



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

STRATEGIC FILE

NR 15 (107), GRUDZIEŃ 2021 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski, Patrycja Sasnal, Wojciech Lorenz

Między korektą a rewolucją: polityka energetyczno-klimatyczna Joe Bidena

Bartosz Bieliszczuk

Joe Biden uczynił politykę klimatyczną jednym z kluczowych elementów swojego programu energetyczno-gospodarczego. Niektóre decyzje prezydenta, jak powrót do Porozumienia paryskiego czy ograniczenie wsparcia dla branży naftowo-gazowej, są rewolucyjne. Wiele działań stanowi z kolei kontynuację polityki poprzednich administracji lub ich nieznaczną korektę. Mają na to wpływ lobbing amerykańskich koncernów i uwarunkowania zewnętrzne, np. rywalizacja gospodarcza z Chinami. Oznacza to, że niezależnie od skupienia na kwestiach klimatycznych USA będą nadal dążyć do współpracy z partnerami w tradycyjnych branżach energetycznych, np. w eksporcie ropy, gazu czy technologiach jądrowych. Potwierdzeniem tego trendu są sygnały płynące ze szczytu klimatycznego w Glasgow.

PISM STRATEGIC FILE

USA od lat są największym na świecie konsumentem ropy i gazu oraz energii produkowanej w elektrowniach jądrowych. Amerykańskie koncerny są także istotnym eksporterem technologii jądrowych¹, a w ostatnich latach – dzięki wzrostowi wydobycia w efekcie rewolucji łupkowej – także ropy i gazu skroplonego (LNG). USA są drugim po Chinach największym emitentem CO₂ na świecie, a ograniczenie emisji i udział w globalnych porozumieniach klimatycznych były przez lata przyczyną sporu wewnętrznego.

Donald Trump, poprzednik Joe Bidena na stanowisku prezydenta, akcentował potrzebę „energetycznej dominacji” USA i wspierał krajowy przemysł naftowo-gazowy, marginalizując jednocześnie politykę klimatyczną (zdecydował m.in. o wycofaniu USA z Porozumienia paryskiego, które popierał Barack Obama). Podziały wokół polityki klimatycznej istniały jednak wśród amerykańskich polityków już wcześniej, a sprzyjająca branży naftowo-gazowej polityka Trumpa była możliwa dzięki rozwiązaniom przyjętym podczas kadencji George’a Busha i Baracka Obamy². W ich efekcie wydobycie ropy wzrosło z 7,2 mln baryłek dziennie (mbd) w 2009 r. do 17 mbd w 2019 r. Zniesienie przez Kongres zakazu eksportu amerykańskiego surowca³ (wspierane przez lobby naftowe) miało miejsce w 2015 r., dzięki czemu eksport ropy w 2017 r. wyniósł ponad 1 mbd, a w 2019 – ok. 3 mbd⁴. Rosło także wydobycie gazu ziemnego: z 557 mld m³ w 2009 r. do 930 mld m³ w 2019 r. Wraz ze wzrostem wydobycia zaczęto debatę na temat wpływu eksportu LNG na krajową gospodarkę i miejsca pracy, a także o politycznym znaczeniu gazu⁵. Gdy władze USA uznały, że sprzedaż gazu za granicę służy interesom USA, zaczęto wydawać zgody na eksport (było to konieczne w odniesieniu do państw, z którymi USA nie ma podpisanych umów o wolnym handlu). W efekcie eksport wzrósł z 0,8 mld m³ w 2009 r. do 47,4 mld m³ w 2019.

Początek prezydentury Bidena zbiegł się z kryzysem gospodarczym wywołanym pandemią COVID-19. Przedstawione przez administrację plany stymulowania amerykańskiej gospodarki traktują priorytetowo rozwój czystych technologii⁶, m.in. nakłady na krajową sieć energetyczną czy stworzenie nowych miejsc pracy związanych z OZE i czystymi technologiami. Kluczową ustawą dla realizacji tych planów jest przegłosowany w sierpniu br. przez Kongres tzw. Infrastructure Bill⁷. W wymiarze międzynarodowym polityka energetyczna USA będzie miała znaczenie także dla sojuszników: polityka klimatyczna wymaga koordynacji m.in. z UE, ponieważ eksport ropy i LNG daje szanse krajom takim jak Polska na dywersyfikację dostaw tych surowców. W branży nuklearnej możliwe jest nie tylko zaangażowanie w konkretne inwestycje za granicą, ale też np. dostarczanie amerykańskiego paliwa jądrowego.

¹ B. Bieliszczyk, *Przemysł nuklearny USA: wyzwania krajowe i międzynarodowe*, „Biuletyn PISM”, nr 144 (2076), 7 lipca 2020 r., www.pism.pl.

² R. Rapier, *The Irony Of President Obama's Oil Legacy*, „Forbes”, 15 stycznia 2016 r., www.forbes.com.

³ T. Gardner, *Congress kills U.S. oil export ban, boosts solar, wind power*, Reuters, 19 grudnia 2015 r., www.reuters.com.

⁴ *U.S. crude oil exports reached record levels in 2020 and remain high in 2021*, EIA, 20 lipca 2021 r., www.eia.gov.

⁵ B. Bieliszczyk, *Eksport amerykańskiego gazu: szanse, perspektywy i wpływ na (międzynarodową) gospodarkę*, „Kultura i Polityka : zeszyty naukowe Wyższej Szkoły Europejskiej im. ks. Józefa Tischnera w Krakowie”, 2012, nr 12, <http://cejsh.icm.edu.pl>.

