultation/Main.nsf/h\\_Toc/4df38292d748069d0525670800167212/?OpenDocument](https://quickplace.icfconsulting.com/QuickPlace/eu-ets-auctions-consultation/Main.nsf/h_Toc/4df38292d748069d0525670800167212/?OpenDocument)



## 5. Typy interesariuszy i ich interesy

### Przedstawiciele producentów energii elektrycznej

Europejski sektor energii elektrycznej jest wewnątrznie zróżnicowany i można w nim wyodrębnić różne podgrupy: dużych wytwórców, elektrownie jądrowe, małych producentów energii, lokalne elektrownie, elektrownie wiatrowe itp<sup>12</sup>. Ich interesy różnią się istotnie. Duże elektrownie wytwarzają energię zazwyczaj stosując różne technologie: zarówno z paliw kopalnych, technologii jądrowych, oraz ze źródeł odnawialnych. Organizacją występującą w ich imieniu jest EURELECTRIC. Zrzesza ona 33 krajowe federacje dużych producentów energii elektrycznej, których interesy są często odmienne ze względu na ich zależność od stosowanych surowców. Np. niemiecki koncern E.ON produkuje duże ilości CO<sub>2</sub>, natomiast francuski koncern EDF wytwarza energię głównie w technologii jądrowej bez emisji CO<sub>2</sub><sup>13</sup>. Ta odmienność interesów spowodowała, że organizacji trudno było osiągnąć wspólne stanowisko w sprawie szczegółowych warunków systemu handlu aukcyjnego w ramach ETS. Generalnie EURELECTRIC zależy na harmonizacji metod alokacji CO<sub>2</sub>, w związku z tym przedstawiła wiele propozycji wdrażania systemu handlu aukcyjnego. Przede wszystkim postulowała objęcie handlem aukcyjnym nie tylko sektora wytwarzania energii elektrycznej, ale także innych gałęzi gospodarki<sup>14</sup>. Kilku członków EURELECTRIC w tym EDF, E.ON, prywatna spółka Scottish and Southern Energy Group dołączyło swoje opinie do propozycji organizacji. EDF przedstawiła trzy rodzaje zasad alokacji, które powinny być połączone, natomiast E.ON brał pod uwagę tylko modyfikację systemu ETS.

Euroheat & Power to organizacja zrzeszająca krajowe federacje przemysłu grzewczego, stowarzyszenia przemysłu, przedsiębiorstwa i instytuty badawcze z 33 państw europejskich. Euroheat & Power domagała się zharmonizowania systemu benchmarkingu dla sektora energii elektrycznej i ciepłownictwa przyjmując, że punktem wyjścia będą dwa odrębne systemy, które z czasem zostaną przekształcone w jeden. Według niej konieczne jest zapewnienie większej przejrzystości na rynku aby system był skuteczniejszy i aby obejmował wszystkich producentów energii<sup>15</sup>.

Zupełnie odmienne postulaty zgłaszały organizacje reprezentujące interesy producentów energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Generalnie domagały się

---

<sup>12</sup> P.Markussen, G.T.Svendsen, *Industry lobbying and the political economy of GHG trade in the European Union*, "Energy Policy" Elsevier, vol. 33(2)/2005, ss. 249

<sup>13</sup> Generalnie w UE istnieje duże zróżnicowanie surowców stosowanych do produkcji energii elektrycznej. Struktura wytwarzania energii elektrycznej w Unii, wg danych z 2008r. : 28,3% energii pochodzi z paliw kopalnych, 30,2% z energii jądrowej, 21% z gazu, 14% OZE, za: Eurostat.....

<sup>14</sup> EURELECTRIC, *GREEN LEGISLATION MUST SERVE TO SUPPORT THE GOALS OF A FUNCTIONING ENERGY MARKET AND LOWER CARBON APPROACH*, Brussels 28 January 2008, s.1

<sup>15</sup> Euroheat & Power, *Combined heat and power and district heating in the European Union Emissions Trading Scheme*, Brussels, 7.07.2007

wprowadzenia systemu handlu aukcyjnego w ramach ETS, jednocześnie podkreślając konieczność objęcia nim nie tylko producentów energii, ale także inne sektory przemysłu, transportu oraz rolnictwa. Do najbardziej aktywnie działających w sprawie ETS ugrupowań należą EWEA i COGEN Europe. The European Wind Energy Association (EWEA) zrzeszająca 650 członków z 50 państw pozytywnie oceniła całość pakietu klimatyczno-energetycznego w tym stworzenie handlu aukcyjnego dla sektora energetycznego od 2013r. COGEN Europe to organizacja działająca od 1993r. na rzecz zwiększenia efektywności w produkcji energii poprzez stosowanie skojarzonego procesu wytwarzania jej. Obecnie zrzesza ponad 70 stowarzyszeń, przedsiębiorstw i instytucji badawczych zajmujących się kogeneracyjnym wytwarzaniem energii. Promuje obniżenie emisji CO<sub>2</sub>, zwiększenie efektywności produkcji energii, zmniejszenie jej kosztów i cen w wyniku powszechnego stosowania nowych technologii. Bardzo pozytywnie oceniała zasady funkcjonowania ETS.

#### Interesariusze reprezentujący interesy odbiorców energii

Proces przeglądu ETS i planowane przez KE nowe regulacje wywołały żywe zainteresowanie i aktywność podmiotów z innych sektorów przemysłu, szczególnie energochłonnych. Zapowiedzi KE wprowadzenia systemu handlu aukcyjnego spowodowały poważne obawy o znaczny wzrost kosztów produkcji spowodowany wzrostem cen energii. Ugrupowania dostrzegając konieczność połączenia sił w obronie interesów kilku branż przemysłowych stworzyły koalicję ad hoc o nazwie „The Key Stakeholders Alliance for ETS Review”. W jej skład weszło dziesięć europejskich federacji sektorowych będących głównymi odbiorcami energii elektrycznej: European Cement Association (CEMBUREAU), Confederation of European Paper Industries (CEPI), Liaison Office of the European Ceramic Industry (CERAME-UNIE), Standing Committee of the European Glass Industries (CPIV), European Lime Association (EULA), Federation of European chlor-alkali producers (EUROCHLOR), European Confederation of Iron and Steel Industries (EUROFER), European non-ferrous metals industry (EUROMETAUX), International Federation of Industrial Energy Consumers (IFIEC), European Chemical Industry Council (CEFIC).

Głównym celem koalicji było przeciwdziałanie wprowadzeniu systemu handlu aukcyjnego jako metody alokacji w ETS lub przynajmniej złagodzenie skutków jego funkcjonowania. Koalicja przekonywała, że wprowadzenie handlu emisjami w sektorze produkcji energii spowoduje wzrost cen energii, a w konsekwencji zwiększy koszty produkcji w innych sektorach, szczególnie energochłonnych<sup>16</sup>. Handel aukcyjny może być brany pod uwagę tylko wówczas jeśli powstanie globalny system handlu emisjami obejmujący zarówno UE jak i państwa pozaeuropejskie. Handel aukcyjny spowoduje pogorszenie pozycji rynkowej wielu europejskich przedsiębiorstw, bez jakich widocznych

---

<sup>16</sup> The Key Stakeholders Alliance for ETS Review *Lowering Production is no Benefit for the Environment, says European Industry*, Brussels, 21 May 2007 , s.2

korzyści dla ochrony środowiska. Koalicja zaproponowała utrzymanie dla największych emitentów dotychczasowego bezpłatnego przydziału pozwoleń na emisję CO<sub>2</sub> oraz zastosowanie metody wskaźnikowej (benchmarking - PBA).

Stanowisko przedstawicieli przemysłu energochłonnego było spójne i reprezentowane nie tylko przez koalicję, ale także przez pojedyncze stowarzyszenia. W uzupełnieniu opinii koalicji, jej trzech członków przedstawiło własne propozycje broniące system alokacji w oparciu o metodę PBA: CEFIC, CEMBUREAU i EUROFER. Pierwszy z nich domagał się wprowadzenia PBA i przekonywał, że może zaakceptować handel aukcyjny, jeśli zostanie utworzony globalny system handlu emisjami. CEMBUREAU całkowicie odrzuciło plan wprowadzenia handlu aukcyjnego dopóki nie wprowadzony zostanie system globalny. Do tego czasu powinny być przyznawane bezpłatne pozwolenia dla przemysłu cementowego.

