



Horyzonty Polityki
2017, Vol. 8, N° 22



STANISŁAWA KLIMA

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
Wydział Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych
Katedra Handlu Zagranicznego
klimas@uek.krakow.pl

DOI: 10.17399/HP.2017.0822011

Rola polityki klimatycznej w kształtowaniu bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej¹

Streszczenie

CEL NAUKOWY: Celem artykułu jest analiza założeń polityki klimatyczno-energetycznej UE w kontekście bezpieczeństwa energetycznego, w świetle wypracowanych programów strategicznych integralnie łączących cele klimatyczne z polityką energetyczną, traktowaną jako sektor o zasadniczym znaczeniu dla rozwoju gospodarki niskoemisyjnej.

PROBLEM I METODY BADAWCZE: Podstawowym problemem artykułu jest dowiedzenie, na podstawie interpretacji aktów prawnych i dokumentów programowych UE, że państwa będące na różnym poziomie rozwoju gospodarczego i dysponujące różnym potencjałem energetycznym cele strategiczne dotyczące bezpieczeństwa klimatyczno-energetycznego mogą osiągnąć dopiero w długim horyzoncie czasowym. W pracy została wykorzystana metoda analizy dokumentowej, analiza krytyczna oraz wnioskowanie.

PROCES WYWODU: Proces wywodu składa się z dwóch zasadniczych etapów. Pierwszy jest rekonstrukcją procesu wdrożenia założeń pakietu klimatyczno-energetycznego jako gwaranta rozwoju zrównoważonego i niezależności energetycznej w świetle zatwierdzonych dokumentów UE. W drugim odniesiono się do dyskusji na temat problemów państw UE w zakresie przyjętych celów strategicznych.

¹ Artykuł powstał w ramach projektu badawczego nr 060/WE-K-HZ/01/2016/S/6060 pt. „Wymiana handlowa a procesy dezintegracji Unii Europejskiej” sfinansowanego ze środków przyznanych Wydziałowi Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie w ramach dotacji na utrzymanie potencjału badawczego.

WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ: Przeprowadzona analiza dowiodła wagi sektora energetycznego w walce z globalnym ociepleniem poprzez dywersyfikację systemów wytwarzania energii w kierunku rozwiązań innowacyjnych.

WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE: Skuteczna i efektywna polityka klimatyczno-energetyczna wymaga stworzenia warunków solidarności energetycznej, zarówno poprzez budowę nowoczesnej infrastruktury, jak też transfer innowacyjnych rozwiązań w zakresie produkcji oraz dystrybucji energii. Ważna jest ponadto świadomość społeczna konieczności poprawy efektywności energetycznej poprzez szersze wykorzystanie źródeł alternatywnych oraz nowoczesnych rozwiązań technologicznych, mających na celu ograniczenie presji sektora na środowisko.

SŁOWA KLUCZOWE:

bezpieczeństwo energetyczne, polityka klimatyczna

THE ROLE OF CLIMATE POLICY IN SHAPING
THE SECURITY ENERGY EUROPEAN UNION SQUARE

Summary

RESEARCH OBJECTIVE: The aim of this article is to analyze climate and energy policy in the European Union in terms of energy security, in the light of strategic programs developed integrally linking climate goals of energy policy, treated as a sector of key importance for the development of low-carbon economy.

THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS: The main problem of this article is to prove, based on the interpretation of legal acts and program documents of the EU, that the countries which are at different levels of economic development and have different energy capability can achieve strategic aims concerning climate and energy security in the long run. The work was used method of analysis documentary, critical analysis and reasoning.

THE PROCESS OF ARGUMENTATION: The process of argumentation consists of two basic stages. The first one is the reconstruction of the process which concerns implementing the system of energy security in the light of approved documents. The second one refers to the lack of consistency of proposed strategic aims among the countries in the European Union.

RESEARCH RESULTS: The analysis showed the importance of energy sector in fighting with global warming. It can be achieved by diversifying the systems of energy production and using innovative solutions.

CONCLUSIONS, INNOVATIONS AND RECOMMENDATIONS:

The effective and successful climate and energy policy requires creating the conditions for energy solidarity. It can be done by building some infrastructure as well as transferring innovative solutions within the scope of production and energy distribution. Societal awareness about the necessity of improving energy effectiveness is also important. It can be achieved by a wider usage of alternative sources and innovative technology solutions which aim to reduce the pressure of sector on the environment.

KEYWORDS:

energetic safety, climate policy

WSTĘP

Jednym z podstawowych wyzwań współczesnej cywilizacji, dążącej do realizacji koncepcji rozwoju zrównoważonego, jest powstrzymanie zmian klimatycznych oraz ograniczenie ich negatywnego wpływu na środowisko, społeczeństwo i gospodarkę. Za główną przyczynę tych zmian odpowiedzialne są antropogeniczne źródła emisji dwutlenku węgla, będące głównie rezultatem spalania paliw stałych w elektrowniach konwencjonalnych podczas produkcji energii elektrycznej. Współczesne strategie rozwoju wymagają zatem od państw i regionów zahamowania niekorzystnych zmian poprzez efektywne wykorzystanie surowców konwencjonalnych przy jednoczesnym wzroście udziału alternatywnych metod wytwarzania energii. Celem artykułu jest przedstawienie dążeń UE do wypracowania programów strategicznych integralnie łączących cele klimatyczne z polityką energetyczną, traktowaną jako sektor o bardzo ważnym znaczeniu dla rozwoju gospodarki niskoemisyjnej. W pracy wykorzystana została metoda analizy dokumentowej, analiza krytyczna oraz wnioskowanie.

