



Analizy natolińskie

2(50)2011

TOMASZ GRZEGORZ GROSSE

Polityka energetyczno-klimatyczna

Pominięte wyzwanie dla polskiej prezydencji w UE

Pominięty priorytet prezydencji

Jednym z głównych zagrożeń dla rozwoju polskiej gospodarki w średnim okresie czasu są wysokie koszty wdrożenia Pakietu Energetyczno-Klimatycznego (PEK). Tymczasem wśród priorytetów polskiej Prezydencji w Radzie UE nie ma tej problematyki. Polski rząd akcentuje w polityce europejskiej jedynie aspekt bezpieczeństwa energetycznego oraz wsparcie dla liberalizacji rynku energii. Na konferencji dotyczącej kwestii energetycznych wiceminister gospodarki M. Korolec stwierdził, że podczas prezydencji rząd będzie się koncentrował na zewnętrznej polityce energetycznej Unii oraz tzw. pakiecie infrastrukturalnym¹. Dotyczy on m.in. budowy połączeń energetycznych między państwami członkowskimi, które umożliwią powstanie jednolitego rynku energii w Europie. Taki program działań wydaje się stanowczo niewystarczający. Polski rząd pomija bowiem zasadnicze dla konkurencyjności krajowej gospodarki wyzwania i zagrożenia wynikające z polityki energetyczno-klimatycznej Unii. Ponadto, zachowuje bierność w dyskusji nad kolejnymi propozycjami zaostreżenia PEK oraz jego uzupełnienia przez podatek węglowy (od emisji CO₂).

Skala wyzwań dla polskiej gospodarki

Pakiet Energetyczno-Klimatyczny wprowadza wymagania dotyczące redukcji emisji gazów cieplarnianych i nakłada wysokie koszty dostosowania polskiej energetyki oraz innych działów gospodarki do wymogów prawa UE.

Cele PEK są potocznie zwane „3 razy 20 na 2020” i dotyczą:

- zwiększenia do 2020 roku efektywności energetycznej o 20% w stosunku do tzw. „scenariusza BAU” (ang. business as usual – scenariusz, w którym nie przewiduje się żadnych dodatkowych działań w zakresie efektywności energetycznej);
- zwiększenia do roku 2020 udziału energii ze źródeł odnawialnych do 20% całkowitego zużycia energii finalnej w UE;
- zmniejszenia do 2020 roku emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 20%, w porównaniu do 1990 roku, z możliwością wzrostu tej wielkości nawet do 30% pod warunkiem, że inne kraje rozwinięte zobowiążą się do porównywalnej redukcji emisji, a wybrane kraje rozwijające się wniosą wkład stosowny do swoich możliwości redukcyjnych. Warto zauważyć, że niektórzy politycy europejscy naciskają, aby Unia przyjęła jednostronne zobowiązania redukcji emisji gazów o 30% bez względu na stanowisko państw pozaeuropejskich. Ponadto, Komisja Europejska² proponuje dalszą redukcję emisji w 2050 roku o 80-95% (w stosunku do 1990).

Spełnienie wymogów PEK jest w Polsce szczególnie trudne. Decyduje o tym kilka czynników. Po pierwsze, bardzo zły stan infrastruktury energetycznej. Szacunki wskazują, że około 40% bloków energetycznych ma ponad 40 lat, a 15% - ponad 50 lat, a więc powinny być natychmiast zatrzymane i odłączone od sieci. Łącznie ponad 70% bloków to bloki 30-letnie i starsze. Dekapitalizacja elektrowni przekracza 73%, sieci przesyłowych - 71%, sieci dystrybucyjnych - 75% a dekapitalizacja ciepłownictwa - 63%. Zły stan infrastruktury systematycznie się pogłębia i nie przeciwdziała temu ani proces prywatyzacji energetyki, ani inwestycje komercyjne lub publiczne dokonywane w ostatnich latach.

Po drugie, w Polsce sektor energetyczny jest mało wydajny, co jest w części wynikiem złego stanu infrastruktury. Energochłonność gospodarki należy do najwyższych w Unii Europejskiej. Według szacunków rządu³ jest około trzykrotnie wyższa niż w „starych” krajach członkowskich (UE-15).