⁶ P. Markiewicz, *Wyzwania polityki gospodarczej USA*, „Biuletyn PISM”, nr 109 (2307), Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2 czerwca 2021 r., www.pism.pl.

⁷ *Infrastructure bill: \$1tn for clean energy, internet, trains and more*, BBC, 10 sierpnia 2021 r., www.bbc.com.

PISM STRATEGIC FILE

Powrót do polityki klimatycznej

Jedną z pierwszych decyzji Bidena był powrót USA do Porozumienia paryskiego⁸. Stanowiło to sygnał „powrotu do multilateralizmu”⁹ i chęci współpracy na rzecz polityki klimatycznej przede wszystkim z UE¹⁰, dla której te kwestie są centralnym punktem polityki gospodarczej. Prezydent powołał też Johna Kerry’ego (który jako sekretarz stanu brał udział w negocjacjach Porozumienia) na stanowisko specjalnego wysłannika ds. klimatu. W związku z tymi ambicjami USA wraz z m.in. UE odgrywały główną rolę podczas szczytu klimatycznego w Glasgow (COP26, 31 października – 13 listopada).

Powrót do Porozumienia oznaczał także konieczność wyznaczenia krajowych celów redukcyjnych. USA udało się w ostatnich latach istotnie ograniczyć emisje CO₂: między 2005 r. a 2019 r. spadły one o 32% (908 mln ton), co było wynikiem m.in. zastępowania węgla mniej emisyjnym gazem ziemnym¹¹. Według planów Bidena redukcja emisji do 2030 r. ma wynieść 50–52%¹², co oznacza ich zmniejszenie o blisko 3 000 mln ton. Będzie to wymagało znaczących wysiłków nie tylko w kraju (ograniczenie zużycia węgla i emisji ze spalania gazu), ale i na płaszczyźnie międzynarodowej. W Stanach Zjednoczonych polityka klimatyczna przez lata budziła sprzeciw przemysłu i części kongresmenów: argumentowano, że jej kontynuacja doprowadzi do utraty konkurencyjności amerykańskiej gospodarki, tym bardziej że do globalnych inicjatyw nie dołączają inni najwięksi emitenci (głównie Chiny).

Administracja Bidena stara się w związku z tym skłonić zagranicznych partnerów do współpracy¹³. Stany Zjednoczone planują zwiększyć wsparcie finansowe działań na rzecz ograniczenia emisji przez państwa rozwijające się, a wraz z krajami G7 zadeklarowały w maju 2021 r. przyspieszenie dekarbonizacji i wycofanie z finansowania zagranicznych projektów węglowych¹⁴. Wspólnie z Niemcami powołały z kolei partnerstwo poświęcone klimatowi, którego elementem – oprócz m.in. współpracy technologicznej – jest zabieganie o bardziej ambitne cele klimatyczne wszystkich państw¹⁵. Podobną inicjatywą była wspólna – z Australią, Indiami i Japonią – deklaracja z września 2021 r. o współpracy na rzecz ograniczenia emisji oraz o koordynacji działań przed konferencją klimatyczną COP26 w Glasgow¹⁶. Te trzy państwa odpowiadają łącznie za ponad 11,5% światowych emisji (a wraz z USA – za ponad 25%). W wymiarze politycznym współpraca wymierzona jest w Chiny (ma skupiać się m.in. na rozwoju sieci teleinformatycznej 5G i zapewnieniu pokoju na Morzu Południowo- i Wschodniocchińskim)¹⁷, stanowiąc również formę nacisku w kwestiach klimatycznych. Administracja stara się wywierać w tej sprawie presję na Chiny, które są odpowiedzialne za ok. 27% światowych emisji.

⁸ *Paris Climate Agreement*, The White House, 20 stycznia 2021 r., www.whitehouse.gov.

⁹ S. Zaręba, *Powrót do multilateralizmu – administracja Joe Bidena i system ONZ*, „Biuletyn PISM”, nr 261 (2193), 21 grudnia 2020 r., www.pism.pl.

¹⁰ M. Szczepanik, P. Markiewicz, *Perspektywy rozwoju stosunków gospodarczych między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi*, „Biuletyn PISM”, nr 2 (2200), 5 stycznia 2021 r., www.pism.pl.

¹¹ *Electric power sector CO2 emissions drop as generation mix shifts from coal to natural gas*, EIA, 9 czerwca 2021 r., www.eia.gov.

¹² *FACT SHEET: President Biden Sets 2030 Greenhouse Gas Pollution Reduction Target Aimed at Creating Good-Paying Union Jobs and Securing U.S. Leadership on Clean Energy Technologies*, The White House, 22 kwietnia 2021 r., www.whitehouse.gov.

¹³ *FACT SHEET: Biden Administration Outlines Key Resources to Invest in Coal and Power Plant Community Economic Revitalization*, The White House, 23 kwietnia 2021 r., www.whitehouse.gov; *Leaders Summit on Climate*, U.S. Department of State, www.state.gov.

¹⁴ *FACT SHEET: G7 to Announce Joint Actions to End Public Support for Overseas Unabated Coal Generation by End of 2021*, The White House, 12 czerwca 2021 r., www.whitehouse.gov.

¹⁵ *FACT SHEET: U.S.-Germany Climate and Energy Partnership*, The White House, 15 lipca 2021 r., www.whitehouse.gov.

¹⁶ Z. Nowak, *COP26 - pod górę, ale do przodu*, „Komentarz PISM”, nr 87/2021, 18 listopada 2021 r., www.pism.pl.

¹⁷ *Joint Statement from Quad Leaders*, 24 września 2021 r., The White House, www.whitehouse.gov.