ZAŁOŻENIA PAKIETU

KLIMATYCZNO-ENERGETYCZNEGO

Początki europejskiej polityki klimatycznej sięgają lat 70. XX w., kiedy to kryzys naftowy w 1973 r., wywołany faktem zmniejszenia

wydobycia ropy naftowej przez kraje OPEC, silnie wpłynął na zmianę postaw społecznych i politycznych. Zainicjowano prace koncepcyjne i badania naukowe nad produkcją energii ze źródeł odnawialnych, którą z czasem zaczęto postrzegać jako najlepszą gwarancję niezależności energetycznej. Wkrótce też działania te powiązano z programami mającymi umożliwić redukcję emisji CO₂ w ramach szeroko rozumianej polityki klimatycznej, uznając działania te za w pełni integralne. Zgodnie bowiem ze strategią zrównoważonego rozwoju polityka klimatyczna jest projektem długoterminowym, wymagającym działań operacyjnych we wszystkich sektorach gospodarki, a zwłaszcza energetycznym.

Najważniejsze działania dotyczące wdrażania polityki klimatycznej UE zostały uregulowane m.in. w następujących aktach prawnych:

1. Dyrektywa 2003/87/WE ustanawiająca unijny system handlu emisjami (EU ETS) jako narzędzie wypełniania zobowiązań protokołu z Kioto.
2. Europejska polityka energetyczna – 2007 r.
3. Pakiet klimatyczno-energetyczny (tzw. 3 x 20) – 2008 r.
4. „Energy Roadmap 2050” – 2011 r.

Istotnym etapem budowania przez Unię wspólniej polityki energetycznej było opublikowanie przez Komisję Europejską w 2006 r. zielonej księgi pt. *Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii* („Europejska strategia”, 2006). W dokumencie tym określono sześć priorytetów dotyczących energetyki: budowa rynków wewnętrznych energii elektrycznej i gazu, bezpieczeństwo dostaw energii, zrównoważona, efektywna i zróżnicowana struktura energetyczna, zapobieganie globalnemu ociepleniu, opracowanie strategicznego planu technologicznego w dziedzinie energetyki, wypracowanie spójnej zewnętrznej polityki energetycznej. Większość propozycji przedstawionych w założeniach zostało pozytywnie przyjętych przez kraje członkowskie, jednak krytycznie odniosły się do nich organizacje pozarządowe. Główny zarzut dotyczył dużej ogólnikowości i braku precyzyjnego sformułowania priorytetów. W odpowiedzi Rada Europejska jeszcze tego samego roku przyjęła Orientacyjny Wykaz Działań dla europejskiej polityki energetycznej. Konsekwencją było wydanie przez Komisję Europejską komunikatu do Rady Europejskiej i Parlamentu Europejskiego pt. *Europejska polityka energetyczna*. W pakiecie tym określono główne cele, których

osiągnięcie pozwoli sprostać wymaganiom dotyczącym emisji gazów cieplarnianych, bezpieczeństwa dostaw energii, zmniejszenia zależności od importu oraz utworzenia rynku wewnętrznego. Na tej podstawie szefowie państw oraz rządów przyjęli w 2007 r. plan działań dotyczący rynku energii, w którym określono następujące cele:

- ograniczenie do 2020 r. emisji gazów cieplarnianych o 20% w stosunku do 1990 r.;
- zwiększenie energooszczędności oraz wzrost efektywności energetycznej do 2020 r. o 20%;
- rozwój nowych technologii oraz zwiększenie do 2020 r. udziału odnawialnych źródeł energii (OZE) w całkowitej produkcji energii w UE do 20%, w tym 10% biopaliwa (Energy Strategy, 2007).

Po długich negocjacjach w grudniu 2008 r. udało się dojść do porozumienia w kwestii propozycji tzw. pakietu klimatyczno-energetycznego, podtrzymującego cele „3 x 20”. Renegocjacji uległy jednak wówczas mechanizmy osiągania wymienionych wyżej celów, przede wszystkim sposobu przydzielania praw do emisji (EU ETS). Pierwotnie zakładano, że uprawnienia te będą do 2012 r. przydzielane za darmo, ale od 2013 r. będzie je można nabyć tylko na aukcji. Zapis ten spotkał się jednak ze sprzeciwem ze strony nowo przyjętych państw, w których energetyka opiera się w większości na węglu, przemysł ciężki jest energochłonny, a stopień zamożności niski. W przyjętym kompromisie ustalono stopniowe zobligowanie podmiotów przemysłu wytwórczego objętego EU ETS do zakupu limitów w drodze aukcji – 20% w 2013 r., do 100%, ale dopiero w 2027 r. Wyjątek mieli stanowić producenci z obszaru zagrożenia „karbon leakage”², którzy mogli się ubiegać, w szczególnych przypadkach, o 100% darmowych udziałów. Objęty obligatoryjnym zakupem praw emisji w obrocie aukcyjnym już od 2013 r. został również sektor energetyczny. Ponownie wyjątek stanowiły nowe kraje członkowskie, które otrzymały w 2013 r. 70% uprawnień bezpłatnie, w zamian jednak za modernizację sektora energetycznego. Ilość darmowych