Po trzecie, w Polsce blisko 90% energii jest pozyskiwane z węgla kamiennego i brunatnego (w UE średnio poniżej 30%). Jest to wynikiem posiadania stosunkowo dużych zasobów własnych tego surowca, co powoduje, że gospodarka oparta na węglu ma w Polsce duże znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego. Jest to

Polski rząd pomija zasadnicze dla konkurencyjności krajowej gospodarki wyzwania i zagrożenia wynikające z polityki energetyczno-klimatycznej Unii.

jednak wysokoemisyjne źródło energetyczne, generujące np. dwukrotnie więcej CO₂ niż gaz ziemny. Właśnie dlatego implementacja PEK jest znacznie bardziej kosztowna w Polsce, niż w innych krajach UE, np. w opierających swoje źródła energii na gazie (Holandia, Włochy, Irlandia, W. Brytania), energii nuklearnej (Francja, Szwecja, Belgia, Litwa, Słowacja) lub źródłach odnawialnych (Austria, Łotwa, Szwecja, Finlandia). Udział energii ze źródeł odnawialnych (OZE) w Polsce stanowił w roku 2008 tylko 7,6%, podczas gdy średnia unijna zbliżyła się w tym czasie do 18%. Trudno będzie zrealizować cele PEK w tym zakresie (wynoszą one dla Polski 15% OZE w 2020 roku). W rezultacie Polska należy do największych emitentów gazów cieplarnianych w UE.

Unijna polityka energetyczno-klimatyczna wymusza na Polsce (i innych państwach Europy Środkowej) ponoszenie wysokich kosztów dostosowania. Mogą one mieć poważne skutki dla funkcjonowania tych gospodarek, a w tym również pogorszenia ich konkurencyjności cenowo-kosztowej na wspólnym rynku i w wymianie globalnej. Tym bardziej, że PEK nie uwzględnia specyfiki energetycznej tych krajów (np. nie rozróżnia między trudniejszym punktem startu gospodarek opartych na węglu). W zasadzie nie uwzględnia również poziomu rozwoju poszczególnych państw. Na przykład wprowadzony w Unii podział uprawnień do emisji (tzw. EU ETS) zakłada, że jedynie 10% spośród nich będzie dystrybuowane w oparciu o kryterium PKB na mieszkańca.

Specjaliści wskazują również na inne elementy PEK niekorzystne dla słabiej rozwijających się gospodarek Europy Środkowej. Na przykład przydział bezpłatnych uprawnień w okresie 2013–2020 dla sektorów przemysłowych zagrożonych przeniesieniem produkcji („ucieczką emisji”) jest dokonywany w oparciu o wskaźniki (*benchmarks*) z najbardziej efektywnych i zaawansowanych technologicznie instalacji w Unii Europejskiej. Jest to korzystne dla najwyżej rozwijających się państw o zmodernizowanej energetyce i mających wysokie nasycenie technologiami energooszczędnymi w gospodarce.

„Niekóre sektory przemysłowe w Polsce (...) dostaną mniej uprawnień potrzebnych do produkcji od swoich konkurentów w innych krajach Unii Europejskiej”⁴. Szacuje się, że polska gospodarka otrzyma w związku z tym o około 30% uprawnień mniej. Dlatego eksperci przewidują możliwość ograniczenia inwestycji zagranicznych we wrażliwych sektorach lub realokacji produkcji do innych państw UE mających mniejsze koszty wytwarzania. W Polsce zagrożone są zwłaszcza przedsiębiorstwa sektorów najbardziej energochłonnych: hutniczego, chemicznego i rafineryjnego, mineralnego, papierniczego. Niekóre sektory nie zostały w ogóle uwzględnione przez Komisję Europejską na liście darmowych uprawnień ze względu na ryzyko „ucieczki emisji”. Dotyczy to m.in. producentów cegieł i dachówek.

Polska znalazła się w grupie państw korzystających w latach 2013-2020 z prawa derogacji odpłatnych uprawnień w elektroenergetyce (otrzymała do 70 % darmowych uprawnień w 2013 roku, sukcesywnie ograniczanych w kolejnych latach). Osłabi to zapewne tempo podwyżek energii dla przedsiębiorstw i konsumentów. Niemniej Komisja Europejska naciska na Polskę, aby w jak najmniejszym stopniu wykorzystywała darmowe emisje. Postuluje również powiązanie derogacji z dodatkowymi inwestycjami w instalacje CCS⁵.