PISM STRATEGIC FILE

Realne zobowiązania redukcyjne ze strony ChRL mogłyby dla Bidena stanowić znaczący sukces w polityce wewnętrznej i pomóc wyciszyć ewentualną krytykę jego klimatycznej agendy.

Realne zobowiązania redukcyjne ze strony ChRL mogłyby dla Bidena stanowić znaczący sukces w polityce wewnętrznej i pomóc wyciszyć ewentualną krytykę jego klimatycznej agendy. Pewnym postępowaniem w tej kwestii jest deklaracja z COP26 o zacieśnieniu współpracy klimatycznej USA i Chin (oraz deklaracja władz chińskich o ograniczeniu emisji)¹⁸. Skłonienie Chin do bardziej ambitnej polityki klimatycznej będzie jednak trudne: to m.in. za sprawą ChRL w deklaracji z COP26 złagodzone zapowiedź odejścia od węgla. Mimo wyrażonego przez chińskich liderów zamiaru osiągnięcia neutralności klimatycznej projekt planu pięcioletniego Chin na lata 2021–2025 przewiduje wzrost emisji i odkłada ich ambitniejszą redukcję na lata późniejsze (po 2030 r.), nadając priorytet wzrostowi gospodarczemu. USA starają się wywierać presję na Chiny, by podjęły bardziej zdecydowane kroki. Kerry krytykuje też finansowanie zagranicznych inwestycji w elektrownie węglowe. W tej ostatniej kwestii USA mogą postrzegać jako sukces wrześnieową zapowiedź Xi Jinpinga, że Chiny zaprzestaną wsparcia dla podobnych zagranicznych projektów. Jednocześnie kwestia, na ile deklaracja chińskiego przywódcy zostanie dotrzymana, pozostaje otwarta¹⁹.

CBAM – spór z UE?

Potencjalnym polem sporu USA z Unią Europejską są jej plany wprowadzenia tzw. granicznego podatku węglowego (Carbon Border Adjustment Mechanism – CBAM). Mechanizm ten nałoży podatek na towary (m.in. na żelazo, stal, aluminium, cement, nawozy, a także na energię elektryczną) importowane do UE z krajów o niższych standardach w zakresie ograniczeń emisji CO₂. W konsekwencji towary te podlegać będą podobnym obciążeniom jak wytwarzane przez europejskie koncerny, które muszą spełniać określone standardy emisyjne. CBAM pozwoli także uniknąć przenoszenia produkcji do państw, gdzie jest ona tańsza m.in. w związku z niższymi standardami ekologicznymi. Po przyjęciu przez UE regulacje CBAM mają obowiązywać od 2023 r. Wprowadzenie CBAM budzi jednak kontrowersje w relacjach z USA, które sugerują wprowadzenie podobnego mechanizmu. Ze strony USA płynęły dotychczas sprzeczne sygnały: według Kerry'ego zatwierdzenie CBAM powinno być „ostatecznością”, jednak stwierdził też, że USA pracują nad własnym podatkiem²⁰.

Krytyczne podejście USA wynika z faktu, że nie istnieje w tym państwie (w przeciwieństwie do UE) system handlu emisjami na poziomie federalnym, który pozwalałby wyznaczać cenę uprawnień do emisji. Mechanizmy podobne do CBAM funkcjonują wprawdzie w niektórych stanach (np. w Kalifornii), jednak powołanie systemu dla całego państwa byłoby politycznie trudne i w praktyce bardzo skomplikowane. Ilustracją tych trudności jest niedawna propozycja demokratycznych kongresmenów uregulowania CBAM za pomocą tzw. ustawy FAIR. W praktyce wprowadziłaby ona podatek graniczny dla produktów z UE, a więc podmiotu z bardziej restrykcyjną polityką klimatyczną, co trudno uznać za inicjatywę na rzecz klimatu²¹. Wprowadzenie takich opłat bez punktu odniesienia – ceny emisji w ogólnokrajowym systemie handlu emisjami – będzie także niezwykle trudne. W związku z tym regulacje niemal na pewno będą mogły zostać podważone przez Światową Organizację Handlu (WTO). Zgodnie z regułami WTO jej członkowie mogą obłożyć towary importowe

¹⁸ Z. Nowak, *op.cit.*

¹⁹ Z. Colman, *China's Xi pledges to end funding for overseas coal power plants*, Politico, 21 września 2021 r., www.politico.com.

²⁰ J. Worland, *John Kerry on Border Carbon Tax: The U.S. Doesn't Want to Push Others Away*, „The Time”, 26 lipca 2021 r., <https://time.com>.

²¹ K. Mathiesen, P. Tamma, *Europe's plan to tax the world into climate ambition*, „Politico”, 21 kwietnia 2021 r., www.politico.eu.

PISM STRATEGIC FILE

podatkami, by dostosować je do podatków na rynku wewnętrznym²², podczas gdy tego typu działanie byłoby de facto środkiem odwetowym wobec UE.

Amerykanie starają się przekonać kraje UE do wstrzymania prac nad CBAM, rozmowy w tej sprawie toczyły się m.in. z Francją i Holandią.

Amerykanie starają się więc przekonać kraje UE do wstrzymania prac nad CBAM, rozmowy w tej sprawie toczyły się m.in. z Francją i Holandią²³. USA mają nadzieję, że – m.in. w rezultacie COP26 – uda się wypracować porozumienie i skłonić inne kraje do przyjęcia ambitnych celów klimatycznych, by stosowanie granicznego podatku nie było konieczne. Jednak już w trakcie szczytu klimatycznego szefowa KE zapowiedziała, że UE stopniowo wprowadzi CBAM.

