

Stanowisko Komitetu Studiów Wytwarzanie PKEE

Przed Polską stają obecnie ogromne wyzwania wynikające z przygotowań do objęcia przewodnictwa w Unii Europejskiej, prac nad długoterminową polityką energetyczno-klimatyczną Unii oraz konieczności implementacji zapisów dyrektyw składających się na Pakiet Klimatyczny oraz dyrektywy o emisjach przemysłowych. Przekładają się one także niezwykle silnie na polską gospodarkę, jej konkurencyjność i perspektywy dalszego rozwoju oraz sytuację zwykłych gospodarstw domowych. Z tego też powodu bardzo istotnym staje się podjęcie działań umożliwiających rzeczywiste wykorzystanie przez nasz kraj derogacji wynikających z zapisów Pakietu Klimatycznego i dyrektywy o emisjach przemysłowych oraz doprowadzenie do innego spojrzenia na sposoby formułowania nowej unijnej polityki energetyczno-klimatycznej.

Do najważniejszych działań, jakie muszą być podjęte należą:

1. Zapewnienie rzeczywistej możliwości wykorzystania wynegocjowanych przez polski rząd w grudniu 2008 roku derogacji wobec zapisów Pakietu Klimatycznego, co sądząc po treści komunikatu proponowanego w ostatnich tygodniach przez Komisję Europejską jest poważnie zagrożone. Dla uniknięcia skoku cen, kluczowa staje się możliwość nieodpłatnego przydziału części uprawnień do emisji zarówno dla instalacji istniejących, jak również dla tych, których proces inwestycyjny został „fizycznie zainicjowany” przed końcem 2008 roku. Niezbędne jest zachowanie tych możliwości, zgodnie z duchem kompromisu wynegocjowanego za czasów francuskiej Prezydencji.
2. Dla zachowania konkurencyjności całej polskiej gospodarki (nie tylko samego przemysłu energochłonnego) oraz ochrony polskich gospodarstw domowych przed przesuwaniem się do strefy ubóstwa paliwowego nie można dopuścić do zgody na jakiegokolwiek dalsze pogłębianie celów redukcji emisji CO₂ np. o 30% do roku 2020, co jest ostatnio często proponowane przez różne unijne instytucje. Dodatkowo, należy przeciwdziałać tendencjom Komisji Europejskiej jak i rządów największych państw członkowskich UE (Niemcy, Francja, Wielka Brytania) do ustalania wiążących celów długoterminowych w zakresie redukcji emisji CO₂ w perspektywie 2050 r. (włącznie z obligatoryjnymi celami pośrednimi do 2030 r.) prowadzących de facto do dekarbonizacji sektora elektroenergetycznego w UE. Takie podejście UE doprowadzi do poważnych zakłóceń bezpieczeństwa energetycznego w Polsce, zarówno w kontekście możliwości wykorzystania węgla w wytwarzaniu jak i dostaw energii elektrycznej w obliczu nikłego rozwoju połączeń transgranicznych.
3. Uwzględnienie w formułowanych priorytetach na czas sprawowania przez Polskę przewodnictwa Unii Europejskiej takich rozwiązań, które będąc w swoich zapisach neutralne pozwalały wprowadzić do unijnej polityki energetyczno – klimatycznej mechanizmy sprawiedliwego dzielenia obciążeń i przyszłych korzyści związanych z rozwojem nowych technologii i tworzeniem miejsc pracy pomiędzy wszystkich członków Unii Europejskiej.
4. Zapewnienie niezależności energetycznej poprzez wykorzystanie lokalnych (krajowych) zasobów surowców energetycznych oraz źródeł odnawialnych, bez konieczności ich importu

z krajów nie będących członkami Unii Europejskiej. Niezależność energetyczna stanowi fundamentalną podstawę gwarancji dostaw energii elektrycznej do odbiorców. Straty spowodowane przerwaniem dostaw energii oraz w ich następstwie potencjalne negatywne skutki dla klimatu mogą być w rzeczywistości większe niż pozytywne skutki osiągnięte poprzez redukcję emisji CO₂.