W przypadku Polski niezbędne inwestycje związane z wdrożeniem PEK obliczane są na 92 mld euro do roku 2030⁶. Eksperci Międzynarodowej Agencji Energetycznej⁷ łączne koszty implementacji PEK oraz rozbudowy i modernizacji infrastruktury energetycznej w Polsce szacują na 195 mld euro w tym samym okresie. Krajowi specjaliści⁸ zakładają jeszcze większe koszty: od 265 do 320 mld euro. Skala tych inwestycji jest niewspółmierna do stopnia rozwoju ekonomicznego.

Polityka rządu przerzuca większość kosztów dostosowania polskiej gospodarki do wymogów PEK na rynek. Warto zauważyć, że jest to zgodne z podejściem unijnym. Realizacja PEK ma być dokonana przez inwestycje podmiotów gospodarczych, m.in. w oparciu o system aukcyjny uprawnień do emisji oraz rozwój rynku wewnętrznego energii w UE. Inwestycje publiczne są przewidywane w formie uzupełniającej, np. w sytuacji kiedy nie są wystarczająco atrakcyjne dla finansowania rynkowego lub kiedy fundusze publiczne służą pobudzeniu inwestycji rynkowych. Takie podejście oznacza, że inwestycje energetyczne i ekologiczne będą powodować drastyczny wzrost ceny prądu dla przemysłu i odbiorców indywidualnych (tym bardziej, że polski rząd planuje

uwolnienie cen energii dla gospodarstw domowych). Według różnych szacunków wzrost ten może sięgnąć od 50 nawet do 100%⁹. Grozi to spadkiem konkurencyjności polskiej gospodarki i zmniejszeniem dobrobytu społeczeństwa. Może również ograniczać inwestycje zagraniczne i prowadzić do przenoszenia produkcji z Polski do krajów trzecich.

Według ekspertów unijnych¹⁰ zatrudnienie w sektorach narażonych na ryzyko emigracji przemysłów wysokoemisyjnych i energochłonnych jest w Polsce najwyższe w UE i wynosi ponad 9% wszystkich zatrudnionych w przemyśle (średni udział w Unii to niecałe 3%). Oznacza to, że w obliczu znaczącej skali inwestycji biznes może być bardziej skłonny do przeniesienia produkcji, aniżeli ponoszenia wysokich kosztów. Według ekspertów Banku Światowego realizacja PEK w Polsce wpłynie ujemnie na tempo wzrostu gospodarczego, średniorocznie o 1 % PKB do 2030 roku. Najtrudniejsze będą przy tym lata w okolicy roku 2020, kiedy koszty Paktu mogą sięgać nawet do 2 % PKB. Możliwy jest również spadek zatrudnienia średniorocznie o około 140 tys. osób (ok. 1% ogółu pracujących)¹¹. Szacunki polskich ekspertów¹² są jeszcze bardziej alarmujące (średnio ponad 2-procentowy spadek PKB i blisko 2-procentowy wzrost bezrobocia).

Pakiet energetyczno-klimatyczny ma wymuszać radykalne zmiany paradygmatu gospodarczego w Europie. Tworzy reżim regulacyjny, który nie tylko ma inicjować zmianę technologiczną, ale wprowadza nowe warunki dla konkurencyjności gospodarczej. Zyskują przede wszystkim te gospodarki, które mają wysoki poziom zaawansowania technologicznego (w odniesieniu do niskich emisji), a także duży udział czystych źródeł energetycznych w narodowej gospodarce. Jednocześnie tracą przede wszystkim te, które mają słabo rozwinięte technologie, energetykę opierającą się na wysokoemisyjnych źródłach (np. węgla), a dodatkowo nie posiadają odpowiednich zasobów inwestycyjnych, które pozwoliłyby na szybkie zmiany profilu gospodarki.

Dyskusja nad polityką energetyczno-klimatyczną w kontekście nowego budżetu Unii

Cele Pakietu Energetyczno-Klimatycznego zostały wpisane do Strategii „Europa 2020” stając się w ten sposób wspólnymi zadaniami dla instytucji unijnych i państw członkowskich. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że sprawne wdrożenie Pakietu jest przede wszystkim zadaniem członków UE, a ponadto główny ciężar inwestycji