Rozwój OZE

W ostatnich latach w USA dynamicznie rozwijała się branża OZE. W latach 2010–2020 moc zainstalowanych paneli fotowoltaicznych wzrosła z 2 GW do 73,8 GW, a farm wiatrowych z 39,1 GW do 117,7 GW. Jest to zasługą m.in. wspierania źródeł odnawialnych przez konkretne stany²⁴. Według prognoz udział energii elektrycznej z OZE w miksie energetycznym USA wzrośnie do 2050 r. z obecnych 21% do 42%²⁵.

Mimo dynamicznie rozwijającego się potencjału energii wiatrowej farmy morskie odpowiadają w USA za zaledwie 42 MW ich łącznej mocy²⁶. Wynika to z dużego potencjału tańszych lądowych farm, na których skupiają się inwestorzy, jak i z problemów formalnych. Budowa farm na wodach federalnych, a następnie przyłączenie ich do sieci na terenach pod jurysdykcją stanową, wymaga dodatkowych formalności oraz zezwoleń i może być czasochłonne. Dodatkowo, władze stanowe i administracja widzą potencjał w rozwoju infrastruktury nadbrzeżnej, tworzeniu miejsc pracy i wzmacnianiu krajowego łańcucha dostaw²⁷. Branża ta jest istotna dla długoterminowych celów klimatycznych: szacuje się, że USA będą potrzebowały do 2050 r. 200–400 GW mocy morskich farm wiatrowych, by osiągnąć neutralność klimatyczną. W marcu br. administracja przedstawiła plan stworzenia 30 GW mocy morskich elektrowni wiatrowych, a Infrastructure Bill przewiduje ulgi podatkowe m.in. dla farm wiatrowych, a także 15 mld dol. finansowania i ponad 12 mld dol. pożyczek na rozwój sieci elektroenergetycznej.

W osiągnięciu celów klimatycznych USA ma pomóc także energetyka słoneczna. Według analiz przedstawionych przez administrację dla zdekarbonizowania elektroenergetyki tempo inwestycji w nowe moce fotowoltaiczne musi znacząco wzrosnąć, by w 2035 r. osiągnąć cel wytwarzania w ten sposób 40% elektryczności (obecnie ok. 3%)²⁸. Podobnie jak miało to miejsce w przypadku farm wiatrowych, inwestycje mają się wiązać z powstaniem nowych miejsc pracy. Infrastructure Bill

²² T. Matheson, *Border Carbon Adjustment without Carbon Pricing Makes Little Sense*, Tax Policy Center, 9 sierpnia 2021 r., www.taxpolicycenter.org; *Democrats Introduce Carbon Border Adjustment Legislation*, Wiley Rein, 21 lipca 2021 r., www.wiley.law.

²³ K. Taylor, *US lawmakers push carbon border tariff similar to EU's CBAM*, EurActiv, 22 lipca 2021 r., www.euractiv.com.

²⁴ K. Hays, *Army Corps to evaluate environmental impact of FG LA's proposed Louisiana petrochemical project*, Platts, 19 sierpnia 2021 r., www.spglobal.com.

²⁵ *EIA projects renewables share of U.S. electricity generation mix will double by 2050*, EIA, 8 lutego 2021 r., www.eia.gov.

²⁶ S. Naimoli, N. Tsafos, *New U.S. Offshore Wind target: from standing start to 30GW by 2030*, Energy Post, 6 maja 2021 r., <https://energypost.eu>.

²⁷ S. Naimoli, N. Tsafos, *op. cit.*; *U.S. Offshore Wind Power Economic Impact Assessment*, AWEA, marzec 2020, <https://supportoffshorewind.org>.

²⁸ *Investing in a Clean Energy Future: Solar Energy Research, Deployment, and Workforce Priorities*, U.S. Department of Energy, sierpień 2021, www.energy.gov; Z. Budryk, *Solar could provide 40 percent of US power generation by 2035, Biden administration says*, The Hill, 17 sierpnia 2021 r., <https://thehill.com>.

PISM STRATEGIC FILE

zakłada wsparcie dla branży²⁹, w czym pomoże także rozwój infrastruktury przesyłowej (podobnie ma być w przypadku energii wiatrowej). Na rozwój energetyki słonecznej wpłyną też relacje handlowe z Chinami. Do lutego 2022 r. w mocy pozostają cła nałożone przez poprzednią administrację na chińskie panele słoneczne³⁰. Chiny zdominowały ten rynek³¹, wspierając krajowe koncerny i ich ekspansję zagraniczną. Kwestia ceł budzi kontrowersje firm tej branży w USA – niektóre amerykańskie koncerny lobbują za przedłużeniem obostrzeń, obawiając się nieuczciwej (tj. subsydiowanej) konkurencji z Chin³². Inne krytykują taryfy, które, ich zdaniem, wstrzymały rozwój branży i tworzenie miejsc pracy³³. Administracja Bidena będzie musiała rozstrzygnąć ten dylemat, a wpłynie na to także polityka handlowa samych Chin. Będzie to ważne nie tylko ze względu na ambicje rozwoju OZE przez USA, ale również z powodu ich deklaracji o wzmacnianiu krajowych łańcuchów dostaw dla branży. Sprawę komplikuje też fakt, że amerykański sąd uchylił w listopadzie br. decyzję Trumpa o podwyższeniu ceł na część importowanych paneli słonecznych (tzw. panele dwustronne), podczas gdy decyzje poprzedniej administracji cieszyły się poparciem obecnych władz.