Największa europejska organizacja pracodawców BusinessEurope reprezentująca interesy ponadsektorowe nie zdołała osiągnąć wspólnego stanowiska w sprawie przeglądu zasad ETS, ale postulowała utrzymanie dotychczasowego mechanizmu przydzielania bezpłatnych pozwoleń dopóki nie zostanie osiągnięte międzynarodowe porozumienie w sprawie redukcji emisji CO<sub>2</sub>. Organizacja popiera europejskie cele klimatyczne, ale podkreśla, że w sytuacji poważnego kryzysu gospodarczego nie można obniżać konkurencyjności europejskich przedsiębiorstw. Wprowadzenie systemu handlu aukcyjnego zwiększy koszty produkcji i usług w UE, a jednocześnie nie zredukuje emisji gazów cieplarnianych. Dlatego konieczne jest doprowadzenie do podpisania przez największych światowych emitentów umów o redukcji CO<sub>2</sub>. Kolejny postulat dotyczy objęcia systemem ETS nie tylko branż przemysłowych, ale także innych, np. mieszkalnictwa. Jeśli już musi obowiązywać handel aukcyjny w ramach ETS, to powinien być on bezpłatny i oparty o metodę wskaźnikową (benchmarking)<sup>17</sup>.

Propozycja KE wprowadzenia systemu handlu aukcyjnego w ramach ETS była sprzeczna z interesami europejskiego sektora producentów energii. Mimo pewnego złagodzenia proponowanej regulacji i wprowadzenia derogacji dla poszczególnych państw członkowskich, można uznać, że organizacje reprezentujące branże energetyczne nie osiągnęły w negocjacjach rezultatów, które początkowo zakładały. Natomiast organizacjom reprezentującym branżę przemysłu energochłonnego udało się przeforsować rozwiązania, które przynajmniej w części je satysfakcjonują. Nawet jeśli te sektory nadal podlegają systemowi ETS, to wprowadzono możliwość wyłączenia branż narażonych na relokację (carbon-leakage).

### Stowarzyszenia ekologiczne

---

<sup>17</sup> BusinessEurope, *BUSINESSEUROPE views on the issues highlighted by the Commission for the review of the EU Emission Trading Scheme (ETS)*, Brussels 10 July 2007  
[http://circa.europa.eu/Public/irc/env/mbi/library?l=/business\\_associations/businessseurope\\_discussio/ EN 1.0 & a=d](http://circa.europa.eu/Public/irc/env/mbi/library?l=/business_associations/businessseurope_discussio/ EN 1.0 & a=d)

Ugrupowania ekologiczne mocno krytykowały to, że w drugim etapie realizacji system ETS zakłada się redukcję o 20%, a nie o 30%, ponieważ nie jest to zgodne z celami ustalonymi podczas światowego szczytu klimatycznego na Bali, które przewidują zmniejszenie emisji o 25-40% do 2020r. Mimo to, ekologowie popierają uchwalenie pakietu energetyczno-klimatycznego, gdyż jest on ważnym krokiem w kierunku ochrony klimatu. Planowane przez KE wprowadzenie systemu handlu aukcyjnego jest wg nich zasadne gdyż skutecznie przyczyni się do ograniczenia emisji CO<sub>2</sub> w Europie oraz pobudzi rozwój energetyki opartej na źródłach odnawialnych

Według WWF zahamowanie zmian klimatu wymaga radykalnych działań w odniesieniu do przemysłu ciężkiego i energetyki. Wbrew powszechnym obawom, wprowadzenie w pełni aukcyjnego systemu alokacji uprawnień w ETS nie spowoduje znacznego wzrostu cen energii, a przyczyni się do redukcji CO<sub>2</sub>. Dotychczasowy system rozdziału bezpłatnych pozwoleń nie spowodował wyraźnego obniżenia emisji gazów w UE, a jedynie przyczynił się do osiągnięcia przez koncerny energetyczne znacznych zysków, np. dostawcy energii w Niemczech osiągną do 2012 r. zysk przekraczający 34 miliardy euro<sup>18</sup>. WWF podkreśla także inne korzyści z aukcji, m.in. oszczędność czasu, wysiłku, uniknięcie wykorzystywania ewentualnych luk prawnych, zawitości administracyjnych i potencjalnych błędów jakie grożą w przypadku odgórnego rozdziału uprawnień. Ponadto system aukcyjny jest realną zachętą dla przedsiębiorców do inwestycji w redukcję emisji CO<sub>2</sub>.

WWF jest uważana za organizację otwartą i nastawioną na współpracę z sektorem przemysłu. Sama przyznaje, że jej wyjątkową cechą jest przychylność wobec tworzenia koalicji z przedstawicielami przemysłu. Wielokrotnie WWF prowadziła projekty dotyczące redukcji emisji gazów cieplarnianych we współpracy z takimi koncernami jak Coca Cola, IBM, Nokia, Sony i TetraPak. Można zaobserwować, że w sprawach dotyczących UE WWF jest bardziej nastawiona na pracę w zakresie legislacji niż prowadzenia kampanii publicznych. W sprawie przeglądu systemu ETS wyraźnie widoczna jest strategia lobbingu eksperckiego. WWF nie zgłasza jedynie deklaracji i postulatów, ale przedstawia liczne ekspertyzy i opracowania naukowe, opierając swoje założenia na wynikach badań.

CAN Europe reprezentująca ponad 140 stowarzyszeń ekologicznych z 25 państw europejskich aktywnie zaangażowała się w prace nad przeglądem systemu ETS. Według niej konieczne jest zobowiązanie państw pozaeuropejskich do wprowadzenia podobnych systemów oraz zwiększenie redukcji emisji CO<sub>2</sub> nie o 20% ale o 30% do końca 2020r. Europejski system ETS musi się opierać na handlu aukcyjnym, bowiem jest to jedyny instrument stymulujący przedsiębiorstwa do inwestycji w technologie niskoemisyjne oraz wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych. Organizacja

---

<sup>18</sup> WWF, *Emissions Trading to combat Climate Change. A WWF review of Phase 1 of the European Emissions Trading Scheme and recommendations to improve its environmental effectiveness and economic efficiency for Phase 2*, Brussels, 2006, s.4

postuluje objęcie systemem wszystkich sektorów przemysłu oraz całego transportu w Europie, a także redukcję nie tylko CO<sub>2</sub>, ale także innych gazów cieplarnianych. ETS ma także pełnić funkcje polityczne, a mianowicie ma być symbolem skutecznej walki z ociepleniem klimatu<sup>19</sup>.

## **6. Osobliwości procesu uchwalania pakietu energetyczno-klimatycznego**

Pakiet został wynegocjowany i przyjęty zaledwie w ciągu jedenastu miesięcy prac legislacyjnych. To wyjątkowo szybko biorąc pod uwagę to, że cztery akty legislacyjne były ustanawiane w drodze procedury współdecydowania, a więc musiały być przyjęte przez Radę UE i PE. W pierwszym etapie KE przedstawiła 23 stycznia 2008r. projekt czterech aktów prawnych wchodzących w skład pakietu. W PE prace nad pakietem prowadzone były głównie w Komitecie ds. Przemysłu (ITRE) oraz Komitecie ds. Ochrony środowiska (ENVI). Głosowania w tych komitetach odbyły się we wrześniu i październiku 2008. Trójstronne negocjacje między Radą, PE i KE w celu wypracowania wspólnego stanowiska trwały od listopada do grudnia 2008 r. Najszybciej kompromis wypracowano w sprawie dyrektywy dotyczącej energii odnawialnej (9 grudnia), a następnie w sprawie pozostałych regulacji (13 grudnia). Państwa członkowskie wynegocjowały ostateczny kompromis na posiedzeniu Rady Europejskiej 12 grudnia 2008r. Jednak PE po przegłosowaniu serii poprawek na posiedzeniu plenarnym przestał zmodyfikowaną wersję pakietu do Rady Europejskiej 17 grudnia 2008. W tym samym dniu KE wydała zgodę na wersję przyjętą przez PE. Zgodnie z procedurą współdecydowania wszystkie cztery akty prawne musiały być przyjęte przez Radę UE, co wydawało się formalnością.

