



OZE – tu nie chodzi o klimat



KRZYSZTOF BOLESTA

główny doradca Ministra Środowiska ds. energii i klimatu

Od redakcji

Wspieranie odnawialnych źródeł energii jest w Polsce postrzegane jako nieprzyjemna konieczność narzucona odgórnie przez Unię Europejską w celu ograniczenia emisji CO₂. Czy słusznie? Gdy w połowie lat 90. ubiegłego wieku zaczęły powstawać pierwsze unijne regulacje promujące OZE, argumenty środowiskowe, a szczególnie klimatyczne, były prawie niewidoczne. Rozwój OZE miał w pierwszej kolejności zwiększyć niezależność energetyczną Europy, pobudzić rozwój technologiczny i przynieść tysiące nowych miejsc pracy. OZE potraktowano więc jako narzędzie polityki przemysłowej i energetycznej. Dlaczego w Polsce stało się inaczej?

Cele OZE w UE – powróćmy do pierwotnych założeń

Europejskie regulacje dotyczące promocji odnawialnych źródeł energii (OZE) rodziły się w połowie lat 90. minionego wieku. To właśnie wtedy Komisja Europejska, zaraz po zainicjowaniu liberalizacji rynków energii i gazu w 1992 roku, postanowiła rozpocząć prace nad kompleksową strategią energetyczną dla UE. Dyskusja oraz konsultacje społeczne na temat przyszłych priorytetów, narzędzi, a także roli Komisji w polityce energetycznej rozpoczęte zostały na początku 1995 roku publikacją tzw. Zielonej Księgi zatytułowanej „*Ku polityce energetycznej UE*”.

Zwieńczeniem konsultacji sprowokowanych materiałem zawartym w Zielonej Księdze było wydanie Białej Księgi pod tytułem „*Polityka Energetyczna dla Unii Europejskiej*”. Dokument, choć formalnie niewiązący, miał charakter strategiczny i wyznaczał ramy działania.

Z punktu widzenia toczących się obecnie debat nad polityką energetyczną i jej roli w gospodarce oraz interakcji z innymi politykami, Biała Księga jest dokumentem niezwykle interesującym. Wydaje się, że po prawie dwudziestu latach powróciliśmy do podobnej hierarchii problemów i na nowo odkrywamy już wymyślone drogi ich rozwiązania. W Białej Księdze czytamy m.in. o potrzebie zachowania równowagi pomiędzy wzrostem gospodarczym, kreowaniem miejsc pracy, a celami środowiskowymi. Dokument ten bardzo dużo miejsca poświęca również problemowi bezpieczeństwa dostaw. Nie może to dziwić, jeśli pod uwagę weźmiemy fakt, że europejska polityka energetyczna powstała na fundamentach kryzysu naftowego lat 70.

Biała Księga wspomina także kwestie ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju, jednak głównie w kontekście internalizacji kosztów zewnętrznych. Ponieważ działanie to polega na „dorzuceniu” do ceny dóbr i usług pełnych kosztów oddziaływania na środowisko (oszacowanych oczywiście zgodnie z posiadaną wiedzą) jest to niejako dodatkowe opodatkowanie, a więc działanie z pogranicza polityki środowiska i polityki fiskalnej. W dokumencie tym poruszony zostaje też temat zmiany klimatu – na główne narzędzie redukcji emisji gazów cieplarnianych typowana jest efektywność energetyczna, nie OZE. Krótko mówiąc, analiza Białej Księgi wskazuje, że źródła pomysłu na wsparcie OZE leżą gdzie indziej, niż ochrona środowiska i klimatu.

“ Biała Księga wspomina kwestie ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju, jednak głównie przez pryzmat polityki fiskalnej. Poruszony zostaje też temat zmiany klimatu – w głównej roli występuje tu jednak efektywność energetyczna, nie OZE. U źródła pomysłu na wsparcie OZE leżały więc inne przestanki, niż ochrona środowiska i klimatu.

Niezależność energetyczna, praca, technologie. CO₂ na końcu...

W opublikowanym dwa lata po Białej Księdze i dedykowanym OZE Komunikacie Komisji zatytułowanym „*Energia Przyszłości: Odnawialne Źródła Energii*” znaleźć można już oficjalne szacunki spodziewanych korzyści płynących ze wsparcia OZE. Szacowane wówczas profity miały obejmować wykreowanie ok. 500–900 tys. nowych miejsc pracy, oszczędność 21 mld euro na kosztach paliw w latach 1997–2010, redukcję importu nośników energii o 17,4%, a także redukcję emisji CO₂ o 402 mln ton rocznie.