Elektromobilność

Dla osiągnięcia celów klimatycznych i dekarbonizacji istotne będzie także ograniczenie emisji w transporcie drogowym, który odpowiada za ok. 18% globalnych emisji i ok. 24% w USA. Pomóc w tym ma rozwój elektromobilności. Amerykańska Tesla już należy do liderów produkcji pojazdów elektrycznych. Do dalszego rozwoju rynku w USA niezbędna jest m.in. dostępność infrastruktury ładowania pojazdów elektrycznych. W kwietniu administracja ogłosiła plan wsparcia jej rozwoju: American Jobs Plan zakłada stworzenie 500 tys. punktów ładowania (obecnie jest to ok. 100 tys.)³⁴. Zgodnie z rozporządzeniem Bidena z sierpnia br. w 2030 r. 50% nowych samochodów osobowych i lekkich ciężarówek będzie samochodami zeroemisyjnymi: elektrycznymi, hybrydami lub wodorowymi (propozycja KE zakłada tymczasem całkowity zakaz produkcji emisyjnych pojazdów od 2035 r.).

Problemem dla Stanów Zjednoczonych jest jednak uzależnienie od importu komponentów do produkcji akumulatorów do samochodów elektrycznych: w IV kwartale za 48% importu baterii litowo-jonowych do USA odpowiadały Chiny, Korea Płd. – za 26%, Niemcy – za 7%, a Japonia – za 6%.

Wiele państw zabiega
wprawdzie o lokalizację na ich
terytorium fabryk produkujących
baterie i komponenty do pojazdów
elektrycznych, jednocześnie jednak
o ten perspektywiczny rynek trwa
wyścig technologiczny między USA,
Europą i krajami Azji.

O ile dostawcy z Japonii i Korei Płd. są postrzegani jako ważni partnerzy dla Tesli (stanowiąc jednocześnie wyzwanie dla rozwoju krajowej branży), o tyle dominacja Chin, odpowiedzialnych za 77% światowej produkcji baterii litowo-jonowych, jest traktowana w USA jako zagrożenie. Jest to tym ważniejsze, że Chiny dążą do zdominowania całego łańcucha dostaw, m.in. poprzez przejmowanie kontroli nad wydobyciem litu³⁵. Rywalizacja ta nie oznacza jedynie forsowania amerykańskich interesów gospodarczych, ale będzie wymagała

²⁹ K. Misbrenner, *Senate passes infrastructure bill containing provisions for energy storage development, power grid upgrades*, Solar Power World, 10 sierpnia 2021 r., www.solarpowerworldonline.com.

³⁰ M. Wąsiński, *Perspektywy rozwoju odnawialnych źródeł energii w USA*, „Biuletyn PISM”, nr 32 (1605), 21 lutego 2018 r., www.pism.pl.

³¹ R. Meyer, *Why America Doesn't Really Make Solar Panels Anymore*, „The Atlantic”, 15 czerwca 2021 r., www.theatlantic.com.

³² S. Rai-Roche, *Companies petition US trade commission to extend tariffs despite industry warnings*, PV-Tech, 3 sierpnia 2021 r., www.pv-tech.org.

³³ *Ibidem*.

³⁴ *FACT SHEET: Biden Administration Advances Electric Vehicle Charging Infrastructure*, The White House, 22 kwietnia 2021 r., www.whitehouse.gov.

³⁵ B. Bieliszczuk, *Rozwój odnawialnych źródeł energii – implikacje dla bezpieczeństwa i polityki zagranicznej Polski*, „Biuletyn PISM”, nr 56 (1804), 9 maja 2019 r., www.pism.pl.

PISM STRATEGIC FILE

współpracy z sojusznikami. Wpisuje się to w dążenie USA, by dla kluczowych technologii zapewnić (wraz z sojusznikami) łańcuchy dostaw alternatywne wobec chińskich. Jest to istotne także dlatego, że w wymiarze strategicznym technologie związane z bateriami mają również szersze znaczenie, służąc m.in. energetyce (magazynowanie energii ma szczególne znaczenie dla OZE, których produkcja waha się w zależności od warunków pogodowych). Wiele państw zabiega wprawdzie o lokalizację na ich terytorium fabryk produkujących baterie i komponenty do pojazdów elektrycznych, jednocześnie jednak o ten perspektywiczny rynek trwa wyścig technologiczny między USA, Europą i krajami Azji. W tym celu administracja Bidena w lutym br. zainicjowała przegląd łańcucha dostaw baterii oraz materiałów krytycznych (wykorzystywanych w bateriach oraz innych technologiach OZE)³⁶. Działania na rzecz zabezpieczenia dostaw komponentów dla czystych technologii będą także elementem współpracy w ramach Quad, tj. USA z Australią, Indiami, Japonią³⁷. Otwarte pozostaje pytanie, na ile partnerem dla USA będzie Europa, która również skupia się na rozwoju własnych technologii baterii litowo-jonowych.

Adaptacja – branża naftowo-gazowa

Wkrótce po objęciu urzędu Joe Biden podjął kroki, które uderzyły w branżę naftowo-gazową. Tuż po inauguracji zablokował budowę krytykowanego przez organizacje ekologiczne ropociągu Keystone XL, który miał transportować kanadyjską ropę do rafinerii w USA. Podpisał także rozporządzenie wstrzymujące przyznawanie nowych licencji na odwierty naftowo-gazowe na terenach federalnych. Może to mieć znaczenie w perspektywie długoterminowej: w 2019 r. wydobywano tam 22% ropy i 12% gazu³⁸. Decyzja nie anuluje jednak pozwoleń uzyskanych z wyprzedzeniem przez największe koncerny³⁹, które dodatkowo mogą przenieść produkcję na tereny stanowe lub prywatne.