2 *Karbon leakage* za <http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/cap/leakage/index> – zjawisko ucieczki energochłonnych i wysokoemisyjnych przedsiębiorstw przemysłowych do krajów o liberalnej polityce ekologicznej (dostęp: 28.09.2016).

limitów sukcesywnie ulega zmniejszeniu aż do ich całkowitego wyeliminowania w 2027 r. Istotną zmianą wobec wyjściowej propozycji pakietu klimatyczno-energetycznego dotyczącej redukcji emisji gazów cieplarnianych jest zmiana roku bazowego z 1990 na 2005. Pakiet ten przewiduje ponadto, że co najmniej 50% przychodów z dystrybucji uprawnień do emisji zanieczyszczeń zostanie przeznaczonych na działalność ekologiczną, w tym rozwój OZE (Dyrektywa PE i RUE, 2009).

Godny uwagi, ze względu na liczne kontrowersje, jest nowy plan rozwoju energetyki w Unii Europejskiej, określony w ramach strategicznego programu „Europa 2020 – strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”. Nowa długookresowa strategia, która zastąpiła realizowaną do 2010 r. strategię lizbońską, opiera się na wyznaczeniu trzech obszarów priorytetowych. Pierwszy dotyczy „wzrostu inteligentnego”, czyli budowania gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach; drugi zakłada rozwój gospodarki niskoemisyjnej i efektywnie wykorzystującej zasoby zgodnie z koncepcją „wzrostu zrównoważonego”. Ostatni obszar dotyczy „wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu”, którego celem jest poprawa poziomu zatrudnienia oraz wspieranie gospodarki zapewniającej spójność społeczną, terytorialną i gospodarczą (Strategia, 2010).

Wśród inicjatyw programu Europa 2020 znalazły się dwie dotyczące gospodarki energetycznej i środowiska. Pierwsza, *Europa efektywnie korzystająca z zasobów*, zakłada działania na rzecz uzależnienia wzrostu gospodarczego od wykorzystania źródeł energetycznych oraz transformacji w kierunku gospodarki niskoemisyjnej. Osiągnięciu zamierzonego celu ma towarzyszyć zakończenie budowy wewnętrznego rynku energii oraz stosowanie zachęt w zakresie zrównoważonej produkcji i konsumpcji m.in. poprzez zielone zamówienia publiczne. Poprawa efektywności energetycznej ma zostać ponadto osiągnięta dzięki modernizacji i tworzeniu inteligentnych oraz zintegrowanych sieci infrastruktury energetycznej i transportowej, jak też poprzez podniesienie standardów efektywności energetycznej budynków.

Drugą z inicjatyw jest *Polityka przemysłowa w dobie globalizacji*, mająca bezpośredni i synergiczny wpływ na politykę energetyczną. Zakłada ona działania na rzecz poprawy otoczenia biznesowego, rozwijania horyzontalnego podejścia do polityki przemysłowej,

wspierania sektorów przechodzących na bardziej efektywne wykorzystania zasobów energii oraz restrukturyzację sektorów schyłkowych. Działania te mają skutkować budowaniem innowacyjnej i zrównoważonej, a przez to konkurencyjnej bazy przemysłowej (Strategia, 2010). W sytuacji coraz większych powiązań międzynarodowych łańcuchów wartości i zaostrzającej się konkurencji o niewystarczające zasoby energetyczne i surowce przemysł UE musi przejąć wiodącą rolę w przejściu do oszczędnej, pod względem zasobów, gospodarki niskoemisyjnej. Oznacza to konieczność rozumienia polityki przemysłowej w aspekcie komplementarności całego pakietu założeń społeczno-ekonomicznych, mających wpływ na koszty, ceny i konkurencyjność innowacyjną przemysłu.

Wskutek braku dostatecznego finansowania, w wielu krajach UE, sektora badań naukowych i innowacji, realizacja tego celu jest jednak zagrożona opóźnieniami zarówno w inwestycjach energetycznych, jak i rozwoju technologicznym (Eurostat, 2016). Mimo że prawie 45% energii elektrycznej w Europie opiera się już na niskoemisyjnych źródłach energii, głównie energii wodnej i jądrowej, to większość stanowią instalacje zdekapitalizowane, zlokalizowane przede wszystkim w krajach słabiej rozwiniętych. Część państw UE może zatem stracić więcej niż jedną trzecią mocy wytwórczych do 2020 r. ze względu na ograniczoną żywotność tych instalacji. Oznaczać to będzie konieczność ich wymiany lub próbę przedłużenia żywotności (stanowisko Polski), przy jednoczesnym szukaniu bezpiecznych, alternatywnych paliw, dostosowania się sieci do odnawialnych źródeł energii i osiągnięcie w pełni zintegrowanego wewnętrznego rynku energii. Co więcej, opracowywane od 2007 r. przez poszczególne państwa członkowskie (w tym Polskę) Krajowe Plany Działań dotyczące efektywności energetycznej (National Energy Efficiency Action Plans) są według Komisji Europejskiej „niezadowalające, pogrążające wiele niewykorzystanego potencjału”. Komisja pragnie także efektywniejszej realizacji planu SET (Strategic Energy Technology Plan, SET Plan), w szczególności programów Europejskiego Stowarzyszenia Badań nad Energią (European Energy Research Alliance, EERA) i sześciu europejskich inicjatyw przemysłowych dotyczących wykorzystywania: wiatru, energii słonecznej, bioenergii, inteligentnych sieci, rozszczepienia jądrowego, sekwestracji CO² – CCS. Warty