został przerzucony na rynek. Podstawowe znaczenie ma tutaj unijny system handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS). Przy czym Komisji Europejskiej zależy na tym, aby koszty tych uprawnień były jak największe, a zwolnienia udzielane były jedynie w minimalnym zakresie. Rynkowy charakter finansowania PEK powoduje, że w polityce energetycznej UE tak silnie akcentowane jest pogłębienie integracji wspólnego rynku w omawianym sektorze. Działania inwestycyjne władz publicznych, w tym zwłaszcza prowadzone z budżetu unijnego, mają jedynie uzupełniające i dość niewielkie znaczenie. Dotyczą przede wszystkim sytuacji, kiedy mechanizmy rynkowe zawodzą, na przykład są nieopłacalne dla skutecznego wdrożenia kryteriów PEK. Inwestycje dokonywane z budżetu unijnego służą głównie zbudowaniu wolnego rynku w energetyce (np. w dziedzinie zapewnienia połączeń sieciowych między poszczególnymi granicami wewnętrznymi w UE). Mogą także zwiększyć zakres bezpieczeństwa energetycznego. Natomiast w niewielkiej części, i jedynie w pośredni sposób, zapewniają realizację PEK.

Skala inwestycji

związanych z wdrożeniem Pakietu Energetyczno-Klimatycznego jest niewspółmierna do stopnia rozwoju ekonomicznego Polski.

Przykładowo niektóre działania polityki innowacyjnej UE przyczynią się do realizacji celów PEK, na przykład poprzez rozwój i implementację technologii niskoemisyjnych. Polityka innowacyjna jest jednak kierowana przede wszystkim do najlepiej rozwijających się ośrodków badawczo-rozwojowych. Powoduje to, że jest to instrument tylko w niewielkim stopniu wspierający badania i inwestycje dokonywane w Polsce. Kolejnym przykładem jest polityka przemysłowa UE. Może ona w pewnym stopniu służyć wdrażaniu ekologicznych technologii do przemysłu, w tym do gałęzi przeżywających trudności. Obecnie jest to jednak bardziej wyzwanie negocjacyjne dla polskiej dyplomacji w odniesieniu do kształtowania przyszłej perspektywy budżetowej Unii, aniżeli realnie dostępne środki finansowe UE. Kolejnym instrumentem są projekty transeuropejskich sieci energetycznych. Jak wspomniałem, są one przede wszystkim narzędziem zwiększającym urynkowanie energetyki w Europie, a nie realizacji PEK. Ponadto, w dużym stopniu są finansowane z budżetów państw członkowskich bądź kredytów europejskich instytucji finansowych.

Słabość realizacji PEK z funduszy europejskich najlepiej obrazuje główny instrument inwestycyjny w UE, jakim jest polityka spójności. Przykładowo w ramach tej polityki

wspierane są inwestycje w odnawialne źródła energetyczne oraz poprawę efektywności energetycznej. Stanowią one jednak tylko niewielki procent inwestycji tej polityki. Znacznie więcej polityka spójności wydaje na infrastrukturę transportową, przez co przyczynia się do zwiększenia emisji gazów cieplarnianych w Europie. Pokazuje to dość dobrze, jak słabo są ze sobą skoordynowane poszczególne polityki UE. Dlatego polityka spójności nie może być póki co określana jako instrument wsparcia realizacji PEK w najbiedniejszych państwach członkowskich UE.

Podsumowując dotychczasowe rozważania można uznać, że podstawowym wyzwaniem dla polskiej prezydencji w UE jest zapewnienie szerszego udziału polityki spójności w finansowaniu kosztów implementacji PEK w słabiej rozwijających się krajach i regionach UE. Dotyczy to przede wszystkim projektów w zakresie rozwoju energii odnawialnej i poprawiających efektywność energetyczną. Ponadto, działania innych polityk redystrybucyjnych UE, które będą przyczyniały się do realizacji PEK - w tym zwłaszcza polityki innowacyjnej i polityki przemysłowej - powinny w większym stopniu być adresowane do krajów Europy Środkowej.