Mimo że wzrost wydobycia gazu i zastąpienie nim węgla pozwoliły USA zredukować emisje, funkcjonowanie krajowej branży wiąże się z problemami ekologicznymi. USA należą do światowych liderów w ilości gazu spalane w tzw. pochodniach – pozbywa się w ten sposób gazu towarzyszącego złożom ropy. W 2019 r. było to ok. 17,3 mld m³, ponad 11% światowego spalania (dla porównania – całkowite zużycie gazu w Polsce wynosiło wówczas 20,4 mld m³). Problemem jest także emisja metanu, który podobnie jak CO₂ jest gazem cieplarnianym i często jest uwalniany do atmosfery przy okazji m.in. wydobycia ropy; dużym emitentem jest np. Teksas⁴⁰. Branża naftowo-gazowa ma w USA znaczące wpływy, a w przeszłości skutecznie lobbowała m.in. za zezwoleniem na eksport ropy czy przeciwdziałała regulacjom korzystnym dla klimatu⁴¹. Jednak jej inicjatywy z ostatnich lat sugerują, że duże koncerny zaczynają adaptować się do zmian, a ich wysiłki skupią się właśnie na ograniczeniu emisji towarzyszących wydobyciu⁴². Z inicjatywy USA i UE na COP26 podpisano deklaracje na rzecz ich redukcji⁴³. Ułatwi to znalezienie konsensusu z administracją Bidena, która wprawdzie nie jest tak przychylna branży jak Trump, jednak nie dąży do jej całkowitej marginalizacji.

Najważniejszą technologią, wspieraną przez biznes i administrację, która pozwoli ograniczyć emisje, jest sekwestracja dwutlenku węgla i jego wykorzystanie (Carbon Capture Utilisation and Storage –

³⁶ *Executive Order on America's Supply Chains*, The White House, 24 lutego 2021 r., www.whitehouse.gov.

³⁷ *Fact Sheet: Quad Leaders' Summit*, The White House, 24 września 2021 r., www.whitehouse.gov.

³⁸ *The Consequences of a Leasing and Development Ban on Federal Lands and Waters*, API/OnLocation, wrzesień 2020, www.api.org.

³⁹ J. Hiller, N. Groom, *Big U.S. oil drillers have federal permits to mute effect of any Biden ban*, Reuters, 21 stycznia 2021 r., www.reuters.com.

⁴⁰ M. Choi, *A Texas-sized methane problem*, Politico, 19 sierpnia 2021 r., www.politico.com.

⁴¹ T. Puko, T. Mann, *Washington's Oil Lobby Pivoted on Climate Change—and Made No One Happy*, „The Wall Street Journal”, 28 lipca 2021 r., www.wsj.com.

⁴² *Climate Action Framework*, API, www.api.org.

⁴³ Z. Nowak, *op. cit.*

PISM STRATEGIC FILE

CCS/CCUS). Procedura polega na wychwytywaniu emitowanego CO₂, który jest następnie zatłaczany do podziemnych kavern (np. po wyczerpanych złożach ropy lub gazu) lub wykorzystywany do celów przemysłowych, np. wtłaczany do odwiertów ropy, by zwiększyć jej wydobywanie. Technologia jest od lat rozwijana w Stanach Zjednoczonych i wspierana przez Departament Energii, a USA jest globalnym liderem pod tym względem. Krajowe moce CCS USA wynoszą 25 mln ton rocznie (moce drugiej pod tym względem Australii to mniej niż 5 mln ton). Ocenia się, że do 2030 r. moc wzrośnie do ok. 65 mln ton⁴⁴. Infrastructure Bill przewiduje dofinansowanie projektów CCS kwotą 2,5 mld dol.⁴⁵, a administracja ma także zezwolić na składowanie CO₂ na zewnętrznej części szelfu kontynentalnego, dodatkowo zwiększając potencjał USA.

Wysiłki na rzecz ograniczenia emisji będą miały pośredni wpływ również na branżę LNG, szczególnie istotną nie tylko dla amerykańskich koncernów (które mogą sprzedawać gaz za granicę po wyższych cenach), ale także dla państw-importerów, takich jak Polska. Administracja nie zajmuje jednak zdecydowanego stanowiska w sprawie eksportu LNG. John Kerry ostrzega branżę gazową przed inwestowaniem w „aktywa osierocone”⁴⁶ – takie, które nie przyniosą zwrotu zainwestowanych środków. Sekretarz ds. energii, Jennifer Granholm, sugeruje z kolei potrzebę ograniczania emisji związanych z samym wydobywaniem, podkreślając też, że LNG pomaga importerom zredukować zużycie bardziej emisyjnego węgla. Wstrzymanie amerykańskich inwestycji w LNG nie wydaje się prawdopodobne, gdyż większość terminali eksportowych zostało już zatwierdzonych przez organ federalny (Federal Energy Regulatory Commission – FERC): spośród 25 projektów, które jeszcze nie zostały uruchomione, cztery są już budowane, a 15 otrzymało na to zgodę⁴⁷. Najbardziej prawdopodobne wydaje się narzucenie branży wydobywczej i LNG bardziej restrykcyjnych norm środowiskowych związanych z ich działalnością.

Wodór – czysty gaz

Rozwój przemysłu wodorowego jest istotny dla dekarbonizacji sektora energetycznego, szczególnie dla branży gazowej. Spalanie wodoru, w przeciwieństwie do gazu ziemnego, nie wiąże się z emisją gazów cieplarnianych. Wodór może być także wytwarzany, np. z OZE⁴⁸. Choć w USA powstały ambitne projekty wodorowe (np. w Kalifornii), obecnie w realizacji lub planach jest ich 6, podczas gdy w UE – ponad 40. UE planuje do 2030 r. zainstalować co najmniej 40 GW mocy wytwórczych wodoru wykorzystujących OZE i produkować z OZE 10 mln ton surowca rocznie⁴⁹.