Analizy przeprowadzone po opublikowaniu proponowanych zapisów Pakietu Klimatycznego wykazały, że będzie on miał dla Polski następujące skutki:

- prognoza wzrostu cen energii elektrycznej w Polsce kupowanej od producentów o **60% w stosunku do scenariusza bez polityki klimatycznej**
- wpływ ekonomiczny w Polsce będzie bardzo duży – **utrata 7,5% PKB w 2020 roku i 15% PKB w 2030 roku.**
- Bezpośrednie koszty związane z dopasowaniem struktur technologicznych i paliwowych do nowej polityki UE **od 2010 roku od 2 mld zł do 8-12 mld zł rocznie w okresie 2020 – 2030**
- Pośrednie koszty liczone utratą PKB wynoszą **154 mld zł rocznie** w roku 2020 r. i rosną do poziomu **503 mld zł rocznie** w 2030 r.
- Spadek dochodów rozporządzalnych gospodarstw domowych ok. 10% w roku 2030 w wyniku wymienionego spadku PKB
- Wzrost udziału energii w budżetach domowych z poziomu 11% w 2005 r. do poziomu **14,1 - 14,4% w latach 2020 – 2030**

Rząd polski wykorzystując te analizy w celu przedstawienia rzeczywistych obciążeń, jakie będzie musiał ponieść nasz kraj wynegocjował odstąpienia od pierwotnie proponowanych zapisów. Polegały one również na uzyskaniu możliwości darmowych przydziałów części uprawnień do emisji dla instalacji, których proces inwestycyjny został „fizycznie zainicjowany” przed końcem grudnia 2008 roku. Obecnie wydaje się, że na skutek działań unijnych instytucji derogacje te wydają się być zagrożone. Szczególnie niekorzystne zapisy zawiera projekt Komunikatu Komisji Europejskiej opisujący wytyczne do wdrażania artykułu 10c dyrektywy 2003/87/EC. Wytyczne w wielu miejscach zastrzegają regulacje zawarte w dyrektywie i mogą spowodować odrzucenie polskiego wniosku o derogacje lub nieopłacalność korzystania z derogacji przez Polskę.

Pomimo nieobligatoryjnego charakteru wytycznych publikowanych w formie Komunikatu Komisji Europejskiej, praktyka wskazuje, że są one rygorystycznie przestrzegane przy rozpatrywaniu wniosków państw członkowskich. **Wydaje się zatem konieczne znacznie mocniejsze włączenie się Rządu do uzgodnień projektu Wytycznych na forum Komisji Europejskiej, a może nawet podniesienia tej sprawy podczas obrad Rady Europejskiej. Utrzymanie obecnego kierunku prac może całkowicie zniweczyć efekty uzgodnień z grudnia 2008 roku w sprawie ewolucyjnego wprowadzania odpłatnych uprawnień do emisji CO₂ dla wytwórców energii elektrycznej.** Oznacza to obciążenie od 2013 roku cen energii elektrycznej pełnymi kosztami zakupu uprawnień do emisji

CO₂ w wysokości 100-150 zł/MWh zależnie od ceny uprawnień. Postawi to polską gospodarkę w bardzo trudnej sytuacji, bo w innych krajach te obciążenia będą nawet o rząd wielkości niższe.

Szczególnie istotne jest uzyskanie zmian w projekcie Wytycznych związanych z procedurami rozpatrywania wniosków o derogacje. Projekt Komunikatu zawiera szereg zapisów wprowadzających dodatkowe, skomplikowane wymogi, konieczność zgodności wniosków z wieloma regulacjami unijnymi poza dyrektywą ETS, w tym prowadzenie publicznych konsultacji wniosków. W wielu miejscach podkreśla się zagrożenie odrzucenia wniosku przy niepełnym dotrzymaniu wymogów Komisji. Sprawia to wrażenie celowego zniechęcania państw członkowskich do korzystania z derogacji.

