

Zbigniew M. Karaczun*

Polska polityka klimatyczna. Próba analizy

Polish climate policy: an analysis: This paper analyses Poland's climate policy from 1988 to 2010. The author presents background, as well as the main factors affecting climate policy in Poland – the foremost factor being European Union policy. In the author's opinion, the main problem of Polish climate policy is the lack of political will to effectively address energy issues and their effects on climate change. The article also describes the predicted directions of climate policy and the necessary changes that should be implemented in Poland.

Słowa kluczowe: *polityka klimatyczna, ochrona klimatu, pakiet klimatyczny, polityka energetyczna, gospodarka niskowęglowa*

Keywords: *climate policy, climate protection, climate package, energy policy, low-carbon economy*

* Doktor habilitowany inż., profesor SGGW, Katedra Ochrony Środowiska SGGW;
e-mail: zbigniew_karaczun@sggw.pl.

Wstęp

Kiedy po niezwykle śnieżnej zimie 2010 r. nadeszła wiosna, wszyscy odetchnęli z ulgą, gdy silne i ciepłe wiatry stopiły śnieg tak, że nie spowodowało to powodzi. Radość nie trwała jednak długo. Kiedy 14 maja 2010 r. w całej Europie Środkowej zaczął padać deszcz, nic jeszcze nie zapowiadało tragedii. Ale kiedy padało przez kolejne cztery dni, niekiedy bardzo obficie¹, stało się jasne, że nie uda się jej uniknąć.

Majowa powódź w 2010 r. była jedną z największych w Polsce. Poziom wody w Wiśle przekroczył w wielu miejscach (np. Krakowie) poziom tzw. powodzi tysiąclecia z 1997 r. Zalane zostały Czechowice Dziedzice, Chełm Śląski, Oświęcim, Kraków, Tarnów, Świniary, gmina Wilków i Sandomierz.

¹ Na północy Węgier spadło nawet 273 mm/m² deszczu.

Przerwane i zniszczone zostały drogi, linie kolejowe i mosty. W Małopolsce nastąpiło ponad 1300 osuwisk ziemi. Po pierwszej, długiej fali powodziowej, na początku czerwca przyszła następna, zalewając te same i nowe miasta (m.in. Jasło). Pojawiły się nowe osuwiska. Woda zalała ponad pół miliona hektarów w ponad 2000 miejscowościach. Straty materialne oszacowano na 12 mld złotych². Te straty można było jednak oszacować i je naprawić. W powodzi zginęły 24 osoby, tysiące innych straciło dorobek życia, poczucie bezpieczeństwa i zaufanie do instytucji państwa. Tych strat, kosztów ludzkich tragedii i traum wywołanych powodzią ofiarom nic nie zrekompensuje.

Chociaż wydarzeń z 2010 r. nie można określić jako bezpośredniego skutku spowodowanej przez człowieka zmiany klimatu, to wskazują one na poziom zagrożenia, jaki wystąpi, jeśli nie będą podejmowane działania w celu ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. Jeśli tego nie zrobimy, klimat stanie się mniej stabilny, więcej będzie zjawisk ekstremalnych, podobnych do tych z roku 2010³. Świadomość tego faktu powinna być podstawą prowadzonej przez państwo polityki klimatycznej. Niezbędne jest podejmowanie zarówno działań ograniczających emisję gazów cieplarnianych, jak i pozwalających na adaptowanie się społeczeństwa i gospodarki do zachodzących i prognozowanych zmian.

Polska należy do grupy krajów wysoko rozwiniętych, aspiruje do roli regionalnego lidera. Na nas, podobnie jak i na innych państwach należących do tej grupy, spoczywa szczególny obowiązek dbania, aby rozwój cywilizacyjny przebiegał w sposób zapewniający bezpieczeństwo i dobrobyt wszystkim mieszkańcom Ziemi, zarówno obecnego pokolenia, jak i naszych następców. Jedną z dróg prowadzących do tego jest prowadzenie aktywnej polityki klimatycznej.

Celem niniejszego artykułu jest autorska analiza ewolucji polskiej polityki klimatycznej od 1988 do 2011 r., identyfikacja przyczyn tej ewolucji oraz uwarunkowań, które decydują o jej kształcie. Artykuł podzielono na cztery części. W pierwszej analizowany jest rozwój polityki klimatycznej w naszym kraju, w drugiej omówiono podstawowe dylematy tej polityki. W trzeciej wskazano prognozowany kierunek rozwoju polityki klimatycznej. Tekst kończy krótkie podsumowanie.

