



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

# BIULETYN

Nr 56 (1406), 26 sierpnia 2016 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (dyrektor PISM) ● Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)  
Karolina Borońska-Hryniewiecka ● Anna Maria Dyer ● Patryk Kugiel ● Zuzanna Nowak  
Sebastian Płóciennik ● Patrycja Sasnal ● Rafał Tarnogórski ● Marcin Terlikowski ● Tomasz Żornaczuk

## Strategia niskoemisyjnego rozwoju UE a polityka energetyczna Polski do 2050 r.

Julia Michalak

*Uzgodnione w Paryżu pod koniec 2015 r. globalne porozumienie klimatyczne zaleca, aby do 2020 r. jego sygnatariusze przygotowali własne długookresowe strategie niskoemisyjnego rozwoju. W marcu br. rozpoczęcie prac nad unijną strategią zapowiedziała Komisja Europejska (KE), a jej plan poparła Rada Europejska. Nad podobnymi scenariuszami pracuje również szereg państw członkowskich UE. Polska także powinna rozpocząć przygotowania własnej strategii niskoemisyjnego rozwoju. Można do tego wykorzystać trwające już prace nad dokumentem „Polityka energetyczna Polski do 2050 r.”, który powinien uwzględnić kierunki unijnej polityki klimatycznej oraz polityki poszczególnych państw członkowskich.*

Polityki klimatyczna i energetyczna Unii Europejskiej wchodzą w zakres tzw. kompetencji dzielonych. Oznacza to, że w tych obszarach prawo ustanawiać mogą zarówno państwa członkowskie, jak i UE. Otoczenie regulacyjne UE wywiera zatem znaczący wpływ na funkcjonowanie i strukturę krajowych rynków energii. Obok wdrażanych już unijnych regulacji, jak np. trzeci pakiet energetyczny, pakiet klimatyczno-energetyczny 2020 czy „Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu”, zapowiadana strategia niskoemisyjnego rozwoju do 2050 r. określi uwarunkowania, w jakich będą realizowane polityki w obszarach klimatu i energii w państwach członkowskich.

**Strategia do 2050 r.** Prace nad unijną strategią niskoemisyjnego rozwoju do 2050 r. mają się rozpocząć jeszcze w tym roku. Ich zakończenie planowane jest na początek 2019 r. Nie będzie to jednak pierwsza próba przygotowania klimatyczno-energetycznego scenariusza UE do połowy wieku. Już w 2009 r. Rada Europejska zaaprobowała unijny cel redukcji emisji do 2050 r. o 80–95% (w odniesieniu do roku 1990). W 2011 r. opublikowano scenariusz jego realizacji – „Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.”

Należy przypuszczać, że nowa unijna strategia będzie aktualizacją „Planu działania...”. Obecny unijny cel redukcji do 2050 r. został bowiem wyznaczony w związku z dążeniem do powstrzymania wzrostu średniej globalnej temperatury poniżej 2°C w porównaniu z wartościami z czasów sprzed rewolucji przemysłowej. Cel 2°C, sformułowany po raz pierwszy przez klimatologów już w latach 70., od 1996 r. stanowi fundament unijnej polityki ochrony klimatu. Tymczasem w zeszłym roku strony nowego globalnego porozumienia klimatycznego – w tym UE i jej państwa członkowskie – zobowiązały się bardziej ambitnie do podjęcia wysiłków na rzecz powstrzymania wzrostu temperatury poniżej 1,5°C. Należy zatem przypuszczać, że aktualizacja „Planu działania...” na podstawie nowego celu 1,5°C będzie oznaczała dla UE zmniejszenie budżetu emisyjnego i zwiększenie tempa redukcji emisji.

**Stanowiska państw UE.** Część państw członkowskich ma już własne klimatyczno-energetyczne strategie do 2050 r. lub obecnie jest w trakcie ich przygotowywania. Do końca br. Niemcy zamierzają przyjąć „Plan na rzecz klimatu do 2050”, którego celem ma być redukcja emisji o co najmniej 80–95% do połowy wieku. Holandia zamierza zredukować emisje o 80–95%, Francja o 70%, a Wielka Brytania o 80% (w odniesieniu do 1990 r.). Szwecja planuje stać się do tego czasu klimatycznie neutralna (tj. kompensować lub równoważyć emisje), a Dania – w 100% wykorzystywać energię ze źródeł odnawialnych. Przyjęta w czerwcu br. „Polityka ochrony klimatu w Czechach” ustanawia orientacyjny cel redukcji emisji o 80% do 2050 r. Aby móc realizować przyjęte cele w sposób efektywny kosztowo, państwa te będą wspierały ambitną politykę klimatyczną UE.

Odwrócenie tego trendu jest mało prawdopodobne, przede wszystkim dlatego, że w UE nie ma wielu państw sprzeciwiających się polityce ochrony klimatu. Po jednomyślnym przyjęciu przez Radę Europejską celów pakietu

klimatyczno-energetycznego do 2030 r. (w październiku 2014 r.) oraz strategii na rzecz unii energetycznej (w marcu 2015 r.), akty legislacyjne wdrażające obie strategie przyjmowane będą większością kwalifikowaną. Nawet jeśli w ostatnich latach Polsce kilkakrotnie udało się zmobilizować poparcie innych państw dla swoich postulatów, było ono niewystarczające do ustanowienia mniejszości blokującej (np. podczas głosowania nad propozycją reformy strukturalnej unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych – EU ETS – we wrześniu 2015 r.). Jednocześnie od kwietnia 2017 r. z powodu ostatecznego odejścia od nicejskiego sposobu głosowania w Radzie systemem głosów ważonych na rzecz określonego w traktacie z Lizbony systemu podwójnej większości, zbudowanie mniejszości blokującej (wymagającej m.in. poparcia krajów reprezentujących 35% populacji UE) stanie się trudniejsze niż do tej pory. To właśnie ta zmiana, a nie wyjście Wielkiej Brytanii z UE, będzie miała kluczowy wpływ na obniżenie znaczenia mniej ludnych państw UE (potencjalnych koalicjantów Polski) podczas głosowań w Radzie.