Jest to niezwykle trudne wyzwanie dla polskich polityków. Tendencje zmian w dyskusji europejskiej dotyczącej przyszłego budżetu UE są bowiem w dużym stopniu odwrotne od polskich interesów. Komisja Europejska zapewne nie zaproponuje większych zmian w stosunku do obecnej struktury instrumentów europejskich w celu zwiększenia wsparcia finansowego UE dla wdrażania PEK. Oznacza to, że będą one tylko w niewielkim zakresie i w pośredni sposób finansować implementację tego Paktu w słabiej rozwijających się państwach członkowskich. Świadczą o tym propozycje dotyczące przyszłej perspektywy finansowej UE zawarte w średniookresowym przeglądzie budżetu UE¹³. Podobne są propozycje Parlamentu Europejskiego dotyczące finansowania polityki energetycznej UE¹⁴. Budżet Unii powinien zdaniem Parlamentu wesprzeć rozwój transeuropejskiej infrastruktury energetycznej, zwłaszcza budowy połączeń międzypaństwowych oraz powiązań lokalnych elektrowni korzystających z OZE z siecią krajową i europejską. Parlament opowiada się za większym finansowaniem projektów dotyczących energii odnawialnej i poprawiających efektywność energetyczną. Ponadto, zaleca skierowanie funduszy UE na rozwój nowych technologii energetycznych. Propozycje zawarte w rezolucji Parlamentu Europejskiego faktycznie pokrywają się z dotychczas występującymi instrumentami finansowymi unijnego bu-

dżetu. Ponadto, parlamentarzyści proponują zwiększenie roli instrumentów kredytowych w finansowaniu infrastruktury energetycznej w Europie.

Najbardziej wpływowe państwa członkowskie będące głównymi płatnikami netto do budżetu Wspólnoty są niechętne zwiększaniu finansowania przyszłej perspektywy budżetowej UE. Są również niechętne zwiększaniu wsparcia finansowego UE dla wdrażania PEK. Występuje natomiast odwrotna tendencja do zwiększania tempa redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz dyskusowania nowych form opodatkowania emisji CO₂. W negocjacjach europejskich pojawiła się na przykład propozycja największych płatników netto do budżetu UE, aby utrzymać transfery finansowe polityki spójności dla najsłabszych członków Wspólnoty pod warunkiem akceptacji przez nich wyższej, tj. 30-procentowej redukcji CO₂ do 2020 roku.

Pojawiła się także propozycja zwiększenia dochodów własnych Unii poprzez skierowanie do budżetu UE dochodów ze sprzedaży uprawnień do emisji z systemu EU ETS. Rozważane są wpływy do budżetu UE z podatku energetycznego od emisji CO₂. Takie propozycje znalazły się m.in. w przygotowanym przez Komisję Europejską średniookresowym przeglądzie budżetu, a także we wspólnej propozycji szefa komisji budżetowej Parlamentu Europejskiego A. Lamassoure, byłego premiera Belgii G. Verhofstadta oraz szefowej komisji PE ds. nowej perspektywy finansowej UE - J. Haug. W kwietniu 2011 roku wspomniani eurodeputowani postulowali, aby główny ciężar dochodów Unii został oparty na tzw. podatku węglowym (od emisji CO₂). Jeśli zostanie on obliczony w wysokości 20 euro za każdą tonę wyprodukowanej lub „importowanej” emisji CO₂ to przyniesie wpływy do unijnego budżetu w wysokości ok. 48,5 mld euro rocznie. Zmieniłoby to w sposób zasadniczy sposób finansowania Unii Europejskiej. Z dotychczasowego systemu opierającego się na wkładach państw członkowskich obliczanych zasadniczo według ich zamożności (poziomu PKB) - na system obciążający przede wszystkim wysokoemisyjne gospodarki i gałęzie produkcyjne. Oznaczałoby to, że Polska i większość innych słabiej rozwijających się państw Europy Środkowej zostałyby obciążone znacznie większymi niż do tej pory kosztami funkcjonowania UE. Tego typu propozycje należy więc uznać za zbyt daleko idące oraz niebezpieczne dla polskiej gospodarki. Podważają one również dotychczasową zasadę kształtowania wkładów poszczególnych państw do wspólnego budżetu w zależności od ich zamożności.

Zaawansowanie dyskusji na temat dochodów własnych Unii wskazuje na to, że wspomniane propozycje, choć być może w nieco zmniejszonym zakresie, mogą jednak uzyskać przychylność większości państw członkowskich. Warto zwrócić uwagę, że podobne propozycje zgłosił z imienia Komisji Europejskiej w październiku 2010 roku także komisarz J. Lewandowski, choć w jego koncepcji dochody z podatku węglowego

Polityka spójności

nie może być określana jako instrument wsparcia realizacji

Pakietu Energetyczno-Klimatycznego w najbiedniejszych państwach członkowskich UE.

powinny przynieść „jedynie” od 20 do 30 mld euro rocznie. W tym kontekście dyskusja o przyszłych ramach finansowych UE nabiera szczególnego znaczenia dla polskiej prezydencji w UE, podczas której będą prawdopodobnie zapadały wiążące decyzje w omawianym zakresie.