² [http://pl.wikipedia.org/wiki/Pow%C3%B3d%C5%BA_w_Europie_%C5%9Arodkowej_\(2010\)](http://pl.wikipedia.org/wiki/Pow%C3%B3d%C5%BA_w_Europie_%C5%9Arodkowej_(2010)) [dostęp: 3 października 2011 r.].

³ Kiedy w 2010 r. południe i wschód Polski walczył z powodzią, w zachodniej części kraju brak deszczu spowodował suszę, która wystąpiła na terenie 70 gmin województw: zachodniopomorskiego, wielkopolskiego i lubuskiego.

Ewolucja polskiej polityki klimatycznej

Kiedy 21 czerwca 2011 r. na posiedzeniu Rady Środowiska UE minister środowiska Węgier zarządził głosowanie nad przyjęciem komunikatu Komisji Europejskiej „Road map for low-carbon economy – vision for 2050”, jedynym krajem, który wyraził sprzeciw, była Polska. W ten sposób nasz kraj zablokował przyjęcie przez UE kompromisu zakładającego zmniejszenie emisji CO₂ w UE o 25% do roku 2020, o 40% w 2030 r. i 60% w 2040 r. tak, aby w 2050 r. dojść do 80%. Komentując to, brytyjski minister energii Chris Huhne stwierdził, że jest to: *czarny dzień dla ochrony środowiska w Europie (...)* Jesteśmy bardzo rozczarowani tym, że Polska jest jedynym krajem, który nie zaakceptował dobrego kompromisu, mogącego uczynić z Europy niskoemisyjną gospodarkę. Podobne w tonie były wypowiedzi przedstawicieli innych krajów. Chociaż polscy politycy bagatelizowali to wydarzenie⁴, weto było porażką polskiej dyplomacji⁵. Wynika to z kilku przyczyn:

- ▶ sprzeciwiając się wprowadzaniu ambitnych celów w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych, Polska na forum unijnym wypowiedała się jako rzecznik nowych krajów członkowskich. Twierdziła, że jest to niesprawiedliwe dla państw naszego regionu i przyniesie korzyści wyłącznie „starym” członkom UE. Samotny sprzeciw pokazał, że naszego stanowiska nie popiera żaden inny kraj członkowski – nie tylko z grupy UE-15, ale także z UE-12,
- ▶ weto zgłoszono przed rozpoczęciem ważnych dla Polski negocjacji w sprawie przyszłych funduszy europejskich. Polska ma tu istotne interesy, dąży przede wszystkim do zachowania Funduszu Spójności. Interesy te są często odmienne od oczekiwań innych państw. Brak gotowości do kompromisu w kwestiach klimatycznych może spowodować usztywnienie stanowisk innych krajów w trakcie rozmów o funduszach europejskich i utrudnić, a nawet uniemożliwić uzyskanie oczekiwanych rozwiązań,

⁴ Premier Donald Tusk powiedział wręcz: *Nie pozwolimy narzucić sobie takiego tempa redukcji emisji CO₂, który zrujnuje naszą gospodarkę.*

⁵ Z czego świetnie zdawano sobie sprawę. Po głosowaniu polscy dyplomaci dzień po zakończeniu Rady sondowali możliwość „odkręcenia” weta przez formalne przywrócenie tematu redukcji emisji CO₂ na kolejnym posiedzeniu przedstawicieli krajów członkowskich przy UE (COREPER) w Brukseli. Pozwoliłoby to powrócić do zmodyfikowanej propozycji na posiedzeniu Rady UE pod rządami polskiej prezydencji. Propozycji tej sprzeciwili się jednak Brytyjczycy, twierdząc, że do kwestii tej powrócą po zakończeniu polskiej prezydencji, zob. R. Zasuń, T. Bielecki, *Polska samotnie blokuje plany obniżenia emisji CO₂*, „Gazeta Wyborcza” z dn. 23 czerwca 2011 r.

- ▶ sprzeciw zgłoszony został niemal w przeddzień rozpoczęcia polskiej prezydencji, w trakcie której kwestie klimatyczne odgrywać miały istotną rolę (ze względu na polityczną wagę szczytu klimatycznego w Durbanie). Dla wielu obserwatorów był to sygnał, że polskie przewodnictwo w Radzie UE w kwestiach klimatycznych będzie raczej bierne niż aktywne.

