

WARSZAWA, 2014

PRZEŁAMUJĄC IMPAS
WOBEC UNIJNEJ POLITYKI
KLIMATYCZNEJ



LEWIATAN



WISE

Konfederacja Lewiatan & Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych

STRESZCZENIE

- Blokując ustalenia nowych ram unijnej polityki klimatyczno-energetycznej, Polska znajdzie się w trudnej sytuacji. Nastawienie kluczowych państw UE na głęboką redukcję emisji nie ulegnie istotnej zmianie w horyzoncie najbliższych lat a odpowiednie rozwiązania mogą być wprowadzone w drodze legislacyjnej poprzez głosowanie większością kwalifikowaną. W takiej sytuacji możliwość wypracowania korzystnych rozwiązań będzie mocno ograniczona, o ile w ogóle możliwa.
- Zamiast blokowania decyzji politycznej o kształcie nowych ram polityki klimatycznej do roku 2030 Polska powinna się więc skupić na wynegocjowaniu najlepszych dla siebie rozstrzygnięć w następujących obszarach:
 - a) Redystrybucja obciążeń między państwami członkowskimi
 - b) Udoskonalenie mechanizmów ochrony przemysłu przed *carbon leakage*
 - c) Mechanizmy wsparcia transformacji polskiej energetyki zawodowej
 - d) Reguły podziału wysiłku redukcyjnego między sektorami ETS oraz non-ETS
- Dobrze zaprojektowane rozwiązania w powyższych obszarach mogłyby zminimalizować negatywne skutki wzrostu cen uprawnień na polską gospodarkę, dzięki czemu kwestia ta przestała by być kwestią kontrowersyjną, dzielącą poszczególne państwa członkowskie UE.
- Polskie weta wobec zmian w polityce klimatycznej UE odroczyły moment podjęcia decyzji o jej przyszłym kształcie. Nie miały one szans na fundamentalne zmiany głównych elementów architektury polityki klimatycznej i jej podstawowych instrumentów, a uzyskany przez Polskę czas nie został wykorzystany do wypracowania efektywnych krajowych ram dla niskoemisyjnej transformacji polskiej gospodarki.
- Tym niemniej prezentowane w Brukseli polskie stanowisko wpłynęło na postrzeganie polityki klimatycznej w coraz większym stopniu jako polityki odnoszącej się w równym stopniu do kwestii środowiskowych, co gospodarczych. Główne elementy narracji prezentowanej przez Polskę, tj. konkurencyjność, zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego i wzrostu gospodarczego stanowią obecnie kluczowe wątki w unijnej debacie o polityce klimatycznej.
- Europa Zachodnia traktuje obecnie politykę klimatyczną jako element polityki przemysłowej wspierającej proces reindustrializacji Europy. Liczy przede wszystkim na zwiększenie popytu na produkcję przemysłową na skutek zastępowania paliw kopalnych kapitałochłonnymi technologiami oszczędzania i produkcji energii. Jednak z uwagi na niski udział tych gałęzi przemysłu w Polsce i innych krajach naszego regionu, impulsy do rozwoju ekonomicznego tych krajów będzie mniejszy niż w państwach EU-15.
- Wyzwaniem dla Polski jest systematyczna i znacząca redukcja roli węgla w miksie energetycznym a jednocześnie przekonanie Europy, że ze względów bezpieczeństwa energetycznego, nie będzie możliwe jego całkowite wyeliminowanie w perspektywie czasowej objętej nowym pakietem energetyczno-klimatycznym UE.
- Niezależnie od kształtu przyszłej polityki energetycznej, Europa pozostanie prawdopodobnie kontynentem relatywnie drogiej energii. Jednak efektywność energetyczna, energia jądrowa i OZE mogą w długim okresie zapewnić bezpieczeństwo energetyczne i konkurencyjność Europy i jako takie są traktowane jako inwestycja na przyszłość.
- Czynniki gospodarcze, techniczne i środowiskowe oraz polityczne, a zwłaszcza pozytywne zakończenie negocjacji nowego porozumienia na forum UNFCCC, będą w kolejnych dekadach wzmacniały presję na redukcję emisji gazów cieplarnianych także poza Europą. Wątpliwe jest, by dostawy węgla ze złóż krajowych mogły w całości pokryć zapotrzebowanie na energię w Polsce w dłuższej perspektywie, tj. do roku 2050. Dywersyfikacja technologiczna produkcji energii elektrycznej i ciepła jest więc koniecznością.