uwagi i stale podkreślanym zdaniem w programie Energia 2020 jest zapewnienie i zwiększanie poziomu w zakresie bezpieczeństwa jądrowego obywatelom Unii, czego wyrazem jest m.in. uchwalona w październiku 2008 r. dyrektywa w sprawie bezpieczeństwa jądrowego (Nuclear Safety Directive). Bardzo ważnym zagadnieniem, wynikającym zarówno ze zobowiązań międzynarodowych, jak i wewnętrznych programów rozwojowych, jest troska o środowisko, zwłaszcza o ochronę klimatu przed nadmierną emisją CO₂ pochodzenia antropogenicznego.

W 2011 r. Komisja Europejska przyjmuje *Energy Roadmap 2050*, w którym określono cztery główne „szlaki” do bardziej zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii w perspektywie roku 2050: efektywność energetyczna, odnawialne źródła energii, energia jądrowa oraz wychwytywanie i składowanie dwutlenku. Synergia wyznaczonych celów pokazała sposoby tworzenia i analizowania możliwych scenariuszy do roku 2050. Wśród najważniejszych zaleceń znalazły się postulaty:

- dekarbonizacji systemu energetycznego, co jest realne zarówno pod względem technicznym, jak i ekonomicznym. W dłuższej perspektywie scenariusze zmierzające do redukcji emisji okażą się tańsze niż kontynuacja obecnej polityki;
- zwiększenia udziału energii odnawialnej i wykorzystania energii bardziej efektywnie;
- wymiany przestarzałej i zdekapitalizowanej infrastruktury, natychmiastowe zastąpienie jej alternatywną i niskoemisyjną.

Aktywność Komisji Europejskiej w promowaniu kolejnych redukcji emisji dwutlenku węgla wykraczała jednak poza upoważnienie udzielone przez szefów rządów państw Unii Europejskiej. Choć w konkluzjach Rady Unii Europejskiej z lutego 2011 r. nie ma mandatu dla formułowania celu redukcji emisji o 80-95%, to jednak KE na forum międzynarodowym postulowała propozycje dalszego zmniejszania produkcji dwutlenku węgla (*Energy strategy*, 2016).

W 2014 r. ukazał się Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów pt. „Ramy polityczne na okres 2020-2030 dotyczące klimatu i energii”, zwany Białą Księgą. W dokumencie tym Komisja Europejska zaproponowała ustalenie na rok 2030 celu w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych w UE na poziomie 40%

w porównaniu z rokiem 1990. Oznacza to, że sektor EU ETS będzie musiał obniżyć do 2030 r. emisję gazów cieplarnianych o 43%, zaś sektor nieobjęty unijnym systemem handlu emisjami wymagał będzie ograniczenia wielkości emisji o 30% w stosunku do roku 2005 r. W związku z tym roczny wskaźnik obniżania maksymalnej dopuszczalnej wielkości emisji w ramach unijnego systemu handlu emisjami będzie musiał zostać zwiększony z obecnego poziomu 1,74% do 2,2% po roku 2020. W konsekwencji dla zapewnienia redukcji emisji gazów cieplarnianych na łącznym poziomie 40% Komisja proponuje dla całej UE zwiększenie udziału w unijnym miksie energetycznym energii odnawialnej do 27% (dotyczy energii finalnej), co przekłada się na cel w sektorze elektroenergetycznym na poziomie 45% w 2030 r. (Kassenberg, 2014).

Realizacja celu, wynikająca z przyjęcia porozumienia klimatycznego konferencji klimatycznej ONZ w Paryżu (COP21) z grudnia 2015 r., dotycząca zatrzymania wzrostu średniej temperatury powierzchni Ziemi poniżej 2°C, a szczególnie 1,5°C, będzie bardzo trudna. Ocieplenie już przekroczyło 1°C, a zatem niezbędne do osiągnięcia wyznaczonego celu redukcje emisji są olbrzymie i oznaczają w praktyce konieczność spadku emisji netto do zera około 2050 r., a ograniczenia ocieplenia do 1,5°C to spadek emisji netto do zera już do 2030 r. (Agreement, 2015). W ciągu kilkunastu lat na świecie należałoby zatem zlikwidować wszystkie elektrownie węglowe i gazowe bez CCS, samochody spalinowe oraz statki i samoloty napędzane paliwami kopalnymi. Tymczasem wciąż budowane są nowe elektrownie węglowe, które w zamyśle inwestorów mają działać kilkadziesiąt lat, a koncerny wydobywcze co roku wydają setki miliardów dolarów na poszukiwanie nowych złóż paliw kopalnych. Żadne z państw przy tym nie przedstawiło planów, które choćby w niewielkim stopniu zbliżały się do praktycznej realizacji redukcji niezbędnych do dotrzymania zobowiązań. Osiągnięty kompromis mimo to należy uznać za ogromny sukces na drodze do rozwiązania kryzysu klimatycznego. Przede wszystkim został wytyczony długoterminowy cel i wspólna wizja transformacji gospodarki oraz sposobu, w jaki pozyskujemy i wykorzystujemy energię. Epoka paliw kopalnych zaczyna się kończyć. To wyraźny sygnał dla rynków: inwestycje w paliwa kopalne, szczególnie te najbrudniejsze, jak węgiel czy piaski roponośne to przeszłość, przyszłość zaś leży w czystych

źródłach energii i innych elementach nowego systemu energetycznego: sieciach inteligentnych, magazynach prądu i ciepła, elektryfikacji transportu, domach zero- i plusenergetycznych itp. Unia Europejska na szczycie klimatycznym postawiła przed sobą cel redukcji emisji o 40% względem 1990 r., było to jej wkładem w proces międzynarodowych negocjacji klimatycznych.