### *Kontekst polityczny negocjacji*

Negocjacje były bardzo trudne, gdyż chodziło o żywotne interesy wielu sektorów gospodarczych, w obronie których stanęły państwa członkowskie, a także o dobro wspólne, jakim jest przeciwdziałanie zmianom klimatu, w imieniu którego występowały stowarzyszenia ekologiczne. Zarówno organizacje reprezentujące interesy sektora przemysłu, organizacje pozarządowe a także rządy państw członkowskich prowadziły intensywne kampanie lobbingowe (szczególnie w pierwszym etapie procesu legislacyjnego) na rzecz włączenia i uwzględnienia ich postulatów do tworzonych projektów aktów prawnych. Niektóre państwa próbowały wykorzystać kryzys finansowy i załamanie gospodarcze jako pretekst do przełożenia realizacji pakietu w dalszej perspektywie. Włochy groziły zawetowaniem pakietu twierdząc, że jego realizacja może kosztować 18 mld euro rocznie oraz że wobec włoskiego przemysłu powinny być

---

<sup>19</sup> Climate Action Network Europe, *Improving the EU ETS for the climate NGO perspective on the ETS review: SCOPE*, Brussels 2006

zastosowane mniejsze obciążenia<sup>20</sup>. Rząd włoski przekonywał, że jakiegokolwiek porozumienia w ramach Unii powinny być poczynione dopiero w 2010r., po zakończeniu konferencji ONZ w Kopenhadze. Domagał się także, aby koniecznie przeprowadzono aktualizację kosztów, jakie wiążą się z wdrażaniem pakietu. Również rząd Polski zgłaszał możliwość zastosowania weta wobec pakietu jeśli nie zostanie uwzględnione rozwiązanie chroniące sektor energetyki węglowej przed proponowanym systemem aukcjoningu. Polska wraz z sześcioma innymi państwami: Węgrami, Bułgarią, Łotwą, Litwą, Rumunią i Słowacją przedstawiała swoje stanowisko domagając się powiązania pakietu ze wzrostem gospodarczym w okresie „niepewności co do sytuacji gospodarczej i finansowej”. Państwa te wnioskowały aby większe obciążenia związane z wdrażaniem pakietu ponosiły kraje zamożniejsze.

Na przebieg negocjacji miał też wpływ kalendarz polityczny według którego proces legislacyjny pakietu musiał być zakończony najpóźniej w grudniu 2008, ze względu na odbywający się w tym samym czasie szczyt klimatyczny w Poznaniu. Zarówno KE jak i PE bardzo zależało na osiągnięciu kompromisu, przyjęciu pakietu i uznaniu go za wyjątkowy sukces. Obydwie instytucje chciały odegrać szczególną rolę przed wyborami w czerwcu 2009r. do PE i powołaniem nowego składu Komisji. Parlament usiłował odgrywać rolę pośrednika i moderatora w negocjacjach między instytucjami i państwami członkowskimi reprezentując stanowiska różnych stron i ugrupowań. Posłowie i frakcje partyjne występowały w obronie najczęściej interesów krajowych interesariuszy, tym bardziej że podczas głosowań nie obowiązywała dyscyplina partyjna. Również sprawozdawcy parlamentarni odpowiedzialni za przygotowanie raportów odegrali istotną rolę w przekonywaniu innych do poparcia pakietu np. : Avril Doyle szczególnie zasłużony na rzecz przyjęcia dyrektywy o systemie ETS, Claude Turmes – odpowiedzialny za dyrektywę o energii odnawialnej oraz Chris Davies – dyrektywa o przechwytywaniu i składowaniu CO<sub>2</sub><sup>21</sup>.

KE przyjęła rolę przedsiębiorczego lidera kreującego politykę unijną niezależnie od państw członkowskich<sup>22</sup>. Jednakże musiała szukać poparcia i legitymizacji dla swoich decyzji, dlatego tak otwarcie i chętnie współpracowała z reprezentacjami zarówno europejskich i krajowych środowisk gospodarczych, stowarzyszeń ekologicznych, instytucji doradczych, agencji konsultingowych itp.

Wyteżone konsultacje dyplomatyczne rządu Francji podczas jej prezydencji doprowadziły do wypracowania zadowalającego kompromisu i zaakceptowania przez

---

<sup>20</sup> C.Kérébel, *The Results of Negotiations on the Climate and Energy Package*, Institut francais des relations internationales (IFRI), The Energy Editorial, February 2009, s.7  
[http://www.ifri.org/frontDispatcher/ifri/publications/actuelles\\_de\\_l\\_ifri\\_1197584475485/publi\\_P\\_actuelles\\_ck\\_package\\_eng\\_1234954562592](http://www.ifri.org/frontDispatcher/ifri/publications/actuelles_de_l_ifri_1197584475485/publi_P_actuelles_ck_package_eng_1234954562592)

<sup>21</sup> C.Kérébel, *The Results of Negotiations on the Climate and Energy Package*, Institut francais des relations internationales (IFRI), The Energy Editorial, February 2009  
[http://www.ifri.org/frontDispatcher/ifri/publications/actuelles\\_de\\_l\\_ifri\\_1197584475485/publi\\_P\\_actuelles\\_ck\\_package\\_eng\\_1234954562592](http://www.ifri.org/frontDispatcher/ifri/publications/actuelles_de_l_ifri_1197584475485/publi_P_actuelles_ck_package_eng_1234954562592)

<sup>22</sup> E.Bozzini, *The environmental movement and climate change: evidence, opportunities and campaigns in the European Union*, Paper presented at 2010 ECPR EUSG Conference – Porto (Pt), s.17

wszystkie państwa członkowskie ostatecznej wersji pakietu. Nieformalne negocjacje prowadzone przez prezydencję z państwami członkowskimi, KE i PE były decydujące dla ostatecznego przyjęcia pakietu.

### *Nadzwyczajne modyfikacje procedury współdecydowania*

Procedura według której uchwalany był pakiet różni się od zwykłej procedury współdecydowania na dwa sposoby. Pierwszą innowacją było to, że europejscy liderzy postanowili, że wszystkie najważniejsze decyzje dotyczące pakietu będą podejmowane na poziomie Rady Europejskiej, czyli przez szefów rządów i głowy państw członkowskich, a nie na poziomie Rady Ministrów ds. Środowiska, jak jest w klasycznej procedurze współdecyzji. Okazało się, że w sytuacji rozbieżnych interesów, ministrowie nie są w stanie wypracować wspólnego stanowiska. Obawiano się, że jeśli doszłoby do głosowania, to koalicja państw słabiej rozwiniętych mogłaby stworzyć mniejszość blokującą i niedopuszczyć do uchwalenia pakietu. Zdecydowano, że ostateczne decyzje zapadną na grudniowym szczycie Rady Europejskiej, gdzie jest możliwy kompromis polityczny.

Różnice dotyczyły także kolejności prac w poszczególnych instytucjach, a mianowicie Rada wydała swoją opinię przed ustaleniem decyzji w PE. W klasycznej procedurze współdecydowania to Parlament uchwała swoje stanowisko przed zakończeniem prac w Radzie, oczekując, że może ono mieć wpływ na wynik głosowania ministrów. Początkowo PE ustalił datę głosowania plenarnego nad pakietem na 4 grudnia 2008, a więc przed posiedzeniem Rady Europejskiej (11-12 grudnia). Jednak Parlament od początku zaangażował się bardzo poważnie w kwestie pakietu i chciał mieć większy wpływ na ostateczny kształt pakietu niż to wynikało z dotychczasowych reguł proceduralnych. Wyznaczenie późniejszego terminu głosowania plenarnego pozwoliłoby mu na odegranie większej roli. Deputowani w PE obawiali się, że wspólne stanowisko Rady może „rozwodnić” propozycje KE, dlatego chcieli uniknąć sytuacji, w której Rada miałaby głos ostateczny w procesie uchwalania pakietu. Spodziewano się, że przesunięcie terminu głosowania w PE może w pewnym stopniu uprzedzić ewentualny nazbyt łagodny w opinii deputowanych kompromis w Radzie. Ostatecznie konferencja przewodniczących PE zdecydowała o przesunięciu głosowania plenarnego na 17 grudnia przekonując, że deputowani potrzebują więcej czasu na wnikliwe zbadanie wyjątkowo złożonych projektów legislacyjnych. Niektórzy analitycy uważają, że początkowy terminarz mógł powstrzymać głosowania po pierwszym czytaniu kiedy PE i Rada przyjęły odmienne stanowiska na temat pakietu i tym samym umożliwić drugie czytanie<sup>23</sup>. Zmiana normalnej procedury nie dała postom możliwości wyboru, zmuszając ich do zatwierdzenia porozumienia Rady Europejskiej. Frakcja partii

---

<sup>23</sup> C.Kérébel, *The Results of Negotiations on the Climate and Energy Package*, Institut français des relations internationales (IFRI), The Energy Editorial, February 2009  
[http://www.ifri.org/frontDispatcher/ifri/publications/actuelles\\_de\\_l\\_ifri\\_1197584475485/publi\\_P\\_actuelles\\_ck\\_package\\_eng\\_1234954562592](http://www.ifri.org/frontDispatcher/ifri/publications/actuelles_de_l_ifri_1197584475485/publi_P_actuelles_ck_package_eng_1234954562592)

zielonych oskarżyła przewodniczącego PE Hansa-Gerta Potteringa o „przepchnięcie” pakietu przez Parlament zablokowaniem głosowania na tekstami legislacyjnymi, unikając w ten sposób oddzielnych głosowań nad poprawkami Rady lub poprawkami zgłoszonymi przez frakcje parlamentarne.