USA opublikowały własną strategię wodorową w listopadzie 2020 r.⁵⁰, a obecna administracja ma przedstawić nowy dokument i mapę drogową rozwoju branży w ciągu 180 dni od przyjęcia Infrastructure Bill. Ustawa przewiduje, oprócz ulg podatkowych, wsparcie kwotą 8 mld dol. rozwój czterech regionalnych hubów wodorowych. W przeciwieństwie do UE władze amerykańskie nie priorytetyzują jednak wodoru z OZE. Za czysty wodór uznają także ten wytwarzany z paliw kopalnych⁵¹, pod warunkiem że spełnia normy emisyjne – w praktyce oznacza to np. zastosowanie CCS/CCUS. Dodatkowo, dwa huby mają być zlokalizowane w regionach z największymi zasobami

⁴⁴ *Climate Action Framework, op. cit.*

⁴⁵ *Massive Bipartisan Infrastructure Bill Includes Billions in Funding and Process Improvements for Energy and Infrastructure*, Kirkland & Ellis, 10 sierpnia 2021 r., www.kirkland.com.

⁴⁶ *Kerry Warns of Stranded Asset Risk From Natural Gas Buildout*, Bloomberg Law, 27 stycznia 2021 r., <https://news.bloomberglaw.com>.

⁴⁷ *North American LNG Export Terminals – Existing, Approved not Yet Built, and Proposed*, FERC, 20 kwietnia 2021 r., <https://cms.ferc.gov>.

⁴⁸ B. Bieliszczuk, *Czysty gaz – perspektywy rozwoju energetyki wodorowej w UE*, „Biuletyn PISM”, nr 168 (2100), 12 sierpnia 2020 r., www.pism.pl.

⁴⁹ *A hydrogen strategy for a climate-neutral Europe*, European Commission, 8 lipca 2020 r., <https://ec.europa.eu>.

⁵⁰ *US Department of Energy releases Hydrogen Program Plan*, electrive.com, 16 listopada 2020 r., www.electrive.com.

⁵¹ D. R. Baker, *Hydrogen Plan Isn't Very Green Under U.S. Infrastructure Deal*, Bloomberg, 2 sierpnia 2021 r., www.bloomberg.com.

PISM STRATEGIC FILE

gazu⁵², co potwierdza chęć skupienia się na wodorze produkowanym z paliw kopalnych. Do takiego podejścia pozytywnie odnosi się branża naftowo-gazowa, która opowiada się zarówno za zero-, jak i niskoemisyjnym wodorem⁵³. Jest to kolejny obszar polityki klimatycznej, gdzie podejście USA może być inne niż krajów UE, które skupiają się na wodorze z OZE.

Energetyka jądrowa

Amerykańska branża jądrowa od lat rywalizuje na rynku krajowym z producentami tańszej energii, a za granicą dodatkowo także z konkurencją technologiczną ze strony Chin i Rosji⁵⁴. W związku z tymi wyzwaniem poprzednia administracja opracowała plan na rzecz odbudowy amerykańskiego sektora jądrowego, który zakłada m.in. odbudowę krajowego łańcucha dostaw (w tym wydobycia uranu), wsparcie dla inwestycji jądrowych za granicą, a także wskazuje na potrzebę konkurowania z Rosją i Chinami.

Administracja Bidena nie zmieni zasadniczo tej polityki, a energia jądrowa została przez nią uznana za istotny element walki ze zmianami klimatycznymi⁵⁵. Potwierdza to m.in. wsparcie dla energii jądrowej w ramach Infrastructure Bill: trafi ona zarówno do istniejących elektrowni, jak i projektów rozwijających nowoczesne technologie jądrowe – np. małe reaktory modułowe (SMR)⁵⁶.

Podobnie jak deklarował Donald Trump, także Joe Biden jeszcze podczas wyborów ogłosił wsparcie krajowego wydobycia uranu, a przedstawiciele administracji sugerują akceptację pomysłu stworzenia strategicznych rezerw tego surowca.

Podobnie jak deklarował Donald Trump, także Joe Biden jeszcze podczas wyborów ogłosił wsparcie krajowego wydobycia uranu, a przedstawiciele administracji sugerują akceptację pomysłu stworzenia strategicznych rezerw tego surowca (na co Kongres przeznaczył już środki budżetowe). Ma to wpłynąć na bezpieczeństwo dostaw paliwa jądrowego, a także wesprzeć amerykańską branżę, ponieważ uran byłby kupowany od krajowych producentów⁵⁷. Administracja Bidena nie wycofała się także z decyzji poprzedniej administracji zakazującej eksportu technologii jądrowej do Chin lub jej

rozwijania w tym kraju⁵⁸. Oznacza to, że dotychczasowa polityka w zakresie energetyki jądrowej nie ulegnie zasadniczej zmianie, ewentualnie możliwe jest inne rozłożenie akcentów, np. większe skupienie się na nowych technologiach – takich jak SMR. O zainteresowaniu administracji promocją energetyki jądrowej (w tym nowych technologii) świadczy ogłoszona podczas COP26 inicjatywa „Nuclear Futures Package”. Zakłada ona współpracę z krajami partnerskimi nad rozwojem tego źródła energii w celu ograniczenia emisji.

Wnioski i perspektywy

Ambitne cele klimatyczne administracji Bidena będą tonowane przez interesy krajowych branż (np. naftowo-gazowej) i czynniki międzynarodowe, m.in. rywalizację z Chinami czy potrzebę współpracy

⁵² *Ibidem*.