Zapraszamy do zapoznania się z pozostałymi publikacjami z cyklu
Stanowisko Konfederacji Lewiatan wobec unijnej polityki energetyczno-
klimatycznej do 2030 roku:

-
- **Wsparcie dla niskoemisyjnej transformacji elektroenergetyki i ciepłownictwa** – *omówienie możliwych mechanizmów wsparcia obniżenia emisyjności polskiej energetyki zawodowej*
 - **Inteligentna ochrona przemysłu dla skutecznej niskoemisyjnej transformacji w UE** – *analiza niezbędnych zmian w instrumentach chroniących europejski przemysł przed carbon leakage*
-

CO DAŁY POLSCE KLIMATYCZNE WETA?

Mijają trzy lata od zablokowania przez Polskę unijnych planów redukcji emisji do 2050 roku i opublikowania Energetycznej Mapy Drogowej do 2050 roku. Dzisiaj Europa znów debatuje nad przyszłością polityki energetyczno-klimatycznej. Tym razem dyskusja dotyczy celów na 2030 rok, a polskie stanowisko wydaje się być równie sceptyczne co w latach ubiegłych. Czy takie podejście przystaje do obecnych realiów? Co przyniosły Polsce klimatyczne weta? Czy taktyka z lat ubiegłych może być zastosowana ponownie?

Debata wokół propozycji przedstawionych w styczniu tego roku przez Komisję Europejską pokazała, że wysiłki Polski na rzecz zablokowania procesu pogłębiania ambicji europejskiej polityki klimatycznej były raczej zagranem taktycznym, niż osiągnięciem strategicznym.

Odsunęły one ostateczne rozstrzygnięcia na kilka lat, wzmacniając w europejskiej debacie rangę niektórych, szczególnie ważnych dla Polski, wątków: (1) nierównego rozłożenia ciężaru niskoemisyjnej transformacji między kraje „starej” i „nowej” Unii, (2) problemu rosnących kosztów energii oraz (3) ryzyka przenoszenia części produkcji przemysłowej poza UE na skutek obciążenia jej kosztami polityki klimatycznej. Postulaty zgłaszane przez Polskę wpisały się w zmianę postrzegania polityki klimatycznej – uzgodniony w 2008 r. pakiet klimatyczno-energetyczny był w swoich założeniach instrumentem realizacji unijnych zobowiązań w ramach Protokołu z Kioto, natomiast aktualnie polityka klimatyczna postrzegana jest przez pryzmat skutków jakie wywołuje nie tylko dla środowiska, ale przede wszystkim dla gospodarki.

Nie oznacza to, że stanowisko Polski zmodyfikowało przekonanie najzamożniejszych krajów Europy Zachodniej – Niemiec, Wielkiej Brytanii czy Francji – do konieczności głębokiej

redukcji emisji gazów cieplarnianych w Unii. Kraje te na przestrzeni ostatnich lat nie tylko podtrzymały, lecz nawet wzmocniły, orientację swojej polityki gospodarczej na głęboką redukcję emisji gazów cieplarnianych w perspektywie lat 2030-2050. Opóźnianie przez Polskę na forum Unii Europejskiej postępów polityki energetyczno-klimatycznej znalazło odbicie w pracach nad polityką krajową. Odkładanie kluczowych decyzji regulacyjnych i instytucjonalnych pogłębiło impas inwestycyjny w sektorze, tak w energetyce konwencjonalnej jak i odnawialnej. Brak pewności co do realizacji programu jądrowego, powolny rozwój wydobywania gazu łupkowego czy opóźnione wdrażanie legislacji na rzecz poprawy efektywności energetycznej, ugruntowały opinię o pasywności

polskiej polityki publicznej wobec wyzwań stawianych przez europejską agendę klimatyczną.

Mimo taktycznych zdobyczy na polu europejskim Polska nie wykorzystała więc zdobytego czasu na przygotowanie własnego pakietu działań pozwalającego na rozpoczęcie

dostosowanej do krajowej specyfiki transformacji gospodarki w kierunku niskoemisyjnym.

Czy możliwe jest, aby dotychczasowe starania Polski przekuć na realne propozycje równoważenia kosztów polityki klimatycznej i osiągnięcia jej długoterminowych celów? By odpowiedzieć sobie na to pytanie trzeba zrozumieć, dlaczego w ostatnich latach nie doszło do reorientacji polityki energetyczno-klimatycznej Unii, czemu w najbliższym czasie presja na ustalenie celów redukcyjnych do 2030 roku będzie rosła oraz jakie jest rzeczywiste pole wyboru w zakresie przyszłego kształtu unijnych działań na rzecz transformacji energetyki i ochrony klimatu.