## **7. Różnice w strategiach lobbingowych organizacji biznesu i stowarzyszeń ekologicznych w sprawie pakietu energetyczno-klimatycznego**

Analiza kampanii lobbingowych prowadzonych podczas uchwalania pakietu energetyczno-klimatycznego wskazuje na istotne różnice w zachowaniu między organizacjami biznesu a stowarzyszeniami ekologicznymi. Ugrupowania ekologiczne koncentrowały się przede wszystkim na pojedynczych kwestiach i decyzjach dotyczących polityki klimatycznej, natomiast biznes prowadził kampanie nastawione zarówno na cele szczegółowe jak też bardzo ogólne, strategiczne. Różnice te A.T. Gullber próbuje wyjaśnić za pomocą modelu działań racjonalnych. Autorka opierając się na teorii działań racjonalnych, zakłada, że grupy interesu określają cel podejmowanej działalności lobbingowej biorąc pod uwagę zasobność środków jakimi dysponują oraz że przy projektowaniu strategii lobbingowych interesariusze biorą pod uwagę głównie krótkoterminowe koszty i korzyści<sup>24</sup>. W swojej analizie wskazuje na to, że działalność lobbingowa ekologów jest skromniejsza, a ich cele mniej ambitne niż to by wynikało ze wstępnej oceny. Jednak przy bliższym przyjrzeniu się okazuje się, że ekologowie oceniają swoje zasoby jako niewystarczające, a więc i cele muszą być adekwatnie do nich zdefiniowane. Stąd cele są ustalane jako krótkoterminowe. Natomiast organizacje biznesu najczęściej stosują strategie długoterminowe, prowadząc lobbing w dłuższej perspektywie. Ich celem jest nie tylko wpływ na podejmowanie decyzji w konkretnej sprawie, np. zasad systemu ETS, ale także tworzenie stałych form współpracy z instytucjami UE, które mogą być wykorzystane w przyszłości.

### Strategie długoterminowe organizacji biznesu

W przypadku europejskich ugrupowań pracodawców i przemysłowych wyraźnie widoczna jest w ich podejściu perspektywa długoterminowa. Ich strategie obejmowały prowadzenie lobbingu nie tylko w pojedynczych, wyselekcjonowanych sprawach takich jak: ustalenie zasad handlu aukcyjnego w ramach systemu ETS, czy też objęcie tym systemem kolejnych sektorów gospodarczych, ale także lobbing ogólny tj. tworzenie stałych „ścieżek dostępu” do instytucji UE, budowanie zaufania w relacjach z decydentami, współkształtowanie debaty publicznej na temat polityki klimatycznej,

---

<sup>24</sup> A.T. Gullber, *Rational lobbying and EU climate policy*, International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics, vol. 8, nr 2/2008, s.161-178



tworzenie wizerunku etc. Szczególnie organizacje pracodawców koncentrowały się na lobbingu ogólnym.

Największe ugrupowanie – BusinessEurope zrzesza pracodawców będących w większości dużymi przedsiębiorstwami z sektorów energochłonnych i o wysokim poziomie emisji gazów cieplarnianych. BusinessEurope prowadziła lobbing we wszystkich ważnych sprawach w unijnej polityce klimatycznej, brała udział we wszystkich konsultacjach społecznych oraz w pracach wszystkich grup roboczych powołanych w związku z pakietem. Jednak okazuje się że więcej miała kontaktów o charakterze ogólnym niż dotyczących konkretnych decyzji<sup>25</sup>. Kontakty ogólne zakładają nie tylko wywieranie wpływu na szczegółowe decyzje, ale też oddziaływanie na opinie decydentów dotyczące danej polityki oraz na przyszłe potencjalne decyzje.

Dla ERT unijna polityka klimatyczna jest jedną z wielu polityk, którymi się zajmuje. Co więcej, ERT unika prowadzenia lobbingu w jakiś szczegółowych sprawach, koncentrując się na problemach ogólnych i dotyczących przyszłości UE. Zapewne z tego powodu jej działania lobbingowe w sprawie pakietu energetyczno-klimatycznego były bardzo ograniczone. Jedynie podczas procesu przeglądu systemu ETS organizacja wyraziła swoje stanowisko.

Organizacje biznesu nie zawsze wykorzystują wszystkie dostępne im zasoby. W sprawie pakietu energetyczno-klimatycznego BusinessEurope i ERT świadomie ograniczały swoje działania licząc bardziej na europejskie organizacje sektorowe oraz krajowe federacje pracodawców branżowych, a także zdając sobie sprawę z dużej siły oddziaływania ugrupowań ekologicznych na opinię publiczną. Można przypuszczać, że te organizacje pracodawców oceniły swoje możliwości wpływu na kształt polityki klimatycznej jako znacznie mniejsze niż w przypadku innych spraw.

EUROPIA zrzeszająca europejskie i międzynarodowe koncerny paliwowe prowadziła lobbing w kilku priorytetowych dla niej sprawach, oraz w których spodziewała się, że jej działania będą skuteczne. Organizacja bardzo uważnie i szczegółowo ustalała cele i strategię w sprawach, w których spodziewała się, że interesariusze o konkurencyjnych interesach będą prowadzili intensywne działania lobbingowe.

Organizacje biznesu prowadząc lobbing ogólny muszą przygotowywać i prowadzić kampanie w wielu sprawach zarówno szczegółowych jak i ogólnych, wyznaczać sobie cele w krótszej i długiej perspektywie. Wymaga to rozwijania wiedzy eksperckiej, orientacji w polityce publicznej, rozbudowanej sieci kontaktów, znajomości skomplikowanych taktyk lobbystycznych etc. Strategie długookresowe w połączeniu z przygotowaniem eksperckim umożliwiają im budowanie wiarygodności i zaufania<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> A.T. Gullber, *Rational lobbying and EU climate policy*, International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics, vol. 8, nr 2/2008, s.167

<sup>26</sup> A.T. Gullber, *Rational lobbying and EU climate policy*, International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics, vol. 8, nr 2/2008, s.171

Lobbing ogólny jest ściśle powiązany z wypieraniem wpływu w początkowym etapie procesu tworzenia polityki, podczas definiowania problemu i agendy. Wówczas interesariuszy mogą współkształtować sposoby ujmowania danej sprawy i debatowania o niej, a tym samym kreować określone propozycje rozwiązania problemu. Podejmowanie określonej dyskusji, włączanie tematu do debaty publicznej, udział w ustalaniu agendy polityki są jednymi z bardziej skutecznych strategii wywierania wpływu, ponieważ decydenci i opinia publiczna nie postrzegają ich jako lobbingu<sup>27</sup>. Natomiast działanie skoncentrowane na szczegółowej decyzji jest zawsze obarczone ryzykiem, ponieważ decydenci są w pełni świadomi tego, że będą obiektem nacisków i presji z różnych stron, toteż są bardziej ostrożni i uważni. Dodatkowo lobbing ogólny nawet jeśli nie przynosi spodziewanych efektów w jakiejś aktualnej sprawie, do tworzy solidne podstawy do wywierania wpływu na decydentów w innych politykach lub w sprawach, które pojawią się w przyszłości. Można zatem przypuszczać, że organizacje biznesu prowadząc lobbing ogólny szacują, że bardziej korzystne jest dla nich tworzenie stałych sieci kontaktów oraz budowanie swojego wizerunku jako rzetelnych i odpowiedzialnych partnerów dla instytucji UE. Nawet jeśli aktualnie podejmowane decyzje nie są zgodne z ich postulatami, to nabyte doświadczenia i wytyczone „ścieżki dostępu” mogą być wykorzystane w przyszłości w polityce klimatycznej lub też w innych politykach. Można założyć że organizacje biznesu traktują działania lobbingowe jako inwestycje długoterminowe, przynoszące oczekiwane skutki w dalszej perspektywie.