Zbliżoną propozycją jest zmiana sposobu opodatkowania energii w państwach członkowskich. Została ona opracowana przez Komisję Europejską w ramach szerszej koncepcji pogłębiania integracji rynku wewnętrznego w Europie¹⁵. Omawiana propozycja ma dwa główne cele. Po pierwsze Komisja chciałaby zwiększyć harmonizację podatków w Europie, co wspierają również największe państwa członkowskie, m.in. Francja i Niemcy. Warto

przypomnieć, że zbliżona propozycja pojawiła się w ramach niemiecko-francuskiego Paktu Euro Plus. Po drugie, chodzi o większe opodatkowanie „brudnych” produktów energetycznych w odniesieniu do kryterium wartości energetycznej danego paliwa oraz jego emisyjności. Propozycja Komisji jest zbieżna z wcześniej przedstawionymi postulatami wpływowych eurodeputowanych. Proponowane jest przyjęcie jednolitej stawki podatku w wysokości 20 euro za tonę CO₂ oraz 9,6 euro za gigadzula energii dla paliw samochodowych. Komisja przewiduje wieloletnie okresy przejściowe (w tym dla Polski i ośmiu innych państw naszego regionu w zakresie podatku węglowego do 1 stycznia 2020 roku).

Oba cele Komisji Europejskiej są niekorzystne dla naszego kraju. Harmonizacja podatkowa oznacza bowiem przede wszystkim podwyższanie stawek podatkowych w Polsce, w tym w odniesieniu do podatku CIT. Obniży to konkurencyjność polskiej gospodarki w stosunku do jej głównych rywali na wspólnym rynku. Ponadto, Komisja zakłada utworzenie wspólnej skonsolidowanej bazy podatku korporacyjnego w Europie. Tego typu działanie może zmniejszać lub opóźniać wpływy budżetowe. W takim przypadku firmy płaciłyby bowiem podatki w kraju rejestracji, a dopiero później były-

by one dzielone między inne państwa w odniesieniu do filii poszczególnych korporacji. Mogłoby to być niekorzystne dla krajów takich jak Polska, które opierają rozwój gospodarczy w ogromnym stopniu na inwestycjach korporacji zagranicznych. Natomiast cel związany ze zwiększeniem opodatkowania emisji CO₂ w UE uderza w gospodarki opierające się na węglu. Jest to dodatkowe (obok systemu ETS) obciążenie dla tych gospodarek, które może wpływać na zmniejszenie ich konkurencyjności na wspólnym rynku (i w skali globalnej).

Warto podkreślić, że wspomniane zmiany podatkowe zostały zawarte w propozycjach Komisji dotyczących pogłębienia integracji wspólnego rynku (określanych jako inicjatywa *Single Market Act*). Kilka dni przed oficjalnym zaprezentowaniem projektu Komisji w Radzie UE działania w podobnym kierunku zostały wsparte we wspólnym liście dziewięciu premierów, w tym szefa polskiego rządu D. Tuska. Także jednym z głównych priorytetów polskiej Prezydencji w UE będzie pogłębienie i dokończenie budowy wspólnego rynku, w tym m.in. „dzięki przygotowanemu przez Komisję Europejską pakietowi zmian w unijnych dyrektywach rynkowych, zwanemu „*Single Market Act*”¹⁶. W kontekście tych deklaracji szczególnego znaczenia nabiera polityka rządu RP w okresie prezydencji wobec zmian podatkowych proponowanych przez Komisję.

Wnioski i rekomendacje

Ryzyka dla rozwoju polskiej gospodarki wynikające z implementacji PEK, jak również aktualny stan debaty europejskiej na ten temat wymagają bardziej aktywnej postawy polskiego rządu na arenie unijnej. Dotyczy to przede wszystkim okresu polskiej prezydencji w UE w drugiej połowie 2011 roku. Zagadnienia dotyczące polityki energetyczno-klimatycznej powinny być włączone do programu prezydencji. Przede wszystkim należy zaproponować wsparcie implementacji PEK przez instrumenty finansowe UE w słabiej rozwijających się państwach Europy Środkowej, w tym przede wszystkim w gospodarkach opartych na węglu. Chodzi m.in. o wykorzystanie unijnej polityki spójności, innowacyjnej, przemysłowej, rozwoju obszarów wiejskich oraz polityki konkurencji.