Polska nie wykorzystała zdobytego czasu na podjęcie skutecznych, dostosowanych do polskiej specyfiki działań na rzecz niskoemisyjnej transformacji gospodarki.

ZMIENIAJĄCE SIĘ OTOCZENIE, STAŁE PRIORYTETY

Gdy w 2008 roku przyjmowano cele na rok 2020 (tzw. 3x20), trudno było przewidzieć zmiany, jakie w ciągu zaledwie kilku lat doświadczyć miało otoczenie unijnej polityki energetyczno-klimatycznej. Jej ramy były projektowane w momencie, gdy Europa znajdowała się w relatywnie dobrej sytuacji gospodarczej, ceny surowców energetycznych dynamicznie rosły, a europejskie rządy liczyły na osiągnięcie globalnego porozumienia klimatycznego w Kopenhadze w 2009 roku. Tuż po przyjęciu założeń europejskiej agendy klimatycznej świat dotknął głęboki kryzys finansowy, który przerodził się w wieloletnią stagnację gospodarczą dużej części kontynentu.

Rewolucja łąpkowa w Stanach Zjednoczonych wywołała obawy o konkurencyjność części europejskiego przemysłu, a fiasko kopenhaskich negocjacji klimatycznych przekreśliło szansę na spójną globalną politykę klimatyczną w przewidywalnej przyszłości.

Na pierwszy rzut oka wydawałoby się, że tak zasadnicze zmiany stworzą korzystne warunki dla weryfikacji priorytetów unijnej polityki klimatyczno-energetycznej. Taka opinia zaczęła dominować m.in. w Polsce. Dokładniejsze zbadanie zagadnienia pozwala zrozumieć, dlaczego oceny te były błędne.

KRYZYS GOSPODARCZY, REINDUSTRIALIZACJA I ZIELONY WZROST

Kryzys gospodarczy w Europie sprawił, że więcej uwagi zaczęto zwracać na pytania o efektywność kosztową polityk publicznych, w tym i pakietu energetyczno-klimatycznego UE. W przeżywających kryzys bankowy i budżetowy państwach Europy poddano w wątpliwość możliwości mobilizacji kapitału do niezbędnych inwestycji energetycznych, a wątpliwości co do wpływu niskoemisyjnej transformacji na konkurencyjność

europejskiej gospodarki zaczęły rosnąć. Szczególne miejsce w debacie na temat pobudzenia wzrostu gospodarczego w okresie pokryzysowym zajęła koncepcja reindustrializacji, a więc ponownego

zwiększenia roli przemysłu w gospodarce Europy. W Polsce potrzeba ta postrzegana jest przez pryzmat tradycyjnych branż gospodarki, cechujących się wysoką energochłonnością i emisyjnością. Z kolei państwa zachodnioeuropejskie i Bruksela kładą nacisk przede wszystkim na poprawę innowacyjności europejskiego przemysłu i wzmocnieniu tych jego segmentów, których potencjał wzrostowy w gospodarce globalnej jest największy, w tym zwłaszcza najbardziej innowacyjnych gałęzi przemysłu przetwórczego.

W Polsce inwestycje niezbędne do przeprowadzenia niskoemisyjnej transformacji traktuje się jako obciążenie. W Europie Zachodniej są one postrzegane jako bodziec popytowy wspierający budowę nowoczesnych przewag konkurencyjnych w przemyśle.

Ta rozbieżność ma fundamentalne znaczenie dla oceny europejskiej agendy klimatycznej w różnych częściach kontynentu. W Polsce inwestycje niezbędne do przeprowadzenia niskoemisyjnej transformacji traktuje się jako obciążenie z uwagi na ograniczone możliwości przerzucenia tych kosztów na konsumenta (np. poprzez wzrost cen energii). W Europie Zachodniej są one postrzegane jako bodziec

popytowy wspierający budowę nowoczesnych przewag konkurencyjnych w przemyśle, zwłaszcza w gospodarkach mocno ukierunkowanych na eksport. Dobrą ilustracją tego drugiego podejścia jest komunikat Komisji poświęcony celom na 2030 rok, w którym stwierdza się, że choć na

skutek wdrożenia proponowanych rozwiązań koszty systemu energetycznego wzrosną, to jednak „zostaną [one] w znaczącym stopniu przesunięte z wydatków na paliwa na wydatki na innowacyjne urządzenia o wysokiej wartości dodanej, co pobudzi inwestycje w innowacyjne produkty i usługi i stworzy miejsca pracy, a także pobudzi wzrost oraz poprawi unijny bilans handlowy”. Również w komunikacie poświęconym samej reindustrializacji kwestii cen energii poświęcono niewiele miejsca, natomiast omówienie znaczenia zielonych inwestycji dla wzrostu stanowiło centralny element dokumentu.