Z punktu widzenia Polski niezbędne staje się zrewidowanie dotychczasowego stanowiska, forsującego gospodarkę opartą na energetycznym węglu, i obranie ścieżki transformacji wyznaczonej przez nowoczesne technologie. Dalsze pozostawanie w węglowych okopach, w konflikcie z Unią Europejską, ale też resztą świata, ze Stanami Zjednoczonymi i Chinami włącznie, nie ma bowiem sensu. Współcześnie gospodarkę konkurencyjną buduje się na bazie nie tylko względnie wysokiej produktywności i efektywności, ale również elastyczności, przedsiębiorczości i innowacyjności. Jedną z głównych determinant podejmowania przedsięwzięć innowacyjnych przez firmy jest prowadzenie przez nie działalności badawczo-rozwojowej. W Polsce nakłady ponoszone na ten cel są jednak zdecydowanie za niskie. Polskie przedsiębiorstwa nadal cechują się niskim, a w ostatnim czasie nawet obniżającym się poziomem innowacyjności, który wynika głównie z postaw oraz wyborów strategicznych państwa, dążącego do utrzymania dotychczasowego kierunku napływu innowacji, jakim są inwestycje bezpośrednie, kosztem rozwoju własnego zaplecza badawczego. Z tych też powodów firmy boją się ryzyka związanego z podejmowaniem działań innowacyjnych, które są dla nich kapitałochłonne i przynoszą korzyści jedynie w dłuższej perspektywie czasu.

Najnowsze zalecenia Komisji Europejskiej koncentrują się na dostarczeniu argumentów, iż kraje powinny opierać swój wzrost gospodarczy, a szerzej rozwój zrównoważony, na innowacyjnych technologiach wykorzystujących w jak najmniejszym stopniu węgiel i jego pochodne. Celem zasadniczym jest ograniczenie emisji gazów cieplarnianych w perspektywie roku 2050 nawet o 80-95% w stosunku do roku bazowego 1990. Aby osiągnąć te cele, znaczące inwestycje muszą być wykonane w zakresie nowych technologii niskoemisyjnych i energii odnawialnej, poprawy efektywności energetycznej i infrastruktury sieciowej. Komisja stwierdza przy tym, że koszty inwestycji dostosowawczych będą zdecydowanie wyższe

w państwach członkowskich o niższym poziomie dochodów. Polska zawetowała konkluzje w tej kwestii. W ten sposób krajowa dyplomacja uruchomiła proces spowalniania i wstrzymywania nowych polityk klimatycznych Unii Europejskiej.

KONSEKWENCJE PRZYJĘCIA ZAŁOŻEŃ POLITYKI KLIMATYCZNO-ENERGETYCZNEJ UNII EUROPEJSKIEJ DLA PAŃSTW CZŁONKOWSKICH

Rosnąca świadomość znaczenia problematyki ochrony środowiska w kontekście zmian klimatycznych sprawia, że kwestii tych nie da się już dłużej oddzielić od zagadnień gospodarczych. Oprócz niepodważalnych korzyści, działalność produkcyjna i konsumpcyjna generuje rozmaite rezultaty, które wpływają negatywnie na ostateczny dobrobyt i standard życia. Należą do nich rezultaty zewnętrzne dwojakiego rodzaju. Po pierwsze te, które obniżają poziom dobrobytu materialnego wskutek redukcji obecnych i przyszłych możliwości produkcyjnych, związanych z wyczerpywaniem się zasobów. Zaliczają się do nich również zmiany klimatyczne wpływające negatywnie na kapitał fizyczny w wyniku takich zdarzeń jak susze, powodzie czy podnoszenie poziomu morza itp. Po drugie te, które oddziałują na jakość życia poprzez emisję różnego rodzaju zanieczyszczeń, wpływając zarówno na stan środowiska naturalnego, jak i zdrowie społeczeństw. Komisja Europejska ocenia, że zanieczyszczenie środowiska rozumiane jako swego rodzaju ułomność rynku może kosztować unijną gospodarkę nawet 14 mld euro rocznie z powodu spadku produktywności i wzrostu wydatków na ochronę zdrowia, co stanowi ponad 10% PKB rocznie, podczas gdy koszt redukcji emisji gazów cieplarnianych to tylko 1% PKB (Communication, 2007).