⁵³ Climate Action Framework, *op. cit.*

⁵⁴ B. Bieliszczyk, *Przemysł nuklearny USA: wyzwania krajowe i międzynarodowe*, „Biuletyn PISM”, nr 144 (2076), 7 lipca 2020 r., www.pism.pl.

⁵⁵ T. Gardner, *Biden climate adviser says existing nuclear essential for emissions goals*, Reuters, 18 maja 2021 r., www.reuters.com.

⁵⁶ B. Bieliszczyk, Z. Nowak, *Perspektywy rozwoju rynku małych reaktorów modułowych*, „Biuletyn PISM”, nr 110 (2308), 7 czerwca 2021 r., www.pism.pl.

⁵⁷ R. Frazin, *Biden administration eyes step toward Trump-era proposal for uranium reserve*, The Hill, 15 czerwca 2021 r., <https://thehill.com>.

⁵⁸ D. Bhambhani, *Nuclear Advocates Urge Biden, Congress To Reverse Trump Policy, Open China To U.S. Nuclear*, „Forbes”, 9 lipca 2021 r., www.forbes.com.

PISM STRATEGIC FILE

z UE. W związku z tym, choć w niektórych obszarach polityka prezydenta oznacza radykalną zmianę (np. powrót do multilateralizmu klimatycznego, w tym Porozumienia paryskiego), w innych będzie jedynie korektą (np. ograniczenie emisji branży naftowo-gazowej).

Administracja Joe Bidena będzie mierzyć się z podobnymi wyzwaniem jak mieli poprzednicy, m.in. próbą skłonienia Chin do działania na rzecz klimatu. USA starają się zaangażować ChRL do współpracy klimatycznej – podpisana m.in. przez oba państwa deklaracja z COP26 w Glasgow jest pewnym sukcesem, jednak przekonanie Chin do realnych działań będzie niezwykle trudne. Ma na to wpływ m.in. struktura gospodarki ChRL, w znacznym stopniu zależnej od energetyki węglowej. Jednocześnie to zaangażowanie jest kluczowe dla ograniczenia globalnych emisji i osiągnięcia celów politycznych wyznaczonych przez administrację Bidena – byłby to jej niewątpliwym sukcesem pozwalającym również na uzasadnienie niektórych kosztów związanych z transformacją energetyczną w USA. Jednocześnie aktualna pozostaje rywalizacja technologiczna USA i Chin, np. w branży jądrowej, a kwestia przedłużenia ceł na chińskie panele słoneczne tworzy dla Bidena dylemat związany z przyspieszeniem transformacji energetycznej kosztem ustępstw wobec Chin. Otwartą kwestią pozostaje więc przełożenie deklaracji z COP26 na faktyczną współpracę.

Mimo prób wciągnięcia Chin do współpracy to państwa UE, NATO i OECD, których polityka klimatyczna jest ambitna, pozostają dla Amerykanów głównymi partnerami w kwestiach klimatycznych. Nie oznacza to jednak, że nie pojawią się w tej dziedzinie spory, np. na tle różnic w podejściu UE i USA do CBAM. Znaczenie agendy klimatycznej rośnie także w relacjach bilateralnych USA, np. z Niemcami, czego wyrazem jest także np. chęć wspólnej promocji OZE na Ukrainie⁵⁹. Jednak również w takich przypadkach może dochodzić do sporów dotyczących m.in. roli energii jądrowej w dekarbonizacji, szczególnie w przypadku zaangażowania USA np. w budowę polskiej elektrowni jądrowej.

Istotne dla tych kwestii będą dalsze kroki państw biorących udział w COP26 w Glasgow. Skłonienie partnerów do przyjęcia bardziej ambitnej polityki klimatycznej ma być sukcesem politycznym Bidena, choć biorąc pod uwagę listę rozbieżności, współpraca np. z Chinami będzie trudna. Ważne mogą być także ewentualne deklaracje dotyczące energetyki jądrowej czy np. wodoru – wiele państw UE przyjęło już swoje strategie, natomiast USA ma to zrobić w ciągu najbliższych kilku miesięcy.

Zielona energetyka oraz polityka klimatyczna stają się coraz ważniejsze w relacjach z USA. Dla państw takich jak Polska oznacza to potrzebę włączania tych kwestii do tematów poruszanych podczas wzajemnych kontaktów. Szansą mogą być także zabiegi o zaangażowanie USA i amerykańskich firm we współpracę w regionie (np. z Ukrainą lub w morskiej energetyce wiatrowej na Bałtyku) i wsparcie dla wysiłków klimatycznych, np. w ramach inicjatywy Trójmorza⁶⁰. Jednocześnie dość konserwatywne podejście USA do tradycyjnych branż – takich jak jądrowa czy naftowo-gazowa – sprawia, że możliwa jest dalsza współpraca, np. w obszarze inwestycji w elektrownię jądrową w Polsce czy na rzecz dywersyfikacji dostaw ropy i gazu. Jednocześnie nacisk powinien być kładziony także na spełnianie odpowiednich standardów klimatycznych przez amerykańskie koncerny, tak by np. importowane LNG można było uznać za przyjazne dla klimatu*.

⁵⁹ B. Bielszczuk, *Porozumienie Niemiec i Stanów Zjednoczonych w sprawie Nord Stream 2*, „Komentarz PISM”, nr 59/2021, www.pism.pl.

⁶⁰ Z. Nowak, *Greening the Three Seas Initiative with the U.S.*, „PISM Policy Paper”, styczeń 2021, www.pism.pl.

* Tekst ukończono w listopadzie 2021 r.