Krańcowa odmienność narracji polskiej i europejskiej wynika z różnego postrzegania własnej siły gospodarczej przez Polskę i państwa Europy Zachodniej. Oba głosy – choć dobrze słyszalne – mają jednak odmienną siłę sprawczą na forum Unii Europejskiej. Aktywne podejście reprezentują najsilniejsze państwa Starej Unii: - Niemcy, Wielka Brytania, Francja - pasywne przede wszystkim Nowe Kraje Członkowskie na czele z Polską. Wobec przewagi w Radzie Europejskiej głosów państw zainteresowanych aktywnym podejściem do modernizacji struktury

przemysłowej nie należy się spodziewać, by Unia zrezygnowała z ambitnych celów klimatycznych motywowana koniecznością reindustrializacji opartej o ekspansję w energochłonnych branżach gospodarki. Nie oznacza to jednak, że interes tych przemysłów będzie ignorowany. Przeciwnie, wobec braku spójnej globalnej agendy klimatycznej, **istnieje szansa na wzmocnienie w UE działań osłonowych wobec sektorów narażonych na ryzyko *carbon leakage*, przy jednoczesnym utrzymaniu ambicji redukcyjnych tam gdzie zmiana jest możliwa po relatywnie niskim koszcie.**

REWOLUCJA ŁUPKOWA, KRYZYS UKRAIŃSKI I MIKS ENERGETYCZNY UNII

Dynamiczny rozwój wydobycia gazu łupkowego w USA po roku 2008 sprawił, że amerykańskie ceny gazu w ciągu zaledwie kilku lat spadły do 1/3 poziomu notowanego w innych krajach OECD w tym zwłaszcza na Starym Kontynencie. Wpłynęło to na wzrost różnic w cenie energii elektrycznej pomiędzy Unią Europejską a USA, bowiem tani gaz ziemny w Stanach Zjednoczonych wywołał na tamtym rynku presję na obniżkę cen innych paliw kopalnych, w tym węgla.

Jak wskazują analizy Międzynarodowej Agencji Energetycznej (MAE), **obecną sytuację należy jednak traktować raczej jako sukces USA, niż porażkę Unii Europejskiej.**

Wieloletnie wsparcie publiczne dla rozwoju technologii wydobycia gazu ze złóż niekonwencjonalnych oraz wyjątkowo sprzyjające warunki geologiczne otworzyły drogę łupkowej rewolucji w Stanach Zjednoczonych. Znaczące różnice cen gazu i energii elektrycznej między USA a resztą świata zostaną wg prognoz MAE utrzymane w przewidywalnej przyszłości. Należy wskazać, że jednocześnie USA udaje się osiągać redukcje emisji porównywalne z tymi w UE mimo braku zobowiązań w ramach Protokołu z Kioto oraz wdrożenia instrumentów typu ETS. Głównym powodem takiej sytuacji jest znaczący spadek cen gazu z uwagi na eksploatację złóż niekonwencjonalnych co automatycznie spowodowało utratę ekonomicznej atrakcyjności węgla. Pozbawione tak

Wobec braku dużej bazy surowcowej zdolnej niskim kosztem zaspokoić potrzeby energetyczne całej Unii, długookresowym wyjściem dla Europy jest dalsza poprawa efektywności energetycznej oraz inwestycje w rozwój nowych technologii pozyskiwania energii.

korzystnych warunków geologicznych **Europa, lecz także Japonia czy Chiny pozostaną prawdopodobnie obszarami relatywnie drogiej energii**, nawet gdyby całkowicie zrezygnowały z publicznego wsparcia rozwoju OZE. Wbrew temu co się często twierdzi, koszt tego wsparcia jest bowiem znikomo mały w porównaniu do wpływu, jaki na relatywne ceny energii elektrycznej w Europie i USA mają wysokie ceny surowców kopalnych, a zwłaszcza gazu ziemnego. Wobec braku dużej bazy surowcowej zdolnej niskim kosztem zaspokoić potrzeby energetycznej całej Unii, **jedynym długookresowym wyjściem dla Europy jest dalsza poprawa efektywności energetycznej oraz inwestycje w rozwój nowych technologii pozyskiwania energii**, tak,

by obniżyć ich koszt w kolejnych dekadach.