O możliwości realizacji długookresowej strategii gospodarki niskoemisyjnej decydować będą zarówno uwarunkowania wewnątrzspółnotowe, jak też występujące aktualnie w gospodarce światowej. Do wewnętrznych należy zaliczyć głównie zróżnicowanie poziomu rozwoju gospodarczego państw członkowskich, strukturę ich gospodarek, posiadane i wykorzystywane zasoby energetyczne oraz stopień uzależnienia od nośników energii czy ogólną sytuację

finansową. Ponadto będą to również wahania cen surowców energetycznych, jak również stabilność polityczna producentów i dostawców (Wojtkowska-Łodej, 2014).

Przyjęte przez UE strategie dotyczące ochrony klimatu w bezpośredni sposób wpływają bowiem na sytuację gospodarczą państw członkowskich. W wielu nowych państwach członkowskich w dalszym ciągu występuje, przy niskiej efektywności procesów produkcyjnych, jej wysoka energochłonność, nadmierne wykorzystanie surowców naturalnych oraz wysoka emisyjność zwłaszcza gazów cieplarnianych. Z tych też względów kraje te niechętnie przyjęły propozycje zmian jako nieadekwatne dla krajów w fazie transformacji i rozwoju wyraźnie opóźnionego w stosunku do „starej” UE. Jednakże UE oczekuje, że to właśnie te kraje wniosą największy wkład w dalsze zmniejszanie emisji CO₂, gdyż posiadają największe rezerwy w zakresie wzrostu efektywności energetycznej, jak też rozwoju energii ze źródeł odnawialnych. Obecnie presja redukcji gazów cieplarnianych została wprawdzie nieco złagodzona, do czego paradoksalnie przyczynił się kryzys gospodarczy lat 2009-2010. Spowodował on bowiem spowolnienie wzrostu gospodarczego, co bezpośrednio przełożyło się na spadek emisji zanieczyszczeń, powodując tym samym szybsze osiągnięcie zakładanego poziomu redukcji o wspomniane 20%. Podejmowane i realizowane inicjatywy znajdują potwierdzenie w osiąganych przez państwa członkowskie wymiernych efektach statystycznych. Zużycie energii pierwotnej w UE-28 spadło w 2015 r. o 3,9%, co okazało się najlepszym rezultatem od 1984 r., wskutek ograniczenia zużycia paliw kopalnych w bilansie energetycznym, przy jednoczesnym wzroście udziału energii odnawialnej. Całkowite zużycie paliw kopalnych wykazało przy tym duże zróżnicowanie. W największym stopniu spadło zużycie gazu – o 10,7% – wykazując tendencję spadkową już od 2013 r. Największy spadek zanotowano w Danii (16,4%), Estonii (21,5%), Grecji (23,3%), Słowacji (34,4%) oraz Szwecji (17,0%). Konsumpcja paliw kopalnych stałych spadła w tym czasie o 4,3%, a paliw płynnych jedynie o 1,2%. Tendencja spadkowa nie dotyczyła jednak wszystkich państw członkowskich, wykazując wzrost zużycia paliw kopalnych aż w dziesięciu krajach, głównie Belgii (17,1%), Bułgarii (9,4%) i Hiszpanii (7,5%) (Eurostat, 2016).

Tendencje te nie miały jednak wpływu na zakładane przez Komisję Europejską cele strategiczne, co w sytuacji dążenia niektórych

państw, w tym Polski, do maksymalizacji wykorzystania własnych zasobów pozostaje w oczywistej sprzeczności. Ponadto wśród państw Europy Środkowej występują realne obawy, iż wprowadzenie nowoczesnych, niskoemisyjnych technologii osłabi tempo wzrostu PKB, wygeneruje większe bezrobocie, co może wpłynąć na pogłębienie dystansu rozwojowego w stosunku do państw „starej piętnastki”. Dodatkowym problemem staje się brak kapitału na zakup nowoczesnych urządzeń, co niewątpliwie pociągnie za sobą dalszy wzrost zadłużenia. Dotychczasowe sukcesy wielu państw na polu redukcji emisji zanieczyszczeń spowodowane były bowiem nie poprawą efektywności energetycznej, a przekształceniami strukturalnymi i upadłością niektórych agresywnych sektorów gospodarki. Fakt ten znajduje potwierdzenie w statystycznej analizie poziomu emisji poszczególnych członków UE. W latach 1990-2014 w czołówce UE, notując najwyższy spadek emisji CO₂, znalazły się bowiem najmniej rozwinięte kraje, a mianowicie Litwa (59,4%), Łotwa (57,9%), Rumunia (56, 2%), Estonia (48,8%), Bułgaria (45,9%) i in. (Technical report, 2015).

Wprowadzone po 2012 r. zmiany w europejskim systemie handlu emisjami, przy utrzymujących się jednocześnie wysokich cenach ropy naftowej na światowych rynkach finansowych, przyczyniają się do znacznej poprawy bezpieczeństwa energetycznego. Zasadniczy wpływ na tę sytuację ma kilka czynników, wśród których istotne będą: mniejsze ryzyko braku podaży konwencjonalnych surowców energetycznych, mniejsza podatność podmiotów krajowych na szoki cenowe surowców oraz poprawa salda bilansu handlowego. W rezultacie powinien wystąpić wzrost nakładów inwestycyjnych na technologie w zakresie energii alternatywnej, przy jednoczesnym ograniczeniu wydatków inwestycyjnych w sektorach gospodarki wykorzystujących technologie i surowce konwencjonalne. Wymagać to będzie jednak zmian w strategii rozwoju wielu krajów członkowskich. Wciąż aktualny jest tam bowiem dylemat, czy tak cenny surowiec, jakim jest węgiel kamienny, w dalszym ciągu wykorzystywać w sposób tradycyjny, czy do budowy innowacyjnej i w pełni konkurencyjnej gospodarki. Osiągnięcie zamierzonego efektu gospodarczego będzie wymagać stworzenia przez państwo odpowiedniego systemu informacyjnego o potrzebie i zasadności wspierania ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. Ponadto niezbędne stanie

się zbudowanie efektywnego systemu finansowania przedsięwzięć ekologicznych, zakładając, iż większość słabiej rozwiniętych państw Unii nie posiada wystarczających zasobów na ich realizację.