Na obecnym etapie dyskusji europejskiej bardzo trudno będzie renegocjować PEK w kierunku bardziej korzystnym dla polskiej gospodarki. Niemniej są możliwe działania obniżające koszty uprawnień do emisji, w tym poprzez ograniczenie zakupu upraw-

nień przez podmioty spoza Unii lub fundusze inwestycyjno-spekulacyjne. Eksperci proponują umożliwienie przenoszenia niewykorzystanych części limitu z obszaru non-ETS do EU ETS lub poza Unię (tzw. model *flexible trading & offset*)¹⁷. Wyzwaniem dla dyplomacji polskiej jest także udział w negocjacjach nad przyszłością polityki unijnej po roku 2020 związanej z „mapą drogową” dla konkurencyjnej i niskoemisyjnej gospodarki w perspektywie 2050 roku. Warto wykorzystać okazję debaty nad „mapą drogową” dla większego dostosowania polityki energetyczno-klimatycznej Unii do uwarunkowań polskiej gospodarki.

Duże znaczenie może mieć aktywne włączenie się rządu w prace nad szczegółami europejskiej polityki przemysłowej przywołanej w strategii „Europa 2020”. Nowa polityka przemysłowa UE może być potencjalnie ważnym mechanizmem wsparcia rozwoju niskoemisyjnej gospodarki w Polsce. Chodzi przede wszystkim o inwestycje w energię i ciepłownictwo, a także w tych branżach wysokoemisyjnego przemysłu, które są w największym stopniu zagrożone zjawiskiem „ucieczki emisji” (a więc przenoszeniem produkcji za granicę ze względu na wysokie koszty dostosowania się do PEK).

Ponadto, należałoby w większym stopniu ukierunkować unijną politykę spójności na wsparcie celów niskoemisyjnej gospodarki, a zwłaszcza na rozwój niskoemisyjnych technologii i ich aplikację gospodarczą w najslabiej rozwijających się państwach Unii. Niestety, tak sformułowanego zadania nie ma ani w stanowisku polskiego rządu wobec przyszłości polityki spójności po roku 2013¹⁸, ani wśród priorytetów polskiej prezydencji w Radzie UE. Warto również uwzględnić w większym stopniu inwestycje w infrastrukturę wodną i przeciwpowodziową wśród celów przyszłej polityki spójności. Tego typu działanie jest zgodne z unijną strategią „Europa 2020”, a zwłaszcza jej projektem flagowym nazwanym „Europa efektywnie korzystająca z zasobów”. Tym samym mieści się w szerokich ramach polityki klimatycznej UE. Również polityka innowacyjna UE może stać się pomocna dla implementacji PEK w Polsce. Należałoby jednak w większym stopniu ją ukierunkować na potrzeby krajowej gospodarki, a także umożliwić większy udział polskich naukowców i przedsiębiorstw w programach finansowanych przez tę politykę. Stanowi to poważne wyzwanie dla polskich negocjatorów w okresie kształtowania regulacji dla tej polityki po roku 2013.

W ramach dyskusji o przyszłych dochodach własnych budżetu UE należy ograniczyć propozycje zmierzające do oparcia wpływów na podatku węglowym lub systemie ETS.

Niebezpieczne dla konkurencyjności polskiej gospodarki są propozycje dotyczące harmonizacji podatkowej lub opodatkowania produktów energetycznych, które są wprowadzane w kontekście dokończenia budowy wspólnego rynku w UE (w ramach pakietu dyrektyw „Single Market Act”). Problem ten nabiera szczególnego znaczenia ze względu na to, że polski rząd generalnie wspiera ten kierunek działań, a także stanowi to jeden z najważniejszych priorytetów polskiej prezydencji w UE. Polityka wsparcia dla rozwoju wspólnego rynku w UE nie może być więc bezwarunkowa i musi być selektywna. Powinna wspierać tylko te inicjatywy, które przynoszą korzyści dla krajowych przedsiębiorstw. Jednocześnie polska dyplomacja powinna łagodzić wszystkie te propozycje pojawiające się w dyskusji unijnej, które osłabiają konkurencyjność polskiej gospodarki lub mogą zmniejszać dochody budżetu państwa.