Szereg zapisów szczegółowych znacząco zaostrza regulacje zawarte w dyrektywie obniżając opłacalność dla korzystających z derogacji. W punkcie 2.2. Komunikatu KE ogranicza średnioroczną ilość bezpłatnych uprawnień do 50% maksymalnego przydziału w roku 2013. Polska Polityka Energetyczna 2030 z listopada 2009 roku była opracowana przy założeniu średniorocznej ilości darmowego przydziału uprawnień na poziomie zbliżonym do 70%. Różnica za cały okres to ponad 200 mln uprawnień o wartości około 4 mld euro przy cenie uprawnień około 20 euro/uprawnienie. Komisja grozi, że przekroczenie limitu 50% powoduje wszczęcie procedury o niedozwoloną pomoc publiczną.

W punkcie 3. (16) pojawia się nowa definicja „fizycznego” wszczęcia inwestycji. Zapisy wytycznych są tutaj na tyle nieprecyzyjne, że w praktyce mogą doprowadzić do zawężającej interpretacji i uznania za uprawione do przyznania darmowych uprawnień tylko instalacji, posiadających pozwolenie na budowę wydane przed końcem 2008 r.. Zdecydowanie to ograniczy zakres udziału nowych instalacji w bezpłatnych uprawnieniach, praktycznie zostaną obiekty już uruchomione lub będące w końcowej fazie budowy, takie jak Bełchatów blok 858 MW.

W punkcie 4.1. (25-4) pojawia się wymóg wyłączenia z krajowego planu inwestycyjnego zadań realizowanych z tytułu przyrostu zapotrzebowania, nie wynika to z dyrektywy ETS. Wprowadza się sztuczny podział, który może być różnie interpretowany, przykładowo część bloków wyłączanych po wprowadzeniu nowych jednostek może być przez wiele lat nie likwidowana i stanowić rezerwę na bardzo nietypowe warunki klimatyczne lub zdarzenia katastrofalne. W takiej sytuacji nowe jednostki mogą nie być kwalifikowane do KPI.

Kolejna zmiana to wprowadzenie w punkcie 4.4. (43) obowiązku wydatków inwestycyjnych o wartości otrzymanych bezpłatnie uprawnień przez poszczególnych wytwórców. Dyrektywa ETS nakłada ten obowiązek na kraje korzystające z derogacji. Przy takim zaostrzeniu znacznie trudniej będzie uzyskać znacząco niższe ceny energii elektrycznej niż przy braku derogacji.

Zakaz korzystania z dotacji ze środków pochodzących z akcji uprawnień w punkcie 4.4.(48) dla finansowania zadań objętych KPI, niepotrzebnie wyłączy z niego część dużych zadań. Obowiązuje przecież ogólna zasada, że nakłady sfinansowane z dotacji nie liczą się do wartości KPI.

Procedury monitoringu i raportowania realizacji KPI zawarte w punktach 6.2. i 6.3. są bardzo skomplikowane i będą kosztowne.

Przedstawione powyżej uwagi do regulacji szczegółowych najlepiej ilustrują kierunek działań KE, mogący doprowadzić do sytuacji, w której nikt nie korzysta z derogacji. Dla polskiej gospodarki będzie

to ogromne wyzwanie, bo wtedy czeka nas skokowy, wysoki wzrost cen energii elektrycznej, a przecież koszt zakupu części uprawnień dotyka bezpośrednio także producentów ciepła i przemysł. **Prace nad wytycznymi jeszcze trwają, powinno się jak najszybciej podjąć działania dla zmiany nastawienia Komisji Europejskiej. Planowany termin publikacji przez KE wytycznych to połowa stycznia bieżącego roku.**

Podstawowym warunkiem podejmowania dalszych działań ograniczających emisje gazów cieplarnianych jest rzeczywisty udział w nich największych światowych emitentów, takich jak USA, Chiny, Indie czy Rosja. Na tym powinny się skupiać wysiłki unijnych instytucji. UE jest odpowiedzialna jedynie za ok. 13 % emisji światowych i jej działania redukcyjne, jeśli pozostaną odosobnione, nie będą miały żadnego wpływu na zmniejszenie stężenia CO₂ w atmosferze.

Ponadto, z uwagi na wysoki udział węgla w globalnej strukturze wytwarzania energii elektrycznej przed podejmowaniem kolejnych zobowiązań międzynarodowych należy w pier skomercjalizować czyste technologie węglowe.