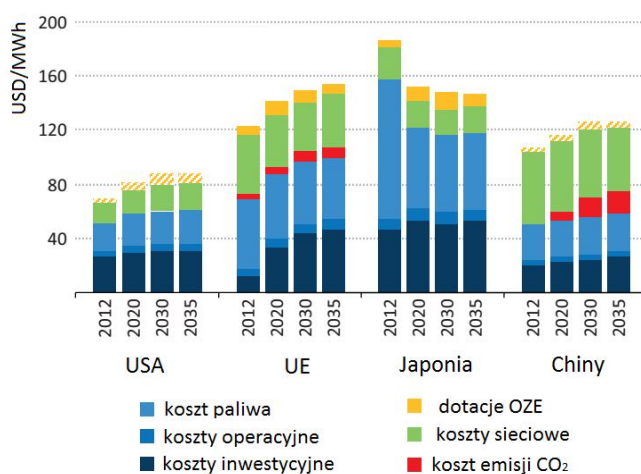
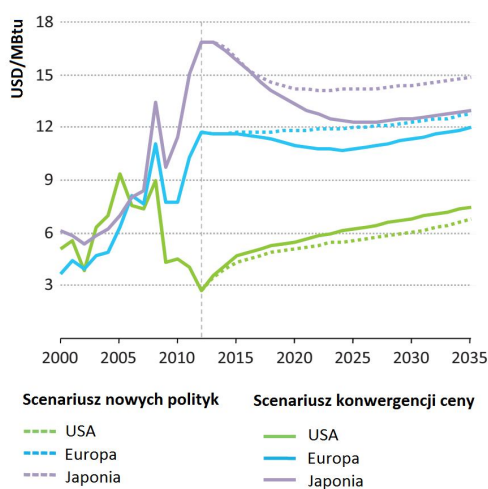
Wspieranie OZE i efektywności energetycznej w ramach europejskiej polityki energetyczno-klimatycznej należy więc rozumieć jako inwestycję w przyszłość, generującą koszty dzisiaj, lecz stwarzającą nadzieję na znaczne korzyści w kolejnych dekadach. **Pożądana jest jednak optymalizacja kosztowa instrumentów wsparcia OZE i efektywności energetycznej oraz dopasowanie działań ogólnoeuropejskich do specyfiki poszczególnych państw członkowskich.**

Obok obniżenia wydatków na energię w przyszłości gdy, ze względu na narastanie nierównowagi między popytem a podażą surowców, może być ona jeszcze droższa niż

dziś, Unia patrzy na politykę klimatyczną jako na politykę wspierającą jej bezpieczeństwo energetyczne. Kwestia bezpieczeństwa energetycznego zyskała na szczególnym znaczeniu po kryzysie ukraińskim. Przypomniał on, że obok cen energii, istotna jest również możliwość jej wyprodukowania z własnych zasobów. Również w tym przypadku poprawa efektywności energetycznej oraz rozwój technologii OZE stanowią długookresową odpowiedź UE na brak dużych złóż paliw kopalnych w Europie. Nie mniej istotne są jednak

także działania krótko- i średniookresowe, a więc dywersyfikacja źródeł dostaw energii spoza UE i rozwój efektywniejszych technologii wykorzystania europejskich zasobów paliwowych, w tym węgla oraz gazu łupkowego. **Połączenie wsparcia rozwoju OZE w średnim i długim okresie oraz wykorzystania istniejących zasobów w sposób efektywny kosztowo i sprzyjający środowisku naturalnemu w okresie krótkim, warto uczynić integralną częścią europejskiej polityki energetyczno-klimatycznej.**

Utrzymujące się różnice ceny gazu (lewy panel) i energii elektrycznej dla odbiorców przemysłowych (prawy panel) wg prognoz Międzynarodowej Agencji Energetycznej do 2035 roku



Źródło: World Energy Outlook 2013

Polski miks energetyczny z węglem w tle

W obecnym miksie energetycznym Polski dominuje węgiel. Tak duże uzależnienie sektora energetycznego od jednego rodzaju paliwa nie jest zdrowym zjawiskiem dla gospodarki. Stąd też systematyczna dywersyfikacja koszyka paliwowego jest istotna nie tylko ze względów środowiskowych, ale również gospodarczych. Należy jednak ten proces przeprowadzić ewolucyjnie, mając na względzie bezpieczeństwo energetyczne kraju. Dlatego też, konieczne jest przekonanie Brukseli, że węgiel pozostanie jeszcze długo w miksie energetycznym Polski, ale jego udział będzie stopniowo maleć. **Inwestycje w bardziej efektywne spalanie węgla przy jednoczesnych działaniach na rzecz poprawy efektywności energetycznej, wsparte inwestycjami nisko- i zeroemisyjnego wytwarzania energii powinny stanowić wkład Polski w realizację Unijnej polityki klimatycznej.**