W związku z unijną polityką klimatyczną przed Polską staje wyzwanie gruntownej zmiany modelu gospodarki – na niskoemisyjną i opartą na innowacjach oraz technologiach ekologicznych. Wymaga to opracowania długofalowej polityki rozwoju niskoemisyjnej gospodarki. Niezbędna jest gruntowna diagnoza stanu polskiej gospodarki i ocena skutków wprowadzenia PEK dla poszczególnych sektorów i regionów kraju. Wspomniana polityka nie może jednak ograniczać się jedynie do implementacji wymogów Pakietu, ale przede wszystkim powinna zmierzać do wzmocnienia konkurencyjności krajowej gospodarki.

(Lipiec 2011)

Tekst powstał na podstawie ekspertyzy przygotowanej dla ISP w maju 2011.

TOMASZ GRZEGORZ GROSSE jest profesorem w Instytucie Studiów Politycznych PAN oraz ekspertem Instytutu Spraw Publicznych.

¹ Por. *Debata o kwestiach energetycznych podczas polskiej prezydencji w UE*, PAP, 28.04.2011.

² Por. KOMISJA EUROPEJSKA, *A roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050*, COM(2011) 112/4, Brussels 8.3.2011.

³ *Polska 2030*, KPRM, Warszawa, 2009, s. 172.

⁴ M. PYRKA, S. LIZAK, *Zjawisko ucieczki emisji w sektorach energochłonnych w Polsce w kontekście zmian wprowadzanych w systemie EU ETS na lata 2013–2020*, KASHUE-KOBIZE, Warszawa, 2009, s. 38.

-
- ⁵ CCS (Carbon Capture and Storage) - instalacje wychwytywania i składowania CO₂.
- ⁶ *Ocena potencjału redukcji emisji gazów cieplarnianych w Polsce do roku 2030*, McKinsey&Company, Warszawa, 2009, s. 17.
- ⁷ *Energy and CO₂ emissions scenarios of Poland*, International Energy Agency, OECD, 2010, s. 4.
- ⁸ *Zielona Księga Narodowego Programu Redukcji Emisji Gazów Cieplarnianych*, Społeczna Rada Narodowego Programu Redukcji Emisji, Warszawa, 2010, s. 31.
- ⁹ *Transition to a Low-emissions Economy in Poland*, World Bank, Washington, 2011, s. 17; *Polski nie stać na pakiet 3x20* - wywiad z M. Sworą, Prezesem Urzędu Regulacji Energetyki, „Energetyka ciepła i zawodowa” 2010, 4, s. 10-13.
- ¹⁰ *ReRisk Regions at Risk of Energy Poverty*, The ESPON 2013 Programme, Version 31/03/2010, s. 2.
- ¹¹ Por. *Transition to a Low-emissions Economy in Poland*, s. 15-17.
- ¹² K. ŻMIJEWSKI, *Zagrożenie problemem carbon leakage w Polsce*, Instytut im. E. Kwiatkowskiego, Warszawa, 2011, s. 5.
- ¹³ Por. KOMISJA EUROPEJSKA, *The EU Budget Review*, COM(2010) 700 final, Brussels, 19.10.2010.
- ¹⁴ Por. *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 25 listopada 2010 r. W kierunku nowej strategii energetycznej dla Europy 2011-2020* (2010/2108 (INI)).
- ¹⁵ KOMISJA EUROPEJSKA, *Single Market Act. Twelve levers to boost growth and strengthen confidence* “Working together to create new grow”, COM(2011) 206/4, Brussels, 13.04.2011, s. 15-16.
- ¹⁶ Por. „Program 6-miesięczny polskiej prezydentury w Radzie Unii Europejskiej w II połowie 2011 r.”, przedłożony przez pełnomocnika rządu ds. przygotowania organów administracji rządowej i sprawowania przez RP przewodnictwa w Radzie UE, dokument Rady Ministrów, 15.03.2011.
- ¹⁷ Por. Z. M. KARACZUN, A. KASSENBERG, M. SOBOLEWSKI, *Polityka klimatyczna Polski – wyzwania XXI wieku*, Polski Klub Ekologiczny, Warszawa, 2009, s. 46-47; K. ŻMIJEWSKI, dz. cyt., s. 5.
- ¹⁸ Por. *Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej ws. przyszłości Polityki spójności po 2013 r.* „Polityka Spójności jako skuteczna, efektywna i terytorialnie zróżnicowana odpowiedź na wyzwania rozwojowe Unii Europejskiej”, dokument Rady Ministrów, 18.08.2010.