Dodatkowo należałyby uwzględnić także dotychczasowe dokonania poszczególnych państw w zakresie redukcji emisji i pokazać osiągnięcia Polski w tym zakresie (emisje obniżone o 30%! w stosunku do roku bazowego dla Protokołu z Kioto), jak i kwestie związane z bezpieczeństwem dostaw energii elektrycznej w naszym kraju.

Bez spełnienia powyższych warunków, nie można się także godzić na jakiegokolwiek zaostżenie już istniejących celów (np. 30% mniej emisji dwutlenku węgla w 2020 roku - tak jak to proponuje pani komisarz Connie Hedegaard), a także nie należy akceptować tendencji do określania wiążących celów w tym zakresie w perspektywie 2050 r. Wysiłki powinny być skierowane na pomocy poszczególnym krajom w realizacji już przyjętych celów, zapewnieniu stabilnych warunków do podejmowania nowych inwestycji i zachowaniu konkurencyjności przez gospodarki wszystkich unijnych krajów.

W drugiej połowie 2011 roku Polska obejmie przywództwo w Unii Europejskiej. Jest to dobry moment na wytyczenie pewnych kierunków w unijnej polityce energetycznej, które przy wyznaczaniu kolejnych celów uwzględniałyby specyfikę poszczególnych państw i ich rzeczywiste możliwości oraz sprawiedliwie dzieliły obciążenia i korzyści ze wspólnie podejmowanych działań. Poniżej przedstawione propozycje są wskazaniem na takie właśnie rozwiązania. Co ważne nie preferują one żadnego z krajów, wpisują się natomiast w cele dotychczasowej unijnej polityki energetycznej oraz wydają się być zgodne z priorytetami rządu przyjętymi na okres naszej Prezydencji. Są to:

- Wspieranie tzw. europejskiego energy-mix. Polega ono na rozwijaniu w poszczególnych krajach członkowskich takich technologii, które są tam najlepiej opanowane i stwarzają szansę na wypracowanie nowych jeszcze lepszych rozwiązań. Jednocześnie tylko takie podejście do redukcji CO₂ optymalizuje koszt operacji w skali całej Unii Europejskiej.
- Zapewnienie bezpieczeństwa zasilania, rozumiane jednak nie tylko w wymiarze dostaw paliwa do państw Unii Europejskiej, ale szerzej. Chodzi o zabezpieczenie nieprzerwanych dostaw energii dla odbiorców końcowych z większym wykorzystaniem wewnętrznych zasobów energetycznych Unii jak również zapewnieniem odpowiedniej ilości mocy w gorącej

rezerwie dostępnych w systemie energetycznym przy zwiększonym wykorzystywaniu źródeł odnawialnych.

- Zachowanie przez gospodarki poszczególnych krajów Unii ich konkurencyjności (priorytet rządu na okres Prezydencji!).
- Wypracowanie mechanizmu zapewniającego, że koszty realizacji nowych celów będą w równym stopniu obciążać wszystkich obywateli Unii w przeliczeniu na procent PKB przypadający na głowę mieszkańca danego kraju.
- Zapewnienie by nowe miejsca pracy powstawały równomiernie we wszystkich państwach członkowskich i to nie tylko w wymiarze ilościowym, ale przede wszystkim jakościowym.

Konkluzja: Kluczowym zagadnieniem staje się zatem stworzenie warunków zapewniających rozwój gospodarczy we wszystkich krajach członkowskich przy priorytetowym traktowaniu bezpieczeństwa zasilania i równoczesnym otwarciu możliwości wyboru wszystkich opcji technologicznych w sektorze wytwarzania energii.

Przedstawione propozycje stwarzają szansę indywidualnego spojrzenia na wszystkie państwa Unii i ich specyfikę jak również umożliwiają zrównoważony rozwój całej Unii i sprawiedliwy podział zarówno nowych ciężarów jak i spodziewanych korzyści. Istotne jest tutaj także utrzymanie konkurencyjności gospodarek wszystkich krajów Unii oraz zapewnienie, aby w żadnym z państw nie powiększała się ilość gospodarstw domowych pozostających w obszarze ubóstwa energetycznego/paliwowego z uwagi na nadmierny wzrost cen energii.