Polskie stanowisko na Radzie Środowiskowej UE w czerwcu 2011 r. było konsekwencją ewolucji polityki klimatycznej, jaka zaszła w naszym kraju po wstąpieniu do Unii Europejskiej, a także mieszaniny rzeczywistych problemów społeczno-gospodarczych, obaw politycznych oraz mitów, które narosły wokół kwestii ochrony klimatu.

Polska polityka klimatyczna przechodziła kilka etapów⁶, od postrzegania jej jako instrumentu budowy nowego ładu globalnego, po okres traktowania jej jako głównego zagrożenia dla wzrostu gospodarczego. W pewnym uproszczeniu można wyróżnić w tym procesie ewolucji dwie główne fazy: pierwszą, w której ochrona klimatu traktowana była jako kwestia środowiskowa, i drugą, w której myślenie o działaniach na rzecz redukcji emisji gazów cieplarnianych zdominowane zostało przez zagadnienia gospodarcze.

Kształtowanie i rozwój polityki klimatycznej. Lata 1991–2003

Początek pierwszej fazy sięga roku 1991, kiedy Sejm przyjął dokument definiujący cele polityki ekologicznej państwa⁷. Znalazł się w nim cel dotyczący ochrony klimatu – ograniczanie emisji gazów cieplarnianych zgodnie z porozumieniami międzynarodowymi. Umożliwiło to aktywny udział Polski w negocjacjach konwencji klimatycznej – pierwszą politykę ekologiczną przyjęto jeszcze przed podpisaniem Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC) – i stosunkowo szybkie jej ratyfikowanie. Przystępując do konwencji klimatycznej, Polska wybrała jako rok bazowy rok 1988. Był on ostatni przed kryzysem gospodarczym, a wielkość emisji była wówczas o ok. 20% wyższa niż kiedy podpisywano UNFCCC, czyli w roku 1992⁸.

Przełom lat 80. i 90. oraz początek lat 90. to okres „entuzjazmu ekologicznego” związanego z szerszym nurtem przemian społeczno-gospodarczych. Forsowna industrializacja, dążenie do zwiększenia produkcji spo-

⁶ Z.M. Karaczun, *Ewolucja polityki klimatycznej Polski w latach 1988–2008* [w:] *Zmiany klimatu a społeczeństwo*, red. L. Karski, I. Grochowska, Warszawa 2010, s. 105–121.

⁷ Ministerstwo Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych, „I polityka ekologiczna państwa”, Warszawa 1991.

⁸ W latach 1988–1991 emisja dwutlenku węgla zmniejszyła się o ponad 100 mln ton.

wodowały, że w końcu lat 80. w Polsce coraz bardziej widoczne były oznaki katastrofy ekologicznej. Zmniejszenie zagrożenia stało się jednym z haseł opozycyjnych wobec rządów komunistycznych organizacji ekologicznych. Część liderów tych organizacji weszła na początku lat 90. do struktur rządowych i wspierała ustalanie ambitnych celów środowiskowych.

W połowie lat 90. problemy społeczne doprowadziły do zmniejszenia zainteresowania kwestiami ochrony środowiska. Dla polityków priorytetem stał się wzrost gospodarczy. Pojawiła się wówczas teza, forsowana przez lobby energetyczne, że rozwojowi gospodarczemu musi towarzyszyć wzrost zużycia energii, a co za tym idzie wzrost emisji gazów cieplarnianych⁹. Choć rzeczywistość nie potwierdzała tych prognoz (o czym niżej), to teza ta w zasadzie do dziś zdominowała polską debatę o redukcji emisji gazów cieplarnianych.

Miało to też konsekwencje dla stanowiska negocjacyjnego. Choć wielkość emisji gazów cieplarnianych w porównaniu z rokiem bazowym (1988) była wówczas niższa o ok. 25%, to w Kioto Polska zobowiązała się do redukcji emisji tylko o 6%.

Druga połowa lat 90. to okres budowania instytucjonalnego zaplecza resortu środowiska. Stworzono Ośrodek Ochrony Klimatu (przekształcony później w Biuro Wykonawcze Konwencji Klimatycznej), powołano Krajowe Centrum Inwentaryzacji Emisji. O znaczeniu, jakie przykładano wówczas do ochrony klimatu – jako problemu środowiskowego, świadczy również objęcie przez ówczesnego Ministra Środowiska, prof. Jana Szyszko, prezydencji 5. konferencji stron konwencji klimatycznej.