Istotnym czynnikiem właściwie realizowanej polityki klimatyczno-energetycznej będą odpowiednio ukierunkowane wydatki na badania, których celem powinno być tworzenie innowacyjnych i wysokoefektywnych technologii niskoemisyjnych, prowadzące do powstania nowoczesnych gałęzi produkcji, a tym samym całej gospodarki. Stanie się to początkiem nowej rewolucji przemysłowej, przekształcającej gospodarkę w niskoenergetyczną, zapewniając jednocześnie większe bezpieczeństwo, konkurencyjność i zrównoważenie zużycia energii.

Stanowisko krajów członkowskich wobec postulowanych zmian nie jest jednorodne. Jak słusznie zauważa M. Malucha (2013), różnice dotyczą głównie społecznych i ekonomicznych kosztów walki z globalnym ociepleniem. Z tych też względów najbardziej efektywnym rozwiązaniem będzie powiązanie polityki klimatycznej z działaniami na rzecz poprawy konkurencyjności gospodarki UE. Wspólnota już od dawna ma świadomość stale rosnącego zapotrzebowania na energię i promuje zwiększenie wykorzystywania odnawialnych źródeł energii, które przyczyniłyby się do zmniejszenia zależności Unii od paliw importowanych, przy jednoczesnej redukcji emisji gazów cieplarnianych (Riedel, 2014).

W okresie przejściowym poważnym problemem, zwłaszcza dla państw biedniejszych, może się okazać wzrost cen tradycyjnych źródeł energii. Odbije się to negatywnie na mieszkańcach generujących dochody poniżej średniej płacy w gospodarce narodowej, których nie będzie stać na zakup ekologicznych, ale jednocześnie drogich urządzeń. Może się zatem okazać, że beneficjentami polityki klimatycznej będą jedynie odbiorcy osiągający dochody przeciętne i powyżej średniej. W tym przypadku niezbędna okaże się konieczność uwzględnienia struktury dochodowej poszczególnych państw, jak też problemu rozwarstwienia dochodowego społeczeństw UE. Pozytywne zmiany Komisja Europejska prognozuje jednak w obrębie rynku pracy, po krótkookresowym zmniejszeniu zatrudnienia, w związku z konsekwencjami wprowadzenia systemu handlu emisjami, w długim okresie w wyniku zwiększenia wydatków inwestycyjnych powinien nastąpić wzrost zatrudnienia, zwłaszcza w sektorach wysokich

technologii. Wymagać to będzie stworzenia programów przekwalifikowania pracowników w celu uniknięcia bezrobocia strukturalnego. Dotyczy to zarówno pracowników związanych z energetyką konwencjonalną, jak też sektorów kooperujących i świadczących na jej rzecz różnego typu usługi (Prognozy, 2010).

Zakładany przez Komisję Europejską plan ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w UE o 80-95% do 2050 r. będzie oznaczał zniwelowanie różnic w cenach kwot emisyjnych między regionami UE. Największy wzrost cen nastąpi w regionach krajów o najniższym poziomie rozwoju, w których obecnie ceny te są najniższe. Dopiero po pełnej liberalizacji rynku emisji należy się spodziewać, iż ceny te będą wykazywać tendencję do konwergencji.

Z tych też powodów wśród państw UE nadal spotykamy się z tzw. nacjonalizmem energetycznym, wynikającym m.in. z wagi sektora energetycznego dla bezpieczeństwa i suwerenności państwa, a także z różnic w bilansie energetycznym, infrastrukturze i związanym z nim postrzeganiem potencjalnych zagrożeń dla bezpieczeństwa energetycznego. Wymaga to stworzenia warunków solidarności energetycznej poprzez budowę infrastruktury łączącej państwa członkowskie z sobą oraz z dostawcami energii. Ważna jest ponadto świadomość społeczna konieczności poprawy efektywności energetycznej poprzez szersze wykorzystanie urządzeń energooszczędnych. Jednocześnie gospodarki państw powinny odpowiednio wcześniej przystosować się do prognozowanego rozwoju rolnictwa energetycznego, które może być wykorzystywane przede wszystkim do produkcji paliw z biomasy. W rezultacie doprowadzi to do zagospodarowania produktów ubocznych rolnictwa w sposób przyjazny środowisku, a wytworzony biogaz w dużym stopniu zastąpi gaz ziemny, zwiększając tym samym samowystarczalność energetyczną lokalnych społeczności.