#### Strategie krótkoterminowe stowarzyszeń ekologicznych

Organizacje ekologiczne reprezentują interesy swoich członków w wielu różnych dziedzinach, a więc muszą dysponować zasobami i umiejętnościami adekwatnymi do danej branży. W przeciwieństwie do sektorowych organizacji biznesu specjalizujących się w jednej branży, stowarzyszenia ekologiczne muszą zajmować się różnymi dziedzinami, zarówno problemem emisji gazów cieplarnianych, jak też oddziaływaniem różnych związków chemicznych na życie i zdrowie człowieka, warunkami życia gatunków zagrożonych, zasobami wody na świecie, organizmami modyfikowanymi genetycznie, etc. Jednocześnie ich zasoby finansowe i organizacyjne są bardzo ograniczone. Dlatego ugrupowania ekologiczne muszą bardzo rozważnie szacować, co jest dla nich priorytetem, jakie są szanse powodzenia ich kampanii, jakimi zasobami dysponują, jakie będą koszty i zyski ich działalności. Wydaje się, że takie analizy kosztowe są dla nich znacznie ważniejsze niż w przypadku organizacji biznesu, które niekiedy mogą sobie pozwolić na poniesienie większych strat. Mocną stroną stowarzyszeń ekologicznych jest ich zdolność do mobilizacji licznych grup społecznych oraz możliwość pozyskania opinii publicznej.

---

<sup>27</sup> D.Guéguen, *Strategies of influence and lobbying*. A presentation by Chairman of the European Training Institute (ETI) for the Centre des études européennes de Strasbourg, Warsaw, 15 September 2009

Zainicjowanie przez KE unijnej polityki klimatycznej spowodowało powstanie europejskiej sieci Climate Action Network Europe (CAN Europe) zrzeszającej ponad 140 stowarzyszeń ekologicznych w tym Greenpeace EU, WWF EPO i FoEE. W sprawie pakietu energetyczno-klimatycznego CAN Europe prowadziło kampanie lobbingowe dotyczące konkretnych szczegółowych rozwiązań jak np. projektu dyrektywy w sprawie energii odnawialnej, regulacji w sprawie redukcji emisji gazów cieplarnianych w sektorach nieobjętych ETS, dyrektywą o wychwytywaniu i składowaniu CO<sub>2</sub>, rozporządzeniem o zmniejszeniu emisji CO<sub>2</sub> samochodach, zasady handlu aukcyjnego w systemie ETS itp. Organizacja przyznaje, że musiała wybrać sprawy, które są dla niej nie tylko ważne, ale też w których szanse jej wpływu na decyzje są największe. Lobbing w tych sprawach miał charakter ekspercki i techniczny, ale prowadzone były także kampanie społeczne i polityczne. Szczególnie FoEE, WWF EPO i Greenpeace EU realizowały liczne projekty angażujące społeczność lokalną i media, ale zawsze dotyczyły one konkretnych decyzji. Badania A.T.Gullber wskazują, że stowarzyszenia ekologiczne są świadome wagi lobbingu ogólnego, jednak z powodu niewielkich zasobów jakimi dysponują, rzadko kiedy stosują tę strategię<sup>28</sup>.

## **8. Lobbing polskich organizacji sektorowych w sprawie pakietu energetyczno-klimatycznego**

Dla Polski propozycje nowych regulacji zawarte w pakiecie energetyczno-klimatycznym były poważnym wyzwaniem, szczególnie projekt nowej dyrektywy o Systemu Handlu Uprawnieniami do Emisji Gazów Cieplarnianych (EU-ETS). Polska gospodarka, zwłaszcza energetyka, jest niemal całkowicie zależna od węgla kamiennego i brunatnego, toteż rząd musiał brać pod uwagę jej specyfikę. Obawiał się o przedsiębiorstwa, które z racji stosowania przestarzałych technologii musiałyby ponosić wysokie koszty. Najwięcej kontrowersji wzbudzały plany wprowadzenia od 2013r. handlu aukcyjnego na pozwolenia na emisję CO<sub>2</sub>. Najwięksi producenci energii energetycznej w Polsce oraz krajowe organizacje sektorowe podjęły intensywne działania na rzecz zobowiązania rządu do uwzględnienia ich postulatów w stanowisku Polski w negocjacjach na szczeblu UE. Powstało kilka organizacji i koalicji zrzeszających środowiska gospodarcze w celu rzecznicstwa ich interesów. Największą i najbardziej ofensywną była koalicja Green Effort Group (Grupa G-6) reprezentująca sektor energetyczny i przemysłowy. Ugrupowanie to ściśle współpracowało z administracją rządową, posłami i senatorami, przedstawicielami Polski w PE i innych unijnych instytucjach w celu promocji własnych postulatów.

---

<sup>28</sup> <sup>28</sup> A.T. Gullber, *Rational lobbying and EU climate policy*, International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics, vol. 8, nr 2/2008, s.176

Początkowo negocjacje na szczeblu UE prowadzone były przez Ministerstwo Środowiska, któremu wsparcia eksperckiego udzielali specjaliści z Krajowego Administratora Systemu Handlu Uprawnieniami do Emisji. Jednak podstawą dla budowy polskiego stanowiska negocjacyjnego była współpraca z Grupą G-6 oraz „Raport 2030” przygotowany dla Polskiego Komitetu Energii Elektrycznej. We wrześniu 2008r. odpowiedzialność za negocjacje przejął UKIE, obawiając się, że Ministerstwo Środowiska nie będzie wystarczająco twarde w ich prowadzeniu.

Kluczową rolę w ustalaniu stanowiska Polski oraz podczas negocjacji na szczeblu UE odegrała Green Effort Group (Grupa G-6) reprezentująca polski sektor energetyczny i przemysł energochłonny. Organizacja została założona w lipcu 2008 r. przez największe polskie koncerny energetyczne: PGE Polska Grupa Energetyczna S.A., Tauron Polska Energia S.A., Enea S.A. oraz Energa S.A., oraz dwie sieci: Forum CO2 oraz Forum Odbiorców Energii Elektrycznej i Gazu. Głównym jej celem było prowadzenie lobbingu na rzecz modyfikacji zapisów zaproponowanych przez Komisję Europejską w ramach przeglądu systemu ETS.

Ścisłe relacje łączące Grupę G-6 z administracją rządową w czasie uchwalania unijnego pakietu energetyczno-klimatycznego wskazują na neokorporacyjny charakter formułowania polityki klimatycznej w Polsce. Mimo braku formalnej instytucjonalizacji, Grupa G-6 uczestniczyła w ustalaniu stanowiska polskiej delegacji w Radzie UE, w budowaniu opinii polskich postów w PE oraz innych przedstawicieli RP w unijnych instytucjach, a nawet występowała w imieniu polskiego rządu na forum międzynarodowym. Była dla nich głównym, a właściwie jedynym, partnerem konsultacyjnym. Niemal wszystkie jej postulaty, wnioski i argumenty zostały włączone do strategii negocjacyjnych rządu i polskich europostów. Interesy branży energetycznej i przemysłu zostały uznane za strategiczne interesy Polski. Zgodnie z intencją Grupy G-6 przyjęto perspektywę, według której unijny pakiet energetyczno-klimatyczny stanowi poważne zagrożenie dla polskiej gospodarki i społeczeństwa, bowiem jego wdrożenie zahamuje rozwój energetyki i innych sektorów w kraju oraz spowoduje gwałtowny wzrost cen energii. W konsekwencji przyczyni się do spowolnienia rozwoju gospodarczego i spadku konkurencyjności Polski na arenie międzynarodowej. Nawet debata publiczna w Polsce została zdominowana przez katastroficzną wizję skutków wprowadzenia w życie postanowień pakietu. Mocno zakorzenione tradycje neokorporacyjne w Polsce oraz niezwykle uprzywilejowana pozycja sektora energetycznego i przemysłu energochłonnego zdecydowały o celach i kształcie stanowiska RP wobec unijnej polityki klimatycznej.

Wraz z zapoczątkowaniem debaty w UE na temat pakietu energetyczno-klimatycznego nastąpiła w Polsce konsolidacja organizacji sektorowych i przedsiębiorstw związanych z energetyką. Powstało kilka ugrupowań i koalicji, w tym: Forum Odbiorców Energii Elektrycznej i Gazu (powołana w 2007 r. skupiające m.in.

Stowarzyszenie Papierników Polskich, Związek Pracodawców „Polskie Szkło”, Konfederację Budownictwa i Nieruchomości, Izbę Energetyki Przemysłowej i Odbiorców Energii, Górniczą Izbę Przemysłowo-Handlową, Izbę Gospodarczą Ciepłownictwo Polskie, Izbę Gospodarczą Metali Nieżelaznych i Recyklingu) oraz Forum CO2 Branżowych Organizacji Gospodarczych (od 2005 r. zrzesza m.in. Polska Izba Przemysłu Chemicznego, Stowarzyszenie Producentów Cementu, Izbę Gospodarczą Ciepłownictwo Polskie). Jednak najważniejszą organizacją reprezentującą interesy całej branży energetycznej i przemysłu energochłonnego jest koalicja Grupa G-6, która występowała jako główny jej przedstawiciel prowadząc kampanie lobbystyczną w sprawie nowej dyrektywy o ETS na szczeblu krajowym i europejskim.