**Znaczenie i skutki.** W perspektywie długookresowej aktualizacja „Planu działania...” będzie dodatkowym impulsem do wzrostu ceny uprawnień do emisji gazów cieplarnianych. Na jej zwiększenie w nadchodzących latach wpływ będą mieć zarówno reforma strukturalna (od 2019 r.), jak i nowe zasady regulujące działanie systemu EU ETS (od 2021 r.). Mimo że Polska i inne mniej zamożne państwa UE do 2030 r. mogą wyłączyć swój sektor elektroenergetyczny z obowiązku zakupu 100% uprawnień, należy się spodziewać, że z czasem podobne ustępstwa będą coraz trudniejsze do wynegocjowania, a do 2050 r. zostaną całkowicie wycofane. Konsekwencją będzie wzrost kosztów funkcjonowania energetyki wysokoemisyjnej (opartej na węglu kamiennym i brunatnym), ale także zwiększenie wpływów budżetowych z tytułu opłat za emisje gazów cieplarnianych.

Należy założyć, że paryskie porozumienie klimatyczne, a także rozpoczęcie prac nad aktualizacją niskoemisyjnej strategii UE przyczynią się do utrwalenia obserwowanego obecnie trendu wycofywania kapitału z inwestycji w wysokoemisyjne technologie energetyczne. W ostatnich latach decyzje o zaprzestaniu lub znaczącym ograniczeniu inwestycji węglowych podjęły m.in. grupa ING (ING Bank Śląski jest wierzycielem Jastrzębskiej Spółki Węglowej), największy państwowy fundusz inwestycyjny na świecie – Norweski Rządowy Fundusz Emerytalno-Globalny (na liście spółek, w które nie będzie on inwestował, jest m.in. Bogdanka), a także obecne w Polsce fundusz emerytalny AXA, towarzystwo ubezpieczeniowe Allianz, bank Crédit Agricole i Citigroup (właściciel banku Citi Handlowy). Będzie to oznaczało większe trudności w pozyskaniu kapitału na inwestycje energetyczne oparte na węglu. Dodatkowym czynnikiem obniżającym rentowność projektów w sektorze energetyki węglowej będzie stopniowe zwiększanie udziału energii ze źródeł odnawialnych, prowadzące do obniżenia hurtowych cen energii elektrycznej. Spowoduje to pogorszenie sytuacji finansowej przedsiębiorstw w sektorze energetyki konwencjonalnej i nasilenie z ich strony presji na udzielenie im pomocy publicznej.

Należy się spodziewać, że konsekwencją kontynuacji ambitnej polityki klimatycznej w kolejnych dekadach będzie utrzymanie trendu włączania polityki klimatycznej do polityk sektorowych, w tym do polityki rolnej, badawczej, przemysłowej czy zagranicznej. W obszarze polityki spójności prawdopodobne jest zwiększanie znaczenia kryteriów klimatycznych przy przyznawaniu unijnych funduszy. W polityce energetycznej można oczekiwać kontynuacji m.in. promocji niskoemisyjnych technologii, integracji rynków i efektywności energetycznej.

**Wnioski dla Polski.** W pracach nad polską strategią energetyczną należy wziąć pod uwagę politykę klimatyczną UE oraz konsekwencje politycznych zmian zachodzących w Europie. Ich nieuwzględnienie może mieć wiele konsekwencji. Pierwszą z nich są napięcia z państwami popierającymi ambitną politykę w tym zakresie oraz potencjalne konflikty z Komisją Europejską, realizującą strategiczną wizję niskoemisyjnej transformacji. Mogą one skutkować częstszymi postępowaniami przeciwko Polsce przed Europejskimi Trybunałem Sprawiedliwości. Drugą konsekwencją jest zwiększenie niepewności inwestycyjnej związanej z niespójnością krajowej i unijnej legislacji. W branży energetycznej, ze względu na wysokie nakłady inwestycyjne i długi okres zwrotu, otoczenie regulacyjne jest kluczowym czynnikiem rentowności projektów, a polityka klimatyczno-energetyczna ma w tym sektorze znaczący wpływ na wybór modelu biznesowego. Trzecią konsekwencją jest błędne oszacowanie kosztów realizacji wysokoemisyjnych scenariuszy energetycznych.

Ryzyko to należy uwzględnić podczas prac nad „Polityką energetyczną Polski do 2050 r.” (PEP2050), której założenia mają zostać opublikowane do końca br. Ten opracowywany od 2014 r. dokument wyznaczy cele i strategiczne kierunki rozwoju sektora energetycznego na kolejne dekady. Jednocześnie, ze względu na starzejącą się infrastrukturę i związane z tym zagrożenie przerwami w dostawach prądu, polski sektor energetyczny wymaga pilnej modernizacji. To zatem właściwy moment, aby zsynchronizować polską politykę energetyczną z unijną polityką klimatyczną. Co więcej, do 2030 r. Polska będzie dysponowała celowymi funduszami na niskoemisyjną modernizację, a aktywna polityka klimatyczna może być impulsem do rozwoju nowoczesnych technologii, zapowiadanych w rządowej „Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju” (tzw. planie Morawieckiego). Dlatego PEP2050 powinien zostać uzupełniony o scenariusze klimatyczne oraz orientacyjny cel redukcji emisji dla Polski do 2050 r.