NOWY KSZTAŁT GLOBALNEJ POLITYKI KLIMATYCZNEJ

Po fiasku negocjacji w Kopenhadze w 2009 roku, ustalenia kolejnych szczytów klimatycznych starają się doprowadzić do zawarcia kolejnego porozumienia redukcyjnego w 2015 roku w Paryżu. Jednocześnie ewoluje oczekiwany kształt globalnej polityki klimatycznej. W miejsce podejścia stosowanego w Protokole z Kioto, tworzącego wspólne ramy dla wysiłków redukcyjnych poszczególnych państw, przyjęto

podejście zakładające większe zróżnicowanie mechanizmów i ambicji redukcyjnych. Należy to wiązać z próbą poszerzenia zobowiązań redukcyjnych na państwa rozwijające się, które stały się obecnie znaczącymi emitentami gazów cieplarnianych, oraz brakiem zgody co do podziału kosztów redukcji emisji między bogatą Północą, a biednym Południem. W pierwszym kwartale 2015, a najpóźniej **do grudnia 2015 roku poszczególne**

kraje powinny zadeklarować swoje planowane cele redukcyjne. Jest przy tym mało prawdopodobne, że wynikające z nich obciążenia dla emitentów gazów cieplarnianych będą porównywalne między poszczególnymi krajami. Można sądzić, że w wypadku Europy będą one zapewne nadal wyższe niż u jej głównych partnerów handlowych, w szczególności USA i Chin. Rząd Stanów Zjednoczonych zadeklarował ambicję obniżenia emisji CO₂ w energetyce w perspektywie roku 2030 aż o 30% (w odniesieniu do roku 2005). Zważywszy na to, że już dziś emisje w USA spadły o 15% względem 2005, trudno uznać to zobowiązanie za porównywalne z agendą klimatyczną zaproponowaną przez Komisję Europejską w styczniu 2014.

Czy fragmentacja i powolne wdrażanie polityki klimatycznej w skali globalnej oznacza, że presja na redukcję emisji w Polsce pochodzi jedynie z Brukseli i jako taka powinna być osłabiona poprzez wstrzymywanie kolejnych inicjatyw wspólnotowych w tym obszarze? Wydaje się, że tak nie jest. Ujawnianie się negatywnych efektów zmian klimatycznych, szybki wzrost zamożności krajów rozwijających się oraz postęp technologiczny w energetyce coraz silniej zachęca poszczególne państwa do stopniowego zacieśniania współpracy międzynarodowej na rzecz ochrony klimatu.

Zarówno Chiny, jak i USA podejmują na poziomie krajowym oraz regionalnym działania zmierzające do redukcji emisyjności ich gospodarek oraz rozwoju alternatywnych źródeł energii. Obecnie nie są one jeszcze skłonne do sformułowania ambicji redukcyjnych w pełni

porównywalnych z unijnymi. Nie znaczy to jednak, że nie stanie się tak w przyszłości. W istocie szereg inicjatyw regulacyjnych w USA i Azji Wschodniej wskazują, że nawet jeżeli za rok w Paryżu nie zostanie zawarte globalne porozumienie klimatyczne, to stopniowe wprowadzanie i potencjalne łączenie regionalnych systemów handlu emisjami, a także implementacja innych instrumentów obniżających emisyjność poszczególnych gospodarek (np. standardów emisyjnych w energetyce, czy standardów efektywności energetycznej w budownictwie i transporcie) będą coraz bardziej prawdopodobne i będą wywierać presję na gospodarki uzależnione od emisyjnych paliw kopalnych.

Z perspektywy Unii oznacza to, że zaostrzenie celu redukcyjnego w połączeniu ze skuteczną ochroną wrażliwych branż przed *carbon leakage*, nadal może być postrzegane jako inwestycja obniżająca przyszłe koszty niskoemisyjnej transformacji oraz dająca szansę na zajęcie atrakcyjnych nisz na rynku niskoemisyjnych technologii.