W tej sytuacji państwa, w tym Polska, będą musiały przygotować długoterminową perspektywę inwestycyjną dla energetyki, przemysłu i transportu. Szczególnie korzystne w tym zakresie są zapisy, które nie precyzują sposobu redukcji emisji, np. poprzez dekarbonizację. Celem jest osiągnięcie zerowych emisji netto, co oznacza, że można emitować tyle, ile się jest w stanie absorbować, np. dzięki zalesianiu czy rozwijaniu upraw roślin energetycznych. Nie trzeba zatem skupiać się wyłącznie na technologiach

odnawialnych – fotowoltaicznych, wiatrowych lub geotermalnych, ale można również inwestować w elektrownie jądrowe, w wychwytywanie i przechowywanie dwutlenku węgla (*carbon capture and storage, CCS*) lub jego utylizację (*carbon capture and utilisation, CCU*), w poprawę efektywności energetycznej i w zwiększanie zdolności absorpcji dwutlenku węgla. Wypracowanie długoterminowej wizji redukcji emisji pozwoli na dywersyfikację źródeł energii i surowców energetycznych, jak też rozwój innowacyjnych sektorów gospodarki.

PODSUMOWANIE

Unia Europejska jest obecnie na dobrej drodze do zrealizowania celów wytyczonych na 2020 r. w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych i stosowania energii odnawialnej. Znacząco wzrosła też efektywność wykorzystania energii dzięki bardziej energooszczędnym budynkom, wyrobom, procesom przemysłowym i pojazdom. Jednocześnie użytkownicy indywidualni i odbiorcy przemysłowi są coraz bardziej zaniepokojeni rosnącymi cenami energii i różnicami w poziomach cen partnerów handlowych UE. Ponadto unijny system handlu emisjami nie napędza w wystarczającym stopniu inwestycji w technologie niskoemisyjne, zwiększa bowiem prawdopodobieństwo realizacji polityk krajowych podważających równe warunki konkurencji, które ten system z założenia miał tworzyć.

Polityka unijna w obszarze energii i klimatu powinna zapewnić zatem państwom członkowskim możliwości bardziej elastycznego określania, odpowiednio do indywidualnych warunków, sposobu przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną, preferowanego koszyka energetycznego i potrzeb w zakresie bezpieczeństwa energetycznego, a także w konsekwencji minimalizację kosztów procesu. Należy przy tym pamiętać, że polityka klimatyczna jest inwestycją w długoterminową budowę innowacyjnych rozwiązań.

Mając świadomość, iż omawiana problematyka jest sferą badawczą niezwykle dynamiczną, formułowane w tekście tezy w dłuższej perspektywie nie mają charakteru definitywnego i wymagają dalszych badań i analiz.

BIBLIOGRAFIA:

- Agreement. (2015). United nations conference on climate change. Pozyskano z: <http://www.cop21.gouv.fr/en> (dostęp: 06.11.2016).
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions on the Mid-term review of the Sixth Community Environment Action Programme. (2007). COM, 225.
- Council Resolution of 17 December 1974 concerning Community energy Policy objectives for 1985 (1975). *Official Journal C 153*, 09/07, P.0002-0004.
- Dobroczyńska, A. (red.). (2008). *Energetyka w Unii Europejskiej: droga do konkurencji na rynkach energii elektrycznej i gazu*. Urząd Regulacji Energetyki, 41
- Dyrektywa PE i RUE dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE, 72/WE. (2009).
- Energy Strategy for Europe 2011-2020 and the Infrastructure priorities for 2020 and beyond. (2007). Pozyskano z: europa.eu/rapid/press-release_MEMO-10-637_en.htm (dostęp: 12.10.2016).
- Energy strategy. (2016). Pozyskano z: <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-strategy/2050-energy-strategy> (dostęp: 24.10.2016).
- Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii*. (2006). Pozyskano z: <http://www.pga.org.pl/prawo/zielona-ksiega.pdf> (dostęp: 06.11.2016).
- Gross domestic expenditure on R&D (GERD) % of GDP. Eurostat. (2016). Pozyskano z: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table> (dostęp: 24.10.2016).
- Kassenberg, A. (2014). II Pakiet klimatyczno-energetyczny – na ile szansa, na ile zagrożenie? *Biuletyn Informacyjny*. Instytut na Rzecz Ekorozwoju, 14/20.
- Malucha, M. (2013). Europejska polityka klimatyczna. *Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 281, 95-102.
- Prognozy dotyczące rynku pracy w UE w 2020 roku. Pozyskano z: <http://ec.europa.eu/social/main> (dostęp: 02.10.2016).
- Raport. Potencjał efektywności energetycznej i redukcji wybranych grupach użytkownika energii. Droga naprzód do realizacji pakietu klimatyczno-energetycznego. (2011). Pozyskano z: www.eplan.info.pl/gospodarowanie (dostęp: 17.11.2016).
- Riedel, R., (2014). Konkurencyjność Unii Europejskiej w globalizującym się świecie. W: A. Pacześniak i M. Klimowicz (red.), *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie*. Wrocław: OTO, 281-294.

Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. Krajowy Program Reform, Europa 2020. (2010). Ministerstwo Gospodarki, 1-8.

Technical report. (2015). Approximated EU GHG inventory: proxy GHG estimates for 2014, European Environment Agency, 9.

Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. (1992). Pozyskano z: <http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php> (dostęp: 06.10.2016).

Wojtkowska-Łodej, G. (2014). Wyzwania klimatyczne i energetyczne a polityka Unii Europejskiej. *Polityka Energetyczna*, 17, 39-52.

Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License
<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>