Liczby te nie pokazują jednak klarownie największych potencjalnych korzyści, które zamierzała osiągnąć Komisja. Aby zrozumieć sedno sprawy, przyjrzyjmy się zatem z bliska wartości szacowanej redukcji CO₂ i redukcji importu nośników energii. Cena za tonę CO₂ w 2010 wyniosła około 14 euro. Łatwo więc wyliczyć, że wartość redukcji emisji CO₂ wynikająca z projektowanego rozwoju OZE to około 5,6 mld euro rocznie. Jak ma się do tego szacowana redukcja importu? Weźmy pod uwagę tylko wycinek importu, a mianowicie rachunki, jakie państwa UE płacą za kupno ropy naftowej z państw trzecich, bo statystyki podawane w tym zakresie przez Międzynarodową Agencję Energii wydają się być najbardziej transparentne. W 2010 r. zapłaciły one za import ropy około 355 mld euro. 17,4% z tej sumy wspomniane w dokumencie KE daje w przybliżeniu 62 mld euro. Jeśli dodać do tego rachunki za import węgla i gazu, przewaga argumentu import vs. CO₂ byłaby przygniatająca.

Warto także zaznaczyć, że w początkowych analizach dotyczących odnawialnych źródeł energii mocno podnoszony był argument kreowania zatrudnienia. Chodziło nie tylko o to, ile miejsc pracy sektor będzie w stanie stworzyć, ale o to, że miał on stymulować zatrudnienie na terenach rolniczych, przejmując niejako część ciężaru, jaki spoczywał na Wspólnej Polityce Rolnej. OZE miało się stać alternatywą dla obszarów wiejskich, na które poprzez narzędzia polityki rolnej wciąż wydawanych jest około 40% unijnego budżetu.

“ W początkowych analizach dotyczących odnawialnych źródeł energii mocno podnoszony był argument kreowania zatrudnienia. Chodziło nie tylko o to, ile miejsc pracy sektor będzie w stanie stworzyć, ale o to, że miał on stymulować zatrudnienie na terenach rolniczych, przejmując niejako część ciężaru, jaki spoczywał na Wspólnej Polityce Rolnej, na którą wciąż wydawanych jest około 40% unijnego budżetu.

Innym argumentem przemawiającym za stymulacją sektora OZE był rozwój technologiczny. Wiele technologii OZE było na początku lat 90. w fazie demonstracji, czy też nawet pilotażu. Budżet funkcjonującego wówczas flagowego programu badawczo-rozwojowego UE (tzw. Czwarty Program Ramowy Badań i Rozwoju – 4FP) w 45% przeznaczony był na technologie OZE. Ich rozwój postrzegany był jako szansa na wykreowanie mocnego koła zamachowego gospodarek UE.

Wydaje się, że w tym kontekście argumenty środowiskowe, a szczególnie klimatyczne, były prawie niewidoczne. Polityka klimatyczna jako taka jeszcze na forum UE nie funkcjonowała, a odnawialne źródła energii stanowiły w dyskusji integralną część, tyle że polityki energetycznej. Fakt, że dzięki rozwojowi OZE osiągnane miały być korzyści środowiskowe oraz redukcja emisji gazów cieplarnianych – traktowany był jako swoisty bonus w realizacji innych, ważniejszych celów – w tym głównie poprawy bezpieczeństwa dostaw i obniżenia rachunków za import nośników energii.

A u nas na odwrót...

Dlaczego więc w Polsce OZE kojarzone są praktycznie wyłącznie z polityką klimatyczną, a inwestycje w OZE traktowane są nawet jak „fanaberia” środowiskowa, niebezpiecznie podnosząca koszty przemysłu i rachunki za prąd gospodarstw domowych?

Można dostrzec, że wpływa na to kilka czynników. Po pierwsze, kompozycja polskiego koszyka paliwowego oraz to, że Polska opierała się i wciąż opiera w dużej mierze na krajowych zasobach energii, plasując nasze państwo w czołówce państw UE o najwyższym poziomie bezpieczeństwa energetycznego. Z oczywistych względów odpada zatem argument kontrybucji OZE do poprawy bezpieczeństwa dostaw. Z tych samych powodów argument rachunku za import paliw w przypadku Polski nie ma wystarczającej mocy, choć wydaje się, że tu sytuacja się zmienia.

“ **Kompozycja polskiego koszyka paliwowego oraz to, że Polska wciąż opiera się na krajowych zasobach energii powoduje, że argumenty kontrybucji OZE do poprawy bezpieczeństwa dostaw oraz redukcji kosztów importu paliw w przypadku naszego kraju nie mają wystarczającej mocy. Wydaje się jednak, że ta sytuacja się zmienia.**

Po drugie, wspomnienia wymaga kwestia wydatków na badania i rozwój oraz strategii wspierania terenów rolniczych. Są to zagadnienia, które w Polsce, w debacie publicznej były praktycznie nieobecne przed integracją z UE. OZE pojawiało się w dyskusjach jedynie w kontekście zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska.