W tym okresie przystąpiono do nowelizacji polityki ekologicznej. Przyjęta w czerwcu 2000 r. „II polityka ekologiczna państwa”¹⁰ wskazywała na konieczność działań w zakresie ochrony klimatu: zakładała aktywny udział Polski na forum konwencji klimatycznej i szybką ratyfikację protokołu z Kioto, wskazywała na konieczność realizacji wymagań tego dokumentu, dwukrotnego zmniejszenia energochłonności dochodu narodowego i szerokiego wprowadzenia odnawialnych źródeł energii. Celem tej polityki było także przygotowanie krajowej strategii ograniczania emisji gazów cieplarnianych i zwiększania efektywności energetycznej. Realizując ostatni z wymienionych celów, resort środowiska rozpoczął prace nad wypełnieniem obowiązku wynikającego z art. 4.2 Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmiany klimatu i na początku 2003 r. przedstawił

⁹ Ministerstwo Gospodarki, „Założenia polityki energetycznej Polski do 2010 r.”, dokument rządowy przyjęty przez Radę Ministrów 17 października 1995 r.

¹⁰ Ministerstwo Środowiska, „II polityka ekologiczna państwa”, Warszawa 2002.

projekt dokumentu „Polityka klimatyczna Polski. Strategie redukcji emisji gazów cieplarnianych w Polsce do roku 2020”¹¹.

Celem strategicznym tej polityki jest: *włączenie się Polski do wysiłków społeczności międzynarodowej na rzecz ochrony klimatu globalnego poprzez wdrażanie zasad zrównoważonego rozwoju, zwłaszcza w zakresie poprawy wykorzystania energii, zwiększania zasobów leśnych i glebowych kraju, racjonalizacji wykorzystania surowców i produktów przemysłu oraz racjonalizacji zagospodarowania odpadów, w sposób zapewniający osiągnięcie maksymalnych, długoterminowych korzyści gospodarczych, społecznych i politycznych*¹². Rząd uznał, że właściwym celem ilościowym polityki jest zapewnienie 40% redukcji emisji gazów cieplarnianych do roku 2020 w porównaniu z rokiem bazowym konwencji klimatycznej (tj. rokiem 1988).

Przyjęcie „Polityki klimatycznej” było istotnym, ale krótkotrwałym sukcesem resortu środowiska w kształtowaniu polityki klimatycznej. Już wkrótce okazało się, że brak jest woli politycznej dla wdrażania przyjętych w tym dokumencie celów. Chociaż nie zostały one oficjalnie zanegowane lub też zmienione, to w praktyce „Polityka klimatyczna” niemal od samego początku okazała się dokumentem martwym, nie oddziałującym na tworzone w Polsce strategie i pogramy (cele polityki nie znalazły odzwierciedlenia nawet w przyjmowanych w kolejnych latach dokumentach polityki ekologicznej) i nie mającym przełożenia na praktykę oraz kierunki rozwoju gospodarczego. Nie wdrożono także większości zakładanych instrumentów i programów służących ograniczaniu wielkości emisji gazów cieplarnianych.

W cieniu polityki Unii Europejskiej. Lata 2004–2011

Wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej i koniecznością harmonizacji działań krajowych ze strategią unijną doszło do istotnej zmiany w podejściu do polityki klimatycznej – przestano ją traktować jako problem wyłącznie środowiskowy, a zaczęto jako element rozwoju gospodarczego.

Chociaż w trakcie negocjacji akcesyjnych zagadnienia związane z ograniczeniem emisji gazów cieplarnianych nie budziły kontrowersji – przede wszystkim dlatego, że wówczas UE nie miała rozbudowanej legislacji w tym zakresie – to sposób prowadzenia negocjacji w obszarze „Środowisko”, a także późniejszy rozwój polityki ekologicznej UE miały istotne znaczenie dla zmiany polskiego podejścia.

¹¹ „Polityka klimatyczna Polski. Strategie redukcji emisji gazów cieplarnianych w Polsce do roku 2020”, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 4 października 2003 r.

¹² *Ibidem*.

Rozpoczynając negocjacje o przystąpieniu naszego kraju do UE, Komisja Europejska podeszła do nich bardzo formalistycznie. Zamiast rozmów o sposobie rozwiązywania polskich problemów ochrony środowiska oczekiwała jedynie, że Polska dokona transpozycji prawa wspólnotowego i wdroży jego postanowienia¹³. Spowodowało to, że koszty dostosowania się do nowych wymogów były bardzo wysokie. Już wówczas ostrzegano, że nowe kraje członkowskie, które w nadchodzących latach będą musiały znacząco zwiększyć wydatki na ochronę środowiska, blokować będą po wejściu do UE rozwój progresywnej polityki ekologicznej¹⁴. Tak też się stało. Polscy politycy zaczęli kontestować przepisy unijne w zakresie ochrony środowiska i przyrody, twierdząc, że stare kraje członkowskie mogły się rozwijać w okresie, gdy przepisy takie nie obowiązywały i, że zaostrzenie polityki ekologicznej jest działaniem wymierzonym przeciw nowym członkom UE¹⁵.