### **9. Kampania lobbingsowa Green Effort Group (Grupa G-6) w sprawie uchwalenia dyrektywy o systemie ETS<sup>29</sup>**

Pierwszym etapem kampanii było przygotowanie we współpracy z firmą Procesy Inwestycyjne i koordynatorem prof. K.Żmijewskim dokumentu „Action Plan”, w którym zdefiniowano zakres komunikacji strategicznej związanej z promocją stanowiska polskiej gospodarki w sprawie pakietu energetyczno-klimatycznego. Zostały wydzielone dwa obszary komunikowania – polski i europejski. Wyłoniono w drodze konkursu agencję KREAB odpowiedzialną za lobbings w Brukseli. Agencja KREAB zajmowała się organizacją spotkań przedstawicieli Grupy G-6 z personelem Komisji Europejskiej i posłami do Parlamentu Europejskiego, politykami i ekspertami, przedstawicielami różnych europejskich organizacji oraz mediami wiodącymi w procesie kreowania opinii publicznej. Kampania była prowadzona jednocześnie na szczeblu krajowym i europejskim, a głównym celem było zablokowanie lub modyfikacja projektu dyrektywy o ETS zgodnie z propozycjami zmian zgłoszonych przez grupę G-6.

#### **Lobbings na poziomie krajowym**

##### *Przygotowanie przez Grupę G-6 „Listy pytań technicznych”, która została włączona do oficjalnego stanowiska rządu RP wobec dyrektywy EU-ETS*

Koordinator Grupy G-6 prof. K.Żmijewski przygotował dokument „Lista pytań technicznych adresowanych do Komisji Europejskiej, który miał wesprzeć przedstawicieli rządu RP w negocjacjach z KE. W dokumencie przedstawiono problemy

<sup>29</sup> Analiza kampanii na podstawie informacji zawartych w: GREEN EFFORT GROUP, Raport: *Misja Green Effort Group - promocja zasady eko-solidarności, czyli kosztowo efektywnego zrównoważonego rozwoju opartego na idei europejskiej solidarności*, Warszawa styczeń 2009r. oraz *Raport: Wkład Green Effort Group w negocjacje EU-ETS*, Warszawa 2009

zidentyfikowane przez energetykę i przemysł. Celem było wskazanie KE podstawowych zagrożeń dla państw członkowskich pojawiających się w projekcie Dyrektywy. Dokument został przekazany do Ministerstwa Środowiska, a następnie włączony do oficjalnego stanowiska polskiego rządu w sprawie dyrektywy EU-ETS.

#### List do Premiera i Prezydenta RP

Grupa G-6 przygotowała i wysłała do premiera i prezydenta RP list przedstawiający zagrożenia dla polskiej gospodarki związane z uchwaleniem nowej dyrektywy EU-ETS. List miał za zadanie uczulić prezydenta i premiera na problemy polskiej energetyki i przemysłu oraz przekonać najwyższych władz do utrzymania twardego stanowiska w trakcie głosowania nad nową dyrektywą EU-ETS podczas posiedzenia Rady Europejskiej w grudniu 2008r.

#### Prezentacja działań Grupy G-6 podczas prestiżowych konferencji

Podczas konferencji Forum Energetyczne w Krynicy we wrześniu 2008r. zostało przedstawione stanowisko i prognozy Grupy G-6 dotyczące konsekwencji gospodarczych uchwalenia nowej dyrektywy ETS. Celem tej prezentacji było pozyskanie poparcia dla inicjatywy i celów G-6 wśród jak największej liczby ekspertów. Sukcesem było wsparcie działań przez polski rząd i słowa uznania M. Dowgielewicza, Sekretarza Stanu UKIE, za skuteczne propagowanie rozwiązań korzystnych dla polskiej gospodarki. Przedstawiciele G-6 prezentowali swoje stanowisko i postulaty także udział w eksperckiej konferencji EUROPOWER w październiku 2008 r. W dyskusji na temat konsekwencji nowej polityki UE wzięli udział także przedstawiciele Ministerstwa Gospodarki, Ministerstwa Skarbu, Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, Sejmu i Senatu RP, Urzędu Regulacji Energetyki, autorytety polskiego i europejskiego sektora energetycznego oraz reprezentanci zarządów przedsiębiorstw energetycznych.

#### Spotkania na szczeblu rządowym

Najwięcej spotkań odbyło się z udziałem przedstawicieli administracji rządowej, w tym m.in. z Ministrem Gospodarki, Ministrem Środowiska, Sekretarzem Stanu UKIE, Sekretarzem Stanu, Ministerstwo Gospodarki, Sekretarzem Stanu, Ministerstwo Skarbu Państwa, Podsekretarzem Stanu, Ministerstwo Środowiska, Podsekretarzem Stanu, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Podsekretarzem Stanu, UKIE. Podczas spotkań zostały zaprezentowane propozycje oraz zagrożenia zidentyfikowane przez G-6, omawiano polskie stanowisko, możliwości wpływu na inne Państwa Członkowskie. Przekazano stronie rządowej Raport PKEE oraz materiały G-6 Group (*Wspólne Stanowisko, ABC EU-ETS, Europejski System Handlu Emisjami – zagrożenia, Zasady Europejskiego Systemu Handlu Emisjami – postulaty Green Effort Group, Raport 2030 PKEE*).

### Spotkania w Sejmie i Senacie

W listopadzie 2008r., podczas posiedzenia Parlamentarnego Zespołu ds. Energetyki, odbyła się prezentacja stanowiska Grupy G-6 oraz wnioski Raportu Polskiego Komitetu Energii Elektrycznej. W ciągu sześciu miesięcy zorganizowano liczne spotkania z posłami i senatorami w czasie których omawiano stanowisko polskiego rządu w trakcie przyszłego głosowania nad nową Dyrektywą EU-ETS na posiedzeniu Rady Europejskiej w grudniu 2008r. Otrzymało silne poparcie działań Grupy G-6.

W grudniu 2008r. w Gdańsku, podczas „małego” szczytu przywódców państw Europy Środkowo – Wschodniej, miała zostać ostatecznie rozwiązana kwestia dotycząca wprowadzenia nowej Dyrektywy EU-ETS. Grupa G-6 wystosowała apel do polskich posłów i senatorów o promocję rozwiązań korzystnych dla Polski i innych krajów posiadających wysoko nawęglone gospodarki.

### Udział w licznych konferencjach krajowych i międzynarodowych

W lipcu 2008r. zorganizowano debatę o znamienym tytule „CO2: Potrzeba przełomu negocjacyjnego” z udziałem polskiego negocjatora Dyrektywy EU-ETS, posła do PE J. Buzka, Prezesa URE, wiceministra Gospodarki; Dyrektora KASHUE; prof. K. Żmijewskiego koordynatora kampanii oraz przedstawicieli branż energetycznej i przemysłowych. Kolejną inicjatywą to projekt Pakiet E3, który miał na celu wsparcie polskich planów stworzenia nowych narzędzi wdrażania unijnego pakietu energetyczno-klimatycznego. W ramach projektu zorganizowano dwie konferencje: „Dyrektywa IPPC – klatka emisyjna” oraz „Power Ring 2008” z udziałem przedstawicieli rządu, Sejmu i Senatu, KE, mediów, środowisk gospodarczych itp. Ich celem było przedstawienie problemów związanych z wdrażaniem systemu ETS oraz konsekwencjach dla polskiego społeczeństwa. Przeprowadzono również działania mające na celu wsparcie dla inicjatyw Grupy G-6 m.in. organizacja seminarium „Energetyka jądrowa i odnawialne źródła energii w świetle zrównoważonego rozwoju”, debaty „Gaz czy Import - Mix Generacji - Mix Redukcji. Czym domkniemy bilans energetyczny?”, konferencji „Nagroda czy kara - czyli jak regulować? Modele Regulacji Rynkowych. Energia elektryczna - gaz – ciepło” i wiele innych.

### Prezentacja postulatów podczas szczytu klimatycznego w Poznaniu,

W grudniu 2008r. w przeddzień posiedzenia Rady Europejskiej na temat pakietu energetyczno-klimatycznego Grupa G-6 zaprezentowała w czasie szczytu COP w Poznaniu swoje stanowisko i postulaty.