Natomiast z perspektywy Polski długoterminowe ryzyko zaostrzenia globalnej polityki klimatycznej wskazuje na ograniczoną użyteczność blokowania unijnych działań w tym zakresie. Przeciwnie, obniżanie emisyjności koordynowane w ramach UE stwarza szansę na uniknięcie ryzyka nagłego wzrostu kosztów polityki klimatycznej w przyszłości poprzez rozłożenie zmian w czasie oraz możliwości

Racjonalna unijna polityka klimatyczna osłania Polskę przed ryzykiem zaostrzenia globalnej presji na redukcję emisji w długim okresie, umożliwiając stopniową niskoemisyjną transformację z rekompensatą części kosztów przez unijnych partnerów.

wdrożenia mechanizmów dających Polsce możliwość transformacji w kierunku gospodarki niskoemisyjnej w tempie dostosowanym do posiadanych możliwości.

ZMIANY KRAJOWE: PROBLEMY Z KONKURECYJNOŚCIĄ I AKCEPTACJĄ SPOŁECZNĄ WĘGLA ORAZ NOWE WYMOGI ŚRODOWISKOWE W KRAJACH OECD

W ostatnich latach w istotny sposób zmienił się wewnętrzny kontekst atrakcyjności unijnej polityki klimatycznej w Polsce. Ujawniły się **problemy z konkurencyjnością polskiego górnictwa węgla kamiennego**. Głęboka nieefektywność kosztowa tego sektora jest w chwili obecnej pochodną opóźnienia decyzji o racjonalizacji skali wydobycia na Śląsku poprzez zamykanie trwale nierentownych kopalń. W perspektywie roku 2030 nałoży się na nią długoterminowa presja na wzrost kosztów pracy w polskiej gospodarce, sprostanie której wymagać będzie podniesienia wydajności pracy w polskim górnictwie około dwukrotnie. Oznacza to, że **w przyszłości bardzo wątpliwe aby popyt energetyki na węgiel kamienny zaspokojony został**

ze źródeł krajowych o ile udział tego paliwa w polskim bilansie energetycznym nie ulegnie znaczącemu zmniejszeniu.

W przypadku węgla brunatnego problemem jest wyczerpywanie się obecnie jego eksploatowanych pokładów. W latach 20-tych należy się spodziewać zamknięcia kopalni w Adamowie i Koninie, w latach 30-tych – w Bełchatowie, a w latach 40-tych – w Turowie. Utrzymanie energetyki opartej na węglu brunatnym będzie wymagało podjęcia kapitałochłonnych inwestycji w nowe złoża. Ich dokonanie może okazać się bardzo trudne przez opór społeczności lokalnych, w wyniku zaostrzania europejskich standardów emisyjnych w instalacjach przemysłowych lub też w wyniku wzrostu cen uprawnień do emisji CO₂ w systemie EU ETS.

W ostatnich latach w krajach OECD (nie tylko UE, ale i USA) wzrosła **presja regulacyjna na**

ograniczenie emisji innych niż gazy cieplarniane.

Zaostrzenie norm emisji szkodliwych substancji takich jak tlenki siarki, tlenki azotu czy pyły to konsekwentnie realizowana polityka Unii Europejskiej w zakresie ochrony powietrza.

Ograniczenia te dotkną zarówno duże, jak i małe źródła energii oparte o paliwa kopalne. Już w roku 2016 roku polską energetykę czekają obostrzenia wynikające z Dyrektywy o emisjach przemysłowych (obniżenie standardu emisyjnego dla SO₂ o 50%, a dla NO_x i pyłów o 60% dla bloków powyżej 500 MW), które z czasem będą się zaostrzać. Niespełnienie tych wymogów będzie oznaczało zamknięcie instalacji. W KE toczą się też prace nad zaostrzeniem wymagań

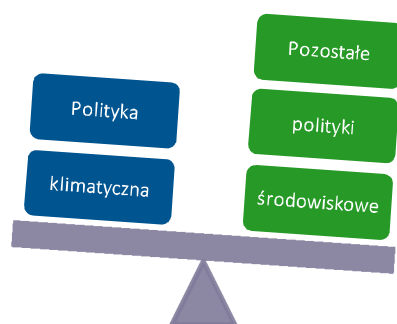
dla średnich źródeł spalania paliw tj. od 1 MW do 50 MW (tzw. Dyrektywa MCP). Przygotowywana jest też nowa dyrektywa w sprawie redukcji krajowych emisji niektórych zanieczyszczeń, tzw. dyrektywa NEC.

Można powiedzieć, że w przyszłości **to głównie polityka środowiskowa w zakresie jakości powietrza, a nie klimatyczna, będzie obniżała atrakcyjność inwestycji w źródła**

węglowe.

Tendencję tę wzmocni zapewne rosnąca w społeczeństwie polskim świadomość negatywnych skutków zdrowotnych i środowiskowych wykorzystania węgla w celach grzewczych. Doświadczenie krajów zachodnioeuropejskich pokazuje, że wraz ze wzrostem zamożności społeczeństwa należy się spodziewać coraz większej akceptacji dla stopniowego odchodzenia od emisyjnych, szkodliwych dla otoczenia form pozyskiwania energii.