Dodatkowo, już po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w UE, okazało się, że Unia ma dalej idące plany w ograniczaniu emisji gazów cieplarnianych niż wynikało to z negocjacji akcesyjnych. Część propozycji przedstawionych przez Komisję Europejską okazała się dla polskiego rządu zbyt wysoka i niemożliwa do zaakceptowania.

Pierwsze kontrowersje pojawiły się niemal natychmiast po uzyskaniu członkostwa i dotyczyły wdrażania dyrektywy 2003/87/WE ustanawiającej europejski system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Komisja Europejska nie zaakceptowała polskiej propozycji rozdziału uprawnień przedstawionej w „I krajowym planie rozdziału uprawnień do

¹³ Początkowo podejście Polski do negocjacji akcesyjnych dotyczących środowiska było inne – starała się ona pokazać swoje problemy w tym zakresie i oczekiwała, że wspólnie z Unią Europejską będzie je rozwiązywać. Gdyby podejście to uzyskało akceptację strony unijnej, umożliwiłoby to dokonanie proekologicznych zmian w sektorze energetycznym – np. zamiast budować instalacje odsiarczające dla starych bloków energetycznych, aby dostosować je do wymogów dyrektywy 2001/80/WE, można by w szerszym zakresie rozwijać odnawialne źródła energii. W obu przypadkach uzyskano by podstawowy cel dyrektywy – ograniczenie emisji dwutlenku siarki i tlenków azotu. Niemniej przyjęcie pierwotnej propozycji Polski powodowałoby naruszenie warunków konkurencji na wspólnym rynku.

¹⁴ Z.M. Karaczun, *Preparing for EU environmental policy in Poland: the case of the nitrates directive*, „Land Use Policy” 2005, nr 22, s. 245–253.

¹⁵ Najczęściej przywoływanym przykładem jest tu Hiszpania, której emisja wzrosła z 285 mln t CO_{2eq} w 1990 r. do 405 mln t CO_{2eq} w 2008 r. (EEA, *Annual European Union greenhouse gas inventory 1990–2008 and inventory report 2010*, EEA Technical report No 6/2010, EEA, Kopenhaga). Zapomina się jednak o tym, że największy wzrost nastąpił w latach 90., kiedy jeszcze UE nie prowadziła restrykcyjnej polityki klimatycznej.

emisji” (I KPRU)¹⁶, uznając, że proponowana w nim ilość uprawnień jest zdecydowanie zawyżona w stosunku do rzeczywistych potrzeb. Do podobnego konfliktu doszło dwa lata później przy przygotowywaniu kolejnego, „II krajowego planu rozdziału uprawnień do emisji na lata 2008–2012” (II KPRU)¹⁷. Także w tym wypadku Komisja nie zaakceptowała propozycji naszego kraju i podjęła decyzję o obniżeniu limitu uprawnień dla Polski o ok. 27%. Choć Polska zaskarżyła tę decyzję do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i wygrała postępowanie (ze względu na błędy formalne popełnione przez Komisję Europejską na etapie zatwierdzania II KPRU), to w praktyce nic to nie zmieniło, gdyż rząd nie zdecydował się na zmianę II KPRU i dopuszczalna wielkość emisji pozostała na poziomie zaproponowanym przez Komisję Europejską. Chociaż problemy z przyjęciem obu planów rozdziału uprawnień do emisji spowodowane były przez stronę polską – która dążyła do przyznania zbyt dużych limitów emisji przedsiębiorstwom (co oznaczałoby niedopuszczalną pomoc publiczną) – to znaczna część polityków oskarżała UE, że jej polityka skierowana jest przeciwko naszemu krajowi¹⁸. Do ugruntowania tej opinii doszło po przyjęciu przez Unię Europejską pakietu klimatyczno-energetycznego¹⁹. Opisany konflikt miał największy wpływ na zmianę podejścia do polityki klimatycznej w naszym kraju – z kwestii ekologicznych do zagadnień gospodarczych – i do dziś w największym stopniu kształtuje wizję tej polityki.