**Lobbing na poziomie UE**

Publikacja raportu “Polish view on impact assessment”

Grupa G-6 opracowała raport analityczny „*Polish view on impact assessment*”, który wraz z Raportem PKEE został przekazany przedstawicielom wysokiego szczebla Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i negocjatorom ds. CO2.

#### Spotkania eksperckie w Brukseli

W lipcu 2008r. zorganizowano spotkanie przedstawicieli Grupy G-6 z Sekretarzem Stałego Przedstawicielstwa RP przy UE w Brukseli, który jest polskim negocjatorem w sprawie CO2. Celem spotkania była identyfikacja możliwości wpływu Polski na zmianę mechanizmu systemu aukcyjnego (EUETS) oraz prezentacja stanowiska polskiej energetyki i przemysłu na temat dyrektywy EU-ETS. Następnie odbyły się spotkania z przedstawicielami Komisji Europejskiej: doradca Dyrektora, DG TREN, Dyrektorem Departamentu Energii i Środowiska, DG Environment oraz Dyrektorem Departamentu Sustainable Industrial Development, DG Enterprise.

#### Spotkania G-6 z personelem KE: w DG TREN, DG Environment i DG Enterprise

We wrześniu 2008 r. zostały zorganizowane w Brukseli spotkania przedstawicieli Grupy G-6 (łącznie 14 reprezentantów) z dyrektorami generalnymi DG TREN, DG Environment i DG Enterprise w KE. Spotkania) były poświęcone prezentacji stanowiska polskiej gospodarki w sprawie nowego systemu EU-ETS, przedstawieniu zagrożeń z tym związanych oraz przekazaniu propozycji dotyczących kształtu proponowanego systemu. Rezultatem spotkań było ustalenie punktów wspólnych i rozbieżności w stanowiskach KE i G-6, ale także zapewnienie KE o kontynuacji dialogu, również na poziomie technicznym, oraz korespondencja z DG TREN w celu doprecyzowania stanowisk obydwu stron i wypracowania wzajemnego zrozumienia dla oczekiwań.

#### Prezentacja stanowiska Grupy G-6 wobec deputowanych do PE

Podczas Dinner Debate zorganizowanej przez prof. J.Buzka, posła do PE z udziałem członków licznych europejskich deputowanych oraz Dinner Debate w Niemieckiej Izbie Gospodarczej przedstawiciele Grupy G-6 zaprezentowali swoje stanowisko i rozpowszechnili dokumenty i materiały informacyjne. Kontakty z eurodeputowanymi nawiązywano także podczas innych licznych spotkań i wydarzeń publicznych. Ścisłe relacje łączyły przedstawicieli Grupy G-6 z m.in. Matthiasem Ruete, prof. Jerzym Buzkiem, Bogusławem Sonikiem, Jackiem Saryuszem – Wolskim, Andersem Wijkmanem, Biljana Rajewa, Derekiem Taylorem. Kluczową postacią w procesie uchwalania dyrektywy o systemie ETS była sprawozdawczyni projektu dyrektywy Komisji Ochrony Środowiska Parlamentu Europejskiego Avril Doyle. Przedstawiciele Grupy G-6 nawiązali z nią kontakt podczas jednej z Dinner Debate. Początkowo deputowana była nastawiona nieprzychylnie wobec polskich propozycji, ale po licznych spotkaniach złączyła swoje stanowisko.



W listopadzie 2008r. zorganizowano liczne spotkania przedstawicieli Grupy G-6 z posłami (głównie z frakcji EPP) w PE w celu pozyskania jak największej liczby koalicjantów reprezentujących podobne stanowisko w stosunku do skutków Dyrektywy EU ETS, którzy mogliby głosować przeciwko zapisom proponowanym przez KE. Odrębne rozmowy przeprowadzono z polskimi posłami w celu zachęcenia ich do stworzenia w Parlamencie opozycji merytorycznej oraz przekonywania deputowanych z innych państw.

W grudniu 2008r. przed głosowaniem plenarnym w sprawie dyrektywy ETS zorganizowano kolejne spotkania w PE z posłami polskimi, bułgarskimi, czeskimi. Próbowano pozyskać jak największą liczbę sojuszników mogących głosować przeciw dyrektywie EU-ETS.

### **Lobbing wobec prezydencji w UE**

#### Spotkanie z głównym doradcą Francuskiej Prezydencji Rady Unii Europejskiej ds. energii i środowiska

W październiku 2008 r. w Paryżu odbyło się spotkanie przedstawicieli Grupy G-6 z Mogensem Peterem Carlem, Dyrektorem Generalnym DG Environment, oddelegowanym jako specjalny doradca prezydencji francuskiej ds. pakietu energetyczno – klimatycznego oraz innymi ekspertami rządu francuskiego. Przedstawione zostały uwagi i postulaty G-6 oraz ustalone szczegółowe rozwiązania, które mogą być zaakceptowane. Celem spotkania było przeprowadzenie merytorycznej dyskusji dotyczącej wypracowania najkorzystniejszych rozwiązań dla gospodarek o wysokim poziomie nawęglenia oraz zjednanie sobie wpływowych osób w otoczeniu władz Prezydencji Francuskiej, Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego.

#### Spotkanie w Ambasadzie Republiki Francuskiej

Zorganizowano także spotkanie reprezentantów placówek zagranicznych w Polsce w Ambasadzie Republiki Francuskiej, podczas którego koordynator G-6 przedstawił stanowisko polskiej gospodarki w stosunku do nowej dyrektywy EU-ETS. Celem spotkania było zorganizowanie wsparcia dla inicjatywy G-6 w innych państwach członkowskich UE.

### **Działania lobbystyczne wobec państw członkowskich UE**

#### Przestuchanie w Izbie Lordów

Wydarzeniem wyjątkowym było przesłuchanie zorganizowane w październiku 2008 r. w Izbie Lordów, w sprawie nowej dyrektywy ETS. Na pytania Lorda Kanclerza skierowane wobec polskiego rządu dotyczące polskiego stanowiska wobec ETS odpowiadali poseł J. Buzek oraz koordynator G-6. Wystąpienia miały za zadanie przedstawić argumentację strony polskiej oraz rozwiązać wątpliwości co do możliwości zablokowania przez Polskę głosowania w Radzie UE.

Odbyło się także spotkanie przedstawicielem Departamentu Energii i Zmian Klimatu Wielkiej Brytanii na którym podjęto próbę uzgodnienia polskiego i brytyjskiego stanowiska.

#### Próby budowania mniejszości blokującej – Okrągły stół w Sofii

W listopadzie 2008r. przedstawiciele Grupy G-6 brali udział w obradach Okrągłego Stołu, którego celem było zbudowanie mniejszości blokującej w sprawie nowej Dyrektywy EU-ETS. W dyskusjach wzięli udział przedstawiciele ambasad – polskiej, węgierskiej, francuskiej, niemieckiej, estońskiej, greckiej, przedstawiciele organizacji gospodarczych i członkowie Parlamentu Bułgarii, eurodeputowani.

#### **Współpraca z mediami**

Firma Procesy Inwestycyjne oraz agencja KREAB zajmowały się strategią informacyjną kampanii, w tym przygotowaniem i upowszechnianiem informacji i o celach Grupy G-6, o spodziewanych zagrożeniach dla państw o gospodarkach wysokoemisyjnych, związanych z wprowadzeniem nowej dyrektywy EU-ETS; przedstawiały rozwiązania wypracowane przez Grupę G-6, promowały stanowisko i postulaty głoszone przez polską energetykę i przemysł. W polskich i europejskich mediach ukazało się ok. 180 artykułów, wywiadów, informacji i komentarzy prezentujących stanowisko Grupy G-6. Informacje o działalności i stanowisku Grupy G-6 ukazywały się zarówno w mediach zagranicznych m.in. BBC; Financial Times, European Voice, Reuters, Dagens Industri/DiTV; Energy Magazine; EUObserver, EurActiv, jak też polskich, głównie artykuły w „gazecie Wyborczej” i w „Rzeczpospolitej”. Organizowano liczne konferencje prasowe, np. „1000 słów o trudnych słowach”, „Przemysł i energetyka oceniają propozycje Prezydencji Francuskiej”, konferencja w PE z udziałem polskich posłów, a także debaty w siedzibie tygodnika „Polityka” (np. „Zieloni Ekolodzy – Świadomi Producenci”)