Wyzwania dla polskiej gospodarki



PRZEŁAMAĆ IMPAS I MĄDRZE WYBRAĆ OBSZARY NEGOCJACYJNE

Jeżeli Polska chce uzyskać korzystny wynik negocjacyjny, nie powinna dalej blokować ustalenia ram polityki unijnej klimatyczno-energetycznej po 2020 roku licząc na to, że podejście innych państw członkowskich UE ulegnie istotnej zmianie.

Zamiast tego należy zawczasu wybrać kluczowe obszary negocjacji – istotne z punktu widzenia krajowej gospodarki oraz akceptowalne dla innych stron – a następnie skupić wysiłki dyplomatyczny na wygraniu tych „bitew” tak aby transformacja polskiej gospodarki w kierunku niskoemisyjnym była łatwiejsza.

Obszary negocjacyjne szczególnie obiecujące z polskiej perspektywy

Redystrybucja uprawnień w systemie ETS między państwami członkowskimi.

Wyzwaniem jest przede wszystkim przekonanie innych państw członkowskich do konieczności znaczącej pomocy dla państw „nowej” Unii, których potrzeby transformacyjne są większe, a możliwości ich sfinansowania, mniejsze. Taką pomocą mogłaby być redystrybucja kopert krajowych w ramach EU ETS z jednoczesnym ustanowieniem instrumentu wspomagającego transformację sektora energetyki (tzw. fundusz modernizacji energetyki). Wymagać ona będzie znalezienia rozwiązań krajowych gwarantujących realizację potrzeb inwestycyjnych (np. szybsza rozbudowa infrastruktury przesyłowej).

Udoskonalenie mechanizmów ochrony przemysłu przed *carbon leakage*.

Obecne rozwiązania osłonowe wymagają zmian bowiem nie zapewniają one długookresowych, stabilnych ram funkcjonowania emisyjnych i energochłonnych branż na terenie Unii.

Nowe mechanizmy wsparcia transformacji polskiej energetyki zawodowej

Polskę czekają ogromne inwestycje w energetykę. Mogą one uzyskać cenne wsparcie w ramach nowego unijnego pakietu klimatycznego, którego udzielenie wymaga jednak sformułowania jasnej polskiej propozycji, jak również deklaracji adekwatnego wsparcia ze strony zamożniejszych państw członkowskich UE.

Czytelne reguły podziału wysiłku redukcyjnego między sektorami ETS oraz non-ETS

W szczególności dotyczy to przenoszenia wysiłku redukcyjnego między instalacjami objętymi systemem handlem emisjami a resztą gospodarki.

Obszary negocjacyjne niekorzystne z polskiej perspektywy

Blokowanie nowego celu redukcyjnego

Stawia to Polskę na z góry przegranej pozycji. Orientacja unijnej polityki na znaczącą redukcję emisji gazów cieplarnianych oraz ograniczenie zużycia paliw kopalnych i rozwój OZE utrzyma się w najbliższych latach. Ograniczenie dalszych ambicji redukcyjnych UE może nastąpić dopiero po 2030 roku, o ile do tego czasu pojawia się problemy techniczne z realizacją celów wykraczających poza pakiet 2030. Chęć uniknięcia impasu technologicznego po roku 2030 stanowi dodatkowy bodziec dla UE do tworzenia silnych zachęt do niskoemisyjnych inwestycji w nadchodzącej dekadzie, wzmacniając determinację państw Europy Zachodniej do forsowania ambitnych celów redukcyjnych w perspektywie roku 2030.

Zmiana podstawowej architektury unijnej polityki klimatyczno-energetycznej

Obecna debata pokazuje dużą inercję instytucjonalną dotyczącą narzędzi redukcji emisji, w szczególności systemu handlu emisjami. Szanse na zmianę podstawowych założeń działania systemu – orientacji na ilościową redukcję emisji oraz utrzymanie minimalizującego koszty w skali całej UE jednolitego mechanizmu ograniczania emisji – są znikome. To raczej w rozszerzeniu tego mechanizmu na inne sektory, zwwyżce cen uprawnień do emisji oraz przekonaniu innych państw członkowskich do bardziej sprawiedliwego klucza dystrybucji uprawnień w ETS w obrębie UE należy upatrywać szansy dla Polski na wykorzystanie europejskiej agendy klimatycznej do własnych celów rozwojowych.