Po trzecie wreszcie, proces integracji europejskiej. Przed rozpoczęciem negocjacji akcesyjnych temat OZE w Polsce praktycznie nie istniał. Negocjacje w obszarze „energia” oraz konieczność wdrożenia instrumentów UE z zakresu OZE wymogły rozpoczęcie działania. Musiały zostać

przyjęte odpowiednie polityki wsparcia, w ekspresowym tempie trzeba było zaprojektować legislację. Tym samym od samego początku kwestia OZE traktowana była w Polsce jako narzucona z zewnątrz. W związku z tym, że nasz kraj nie uczestniczył w procesie konstytuowania się OZE w kontekście bezpieczeństwa dostaw, promocja odnawialnych źródeł została zaszufiadkowana jako kwestia środowiskowo-klimatyczna.

“ Przed rozpoczęciem negocjacji akcesyjnych temat OZE w Polsce praktycznie nie istniał. Tym samym od samego początku kwestia ta traktowana była u nas jako narzucona z zewnątrz i została zaszufiadkowana jako sprawa środowiskowo-klimatyczna.

Dziś wszystkie trzy wymienione wyżej punkty znajdują potwierdzenie w trakcie prac nad wdrożeniem Dyrektywy UE z 2009 r. o promocji stosowania energii ze źródeł odnawialnych. Wsparcie OZE traktowane jest jako konieczność wypełnienia zobowiązań unijnych. Widać, że strategia rozwoju OZE nosi znamiona narzuconej, nieprzyjemnej konieczności. Brakuje pomysłu na to, jak wykorzystać odnawialne źródła energii tak, aby poza efektem statystycznym ich promocja przyniosła pozytywne skutki gospodarcze. Przykład rozwoju współspalania udowadnia niezbicie, że brak strategii może prowadzić do wypełnienia celu OZE tanim kosztem, lecz poza tym nie przyniesie sektorowi energetycznemu ani polskiej gospodarce praktycznie żadnych korzyści.

Oczywiście, z ekonomicznego punktu widzenia wybór technologii przez państwo jest zawsze gorszy czy mniej optymalny, niż wybór dokonany przez rynek. Jednak z drugiej strony 20 lat liberalizacji rynków energii udowodniło, że pozostawione samym sobie stają się one dosyć często zawodne, głównie jeśli chodzi o zapewnianie odpowiedniego poziomu inwestycji w nowe moce. Wydaje się więc, że zgodnie z historycznymi argumentami rozwoju rynku OZE, warto połączyć elementy promocji odnawialnych źródeł energii z polityką przemysłową, rolną czy badawczo-rozwojową. Jest w Polsce potencjał do rozwijania technologii i kreowania w ten sposób miejsc pracy. Sektor energetyczny ma również ogromne potrzeby inwestycyjne. Te dwa elementy trzeba w odpowiedni sposób połączyć. Cel OZE Polska wypełnić musi i zapewne zrobi to bez problemu. Ważne jednak, żeby zrobić to rozsądnie, wykorzystując potencjał, a nie traktując go jako zło konieczne.

Promocja OZE bez wątplenia została Polsce narzucona w negocjacjach akcesyjnych. Jednak mimo klimatyczno-środowiskowej retoryki, pomysł na rozwój OZE w Europie narodził się z powodów gospodarczych i z obawy o bezpieczeństwo energetyczne. Nie ma wątpliwości, że odnawialne źródła energii mogą w określonych formach i do pewnego poziomu wpasować się

również w polski miks energetyczny, a ich dobrze zaprojektowane wsparcie może przynieść korzyści całej gospodarce. I tak właśnie należy patrzeć na rozwój OZE. Nie jest to narzędzie polityki klimatycznej – jak może nim być, skoro redukcja jednej tony CO₂ przez instalację fotowoltaiczną kosztuje ponad 500 euro? Jest to narzędzie polityki przemysłowej i energetycznej, i tak powinno być traktowane również w Polsce.

“ Nie ma wątpliwości, że OZE mogą w określonych formach i do pewnego poziomu wpasować się również w polski miks energetyczny, a ich dobrze zaprojektowane wsparcie może przynieść korzyści całej gospodarce. Jest to narzędzie polityki przemysłowej i energetycznej, i tak powinno być traktowane również w Polsce.

Materiał przedstawia osobisty punkt widzenia autora.

O autorze



KRZYSZTOF BOLESTA

główny doradca Ministra Środowiska ds. energii i klimatu

Ekonomista; od 1 marca 2012 główny doradca Ministra Środowiska ds. energii i klimatu; zaczął swoją karierę w 2000 r. jako specjalista ds. rynków energii w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej. Uczestnik negocjacji akcesyjnych. Od 2004 r. pracownik Komisji Europejskiej, najpierw w Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji, w której oceniał programy pomocy publicznej w zakresie energii i ochrony środowiska; od 2008 w Dyrekcji Generalnej ds. Energii, gdzie zajmował się rynkami węgla, ropy naftowej, technologią CCS oraz infrastrukturą energetyczną. Członek zespołów powołanych przez Międzynarodową Agencję Energii do przeglądów polityki energetycznej Polski, Czech oraz Luksemburga; autor publikacji głównie dotyczących kwestii pomocy publicznej dla sektora węglowego; przetłumaczył na polski książkę o lobbyingu w środowisku brukselskim – „*Machiavelli w Brukseli*”.