#### **Strategia argumentacyjna**

Strategia argumentacyjna przyjęta przez Grupy G-6 polegała na przekonywaniu, iż występuje w obronie dobra wspólnego i reprezentuje stronę nie tylko producentów energii, ale także jej użytkowników i generalnie zwykłych ludzi. Stanowisko organizacji

wobec pakietu energetyczno-klimatycznego było prezentowane jako konstruktywne i otwarte na kompromisy. Wyrażano poparcie dla nowej polityki klimatycznej UE, jednak dostrzegano jej wyjątkowe znaczenie, a w związku z tym konieczność przedłużenia prac nad pakietem i doprecyzowania niedoskonałych, zdaniem organizacji, metod i narzędzi zaproponowanych przez KE. Organizacja przedstawiała się jako zatroskana o przyszłość gospodarki europejskiej, w tym możliwość upadku wielu przedsiębiorstw oraz niebezpieczeństwo ich relokacji (carbon leakage), a także negatywne skutki dla klientów w postaci „dramatycznego wzrostu cen” energii. Przekonywano, że jedynie energetyka konwencjonalna jest jedynym pewnym gwarantem bezpieczeństwa energetycznego kraju. Natomiast kwestie ekologiczne ujmowane są w kategoriach dodatkowych kosztów i wątpliwych korzyści. Budowanie strategii przewidywania zagrożeń obejmowało m.in. publikację raportu eksperckiego przewidującego negatywne skutki wdrożenia pakietu, ale także intensywna współpraca z mediami, w których ukazało się kilkaset informacji, komentarzy i wywiadów o złowieszczych tytułach (np. „Emisje albo śmierć”, „Klimat zachwieje gospodarką” „Pakiet Klimatyczny za bardzo słoną cenę”).

Podstawowym materiałem eksperckim, na którym swoje stanowisko opierał rząd był „Raport 2030”<sup>30</sup> przygotowany przez firmę „EnergSys” na zamówienie Polskiego Komitetu Energii Elektrycznej. Celem pracy była ocena skutków wdrożenia w Polsce pakietu energetyczno-klimatycznego. W Raporcie przedstawiono przede wszystkim zagrożenia związane z realizacją pakietu. Pierwsze to zagrożenie bezpieczeństwa energetycznego Polski z powodu komplikowaniu warunków działania energetyki oraz zagrożenie wzrostu cen energii, które znacznie ograniczą możliwości zaspokajania potrzeb energetycznych przez biedniejsze gospodarstwa domowe. Drugie to zagrożenie szybkiego wzrostu gospodarczego i awansu cywilizacyjnego Polski wynikające z przewidywanego wysokiego wzrostu cen energii elektrycznej i negatywnym ich wpływem na tempo rozwoju gospodarczego. Przewidywano, że w 2030 r. trzeba będzie na jego wdrożenie wydać 500 mld zł (15% PKB!), a emeryci będą musieli przeznaczać 20% swoich dochodów na energię. Ocena skutków wdrożenia pakietu przedstawiona w Raporcie znacznie się różniła od prognoz przedstawianych przez Komisję Europejską, Deutsche Bank i agencję konsultingową Accenture, ale ani media, ani strona rządową nie komentowały tego.

Dodać należy, że Grupa G-6 w tworzeniu swojego wizerunku starała się złagodzić partykularyzm interesów sektorowych nie tylko poprzez stosowanie określonej strategii argumentacyjnej, ale także przyjmując eufemistyczną nazwę Green Effort Group. Zastosowanie w nazwie organizacji słowa „zielona” ma za zadanie zneutralizować fakt,

---

<sup>30</sup> *RAPORT 2030. Wpływ proponowanych regulacji unijnych w zakresie wprowadzenia europejskiej strategii rozwoju energetyki wolnej od emisji CO<sub>2</sub> na bezpieczeństwo energetyczne Polski, a w szczególności możliwości odbudowy mocy wytwórczych wykorzystujących paliwa kopalne oraz poziom cen energii elektrycznej*, „EnergSys” na zamówienie Polskiego Komitetu Energii Elektrycznej, Warszawa, czerwiec 2008

że jej członkami jej są elektrownie i przedsiębiorstwa będące jednymi z największych emitentów CO<sub>2</sub> w Europie, np. BOT Elektrownia Bełchatów od kilku lat zajmuje pierwsze miejsce pod względem emisji gazów cieplarnianych w UE, a inne trzy elektrownie znajdują się w pierwszej dwudziestce „największych europejskich trucicieli”<sup>31</sup>.

### Sukces lobbingu Grupy G-6

W wyniku wielostronnych negocjacji uzgodniono kompromisowe porozumienie, w którym uwzględniono stanowisko polskiego rządu, w tym głównie postulaty Grupy G-6. Udało się doprowadzić do modyfikacji najważniejszych dla organizacji zapisów w projekcie dyrektywy dotyczących przede wszystkim spowolnienia wprowadzenia obowiązkowego od 2013r. aukcyjnego systemu nabywania pozwoleń do emisji CO<sub>2</sub>. Zarówno rząd RP jak i Grupa G-6 oceniają wynegocjowany kompromis jako olbrzymi sukces negocjacyjny. Organizacja przyznaje, że jej założenia były zbieżne z celami administracji rządowej, jednak przy bliższej analizie widać wyraźnie, że stanowisko rządu było niemal zwierciadlanym odbiciem programu i postulatów Grupy G-6. W żadnym razie w polskim stanowisku nie są obecne jakiegokolwiek wnioski składane przez organizacje ekologiczne lub stowarzyszenia konsumenckie. W poniższej tabeli przedstawione są najważniejsze ustalenia zawarte w kompromisie z instytucjami UE, będące postulatami Grupy G-6.

Tabela nr 3. Postulaty Grupy G-6 uwzględnione w negocjacjach z instytucjami UE na temat rewizji dyrektywy o ETS

Komisja Europejska	Grupa G-6	Wynegocjowany kompromis
100% aukcji w energetyce	stopniowe wprowadzenie europejskiego systemu otwartych aukcji w EU-ETS dla sektora energetycznego	dla energetyki: w postaci derogacji dla przemysłu: spowolnienie procesu wprowadzania aukcjoningu
brak benchmarku	uzupełnienie systemu aukcyjnego benchmarkiem produktowym paliwowozależnym, opartym na rzeczywistej produkcji, w celu likwidacji	dla energetyki: derogacja w latach 2013-2019 dla państw nawęglonych dla przemysłu: prawo do stosowania benchmarku produktowego

<sup>31</sup> EU's "dirty 30" carbon dioxide emitters in '09, Reuters 6.04.2010  
<http://www.reuters.com/article/2010/04/06/us-eu-carbon-thirty-idUSTRE6353L220100406>

	nadspodziewanych zysków	
90% proporcjonalnie do emisji, 10% proporcjonalnie do PKB per capita, 0% proporcjonalnie do redukcji wg Kioto	przydział uprawnień na aukcje 70% proporcjonalnie do emisji i 30% odwrotnie proporcjonalnie do PKB per capita	88% proporcjonalnie do emisji, 10% proporcjonalnie do PKB per capita 2% proporcjonalnie do redukcji wg Kioto dla grupy państw, które osiągnęły sukces
brak mechanizmu	wprowadzenie mechanizmu elastyczności – przenoszenie uprawnień z sektora non-ETS do ETS, co pozwoli na minimalizację kosztów CO2 i poprawę efektywności energetycznej UE	przeгляд rozwiązań w 2016 r. - rezultat częściowy, ponieważ klauzula przeglądowa tylko teoretycznie będzie dotyczyła możliwości wprowadzenia przesuwania uprawnień z non-ETS do ETS

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Green Effort Group, *Wkład Green Effort Group w negocjacje EU-ETS*, Warszawa 2009

Polska była głównym przeciwnikiem wprowadzenia pełnej odpłatności od 2013 roku i stała się liderem grupy dziewięciu słabiej rozwiniętych państw UE, które domagały się wprowadzenia okresów przejściowych dla swoich gospodarek. Udało się stworzyć koalicję państw z udziałem m.in. Bułgarii, Łotwy, Litwy, Węgier, Słowacji i Rumunii. Postulaty tej grupy zostały w istotnej części uwzględnione przez Radę zarówno z powodu ryzyka zawetowania całego pakietu, jak i w wyniku uznania zasadności podnoszonych argumentów. Determinacja Francji sprawującej wówczas prezydencję, przychylność Niemiec wobec wprowadzenia derogacji oraz możliwość zawetowania regulacji przez Polskę i państwa koalicyjne sprawiło, że Rada Europejska uwzględniła część postulatów koalicji. Ostatecznie postanowienia zawarte w pakiecie energetyczno-klimatycznym zostały złagodzone.