



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 167 (1915), 28 listopada 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Sebastian Płóciennik • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski • Jolanta Szymańska
Marcin Terlikowski • Karol Wasilewski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

Zmiany w polityce klimatycznej Estonii

Kinga Raś

Choć jeszcze w czerwcu br. Estonia wraz z Polską, Czechami i Węgrami zablokowała w Radzie Europejskiej konsensus polityczny w kwestii osiągnięcia przez UE neutralności klimatycznej do 2050 r., w październiku zaakceptowała ten termin. Mimo energetyki opartej na spalaniu łupków bitumicznych zdecydowała się zatem na trudną transformację energetyczną. Oznacza to, że wśród państw członkowskich Unii wzrasta poparcie dla ambitnej polityki klimatycznej UE.

Specyfika sektora energetycznego Estonii. Estonia jest jednym z najbardziej niezależnych pod względem energetycznym państw UE, a także eksporterem energii netto. Głównym surowcem wykorzystywanym do produkcji energii są wysokoemisyjne łupki bitumiczne (z łupków, które są skałami osadowymi, wytwarza się tam nie tylko energię, ale również ropę i gaz). W 2018 r. stanowiły one 72% całkowitego zaopatrzenia na energię i aż 76% produkcji energii elektrycznej. Estonia ma również duże krajowe zasoby biomasy, która jest drugim co do wielkości pierwotnym źródłem energii. Z kolei ze źródeł odnawialnych (OZE) w 2018 r. wyprodukowano 1665 GWh energii elektrycznej, co stanowiło 17% jej końcowego zużycia (w Polsce ok. 11%). Natomiast ze względu na dominujący udział łupków w jej wytwarzaniu sektor energetyczny jest jednocześnie największym źródłem emisji gazów cieplarnianych (GHG) w Estonii. W 2016 r. odpowiadał on aż za 89,3% całkowitej emisji GHG, a w samym ciepłownictwie i energii elektrycznej, objętych systemem handlu emisjami (EU ETS) – za 76,7% GHG.

Jednocześnie przemysł łupkowy generuje w Estonii ok. 4–5% PKB i zapewnia ok. 15 tys. miejsc pracy. Dodatkowo branża łupków wykazuje potencjał dalszego rozwoju. Na podstawie umowy z 2018 r. estoński koncern Eesti Energia dostarczy w ciągu trzech lat firmie Viru Keemia Grupp (VKG) ok. 1 mln ton skały łupkowej. Eesti Energia czerpie zyski m.in. z wydobycia łupków, a państwo – z opłat ekologicznych i ze zwiększonego eksportu. Wspieranie przez rząd wykorzystywania nowoczesnych technologii przy pozyskiwaniu energii z łupków determinuje z kolei estońskie firmy do stosowania rozwiązań, które mają być jak najmniej szkodliwe dla środowiska.

Strategia energetyczna Estonii. UE wyznacza kierunek w polityce energetycznej państw członkowskich i skupia się na efektywności energetycznej i przeciwdziałaniu zmianom klimatycznym. Estonia realizuje te założenia przede wszystkim w ramach Krajowego planu rozwoju sektora energii do 2030 r. oraz w oparciu o Ogólne zasady estońskiej polityki klimatycznej do 2050 r. (polityka klimatyczna do 2050 r.) – obie te strategie zostały przyjęte przez Riigikogu w 2017 r. Zgodnie z wytycznymi Estonia będzie dążyć do stworzenia konkurencyjnej gospodarki o niskiej emisji dwutlenku węgla i do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w energetyce, transporcie, przemyśle, jak również w sektorach rolnictwa, leśnictwa i gospodarce odpadami o 80% do 2050 r. (w porównaniu z poziomem z 1990 r.).

Estonia zakłada przejście na gospodarkę niskoemisyjną, co będzie wymagało reorganizacji systemu energetycznego. Przedstawiła to w Narodowym planie na rzecz energii i klimatu do 2030 r. (NECP), do czego Komisja Europejska (KE) zobligowała państwa członkowskie. Estonia szacuje udział OZE w końcowym zużyciu energii brutto na 2030 r. na poziomie 42%. Odpowiednio w sektorach ma on wynosić: 30% w energii elektrycznej (w porównaniu z docelowymi 17,6% w 2020 r.) i 14% w transporcie (10% w 2020 r.).

Przewiduje się także istotny wzrost udziału OZE w ciepłownictwie – do 80% (38,4% w 2020 r.). Osiągnięcie tych celów wiąże się z diametralnym ograniczeniem udziału łąpków w estońskim sektorze energetycznym. Ta zmiana będzie też determinowana rosnącą ceną CO₂ w EU ETS, dlatego produkcja energii elektrycznej z łąpków stanie się mniej atrakcyjna finansowo.

Estonia a ambicje klimatyczne UE. Mimo wcześniejszego weta w październiku br. rząd Estonii poparł europejską długoterminową wizję „Czystej planety dla wszystkich”, zgodnie z którą do 2050 r. UE miałyby osiągnąć neutralność klimatyczną. Minister środowiska Rene Kokk podkreślił jednak, że przy dążeniu do tego celu należy uwzględnić specyfikę poszczególnych regionów Unii, i przestrzegać przed ewentualnymi dalszymi obostrzeniami w perspektywie do 2030 r. Ponadto rząd wskazał, że osiągnięcie neutralności klimatycznej powinno zyskać wsparcie w postaci środków przejściowych. Dlatego państwu członkowskim należy pozostawić prawo wyboru odpowiednich dla nich rozwiązań, np. w zakresie podatków. Jednocześnie dążenie do neutralności klimatycznej ma wysokie poparcie społeczne w Estonii. Według badań 70% jej mieszkańców uważa to za słuszny kierunek działań, choć tylko 30% sądzi, że ambitne wskaźniki unijne można osiągnąć w wyznaczonym czasie. Natomiast 19% jest przeciwnych takiej polityce.

Estoński rząd przyjął cel neutralności m.in. na podstawie „Analizy możliwości zwiększenia estońskich ambicji klimatycznych”, opracowanej przez m.in. prestiżowy Stockholm Environment Institute Tallinn (SEI Tallinn). Raport wskazuje, że osiągnięcie neutralności klimatycznej w Estonii do 2050 r. jest technicznie możliwe, jeżeli wszystkie sektory (prywatny, publiczny i non-profit) będą efektywnie współpracować. Osiągnięcie tego celu wymaga jednak znacznie szybszych i powszechniejszych inwestycji, przede wszystkim w efektywność energetyczną i w wykorzystanie energii odnawialnej. Wielkość inwestycji publicznych i prywatnych musiałaby wynieść 17,3 mld euro w okresie 2021–2050, jeśli Estonia chciałaby w pełni samodzielnie produkować energię elektryczną. Zakładając z kolei import energii, zapotrzebowanie na inwestycje zmniejszyłoby się o ok. 30–50%.

Jednocześnie wg szacunków holdingu energetycznego Viru Keemia Grupp (VKG) ograniczenie wykorzystywania łąpków nie tylko zwiększa ryzyko wzrostu cen energii elektrycznej, lecz także związane jest z niższymi dochodami do budżetu państwa, np. z tytułu podatków oraz zysków z eksportu. Jednak alternatywne rozwiązania zakładają przede wszystkim wykorzystanie łąpków w sektorze energetyki metodą skraplania, a nie spalania, co wciąż umożliwiałoby zastosowanie surowca w gospodarce i zmniejszenie emisyjności. Ponadto japoński koncern Hitachi zaproponował wybudowanie w Estonii elektrowni jądrowej (modułowy reaktor BWRX 300). Miałyby ona powstać w Ida-Viru – gdzie wydobywa się większość estońskich łąpków – by zrekompensować straty ekonomiczno-społeczne. Głównym problemem potencjalnej inwestycji jest jednak jej wysoka kapitałochłonność.

Wnioski i perspektywy. W Estonii zasadniczym wyzwaniem dla transformacji energetycznej jest znaczące uzależnienie od wysokoemisyjnych łąpków. Mimo to neutralność klimatyczna jest obecnie wynikiem względnego konsensusu politycznego i cieszy się poparciem społecznym. Dlatego można zakładać, że władze estońskie będą dążyły do ograniczenia udziału łąpków w miksie energetycznym, szczególnie w produkcji energii elektrycznej. Nie oznacza to jednak, że łatwo uda się osiągnąć założone cele, które KE ocenia jako ambitne i niedoszacowane. Ich osiągnięciu będą sprzyjać zachęty ze strony nowej Komisji, w której za energetykę ma odpowiadać Kadri Simson z Estonii. Z tego względu państwo to z jednej strony będzie chciało dać przykład i wykazać się determinacją, by realizować założenia UE, z drugiej zaś – będzie korzystnie umocowane, by łagodzić unijne spory energetyczne. Wskazywałaby na to deklaracja rządu, by uwzględnić specyfikę poszczególnych regionów.

Estonia chce wykorzystać przeciwdziałanie zmianom klimatycznym do rozwoju branży high-tech i do zwiększania zielonych inwestycji, by uczynić z tego kolejny ważny sektor własnej gospodarki. Z jednej strony znaczące ograniczenie przemysłu łąpków zwiększy ryzyko społeczne, co dotyczy przede wszystkim mieszkańców północno-wschodniej części kraju zatrudnionych w tej branży, oraz zmniejszy dochody państwa. Z drugiej strony zaś, przyjmując ambitne cele spójne z polityką UE, Estonia zapewne będzie mogła liczyć na jej finansowe wsparcie, tym bardziej że wydatki na cele klimatyczne w propozycji budżetu UE na lata 2021–2027 zostały już zwiększone z 20% do 25%.

Dotychczas zarówno specyfika sektora energetycznego Estonii – mocno opartego na źródłach wysokoemisyjnych – jak i jej sprzeciw w RE powodowały, że państwo to mogło być postrzegane jako sojusznik Polski w kwestiach klimatycznych. Tymczasem zmiana estońskiego stanowiska – a także [sygnalizowanie przez Węgry możliwości podjęcia takiego kroku](#) – oznacza, że zdecydowana większość państw UE jest zgodna co do priorytetowego traktowania celu neutralności klimatycznej. Można założyć, że państwa członkowskie, które będą dążyły do odejścia od paliw kopalnych, łatwiej otrzymają unijne wsparcie finansowe na transformację energetyczną, a podjęcie takiego wyzwania okaże się opłacalne w dłuższej perspektywie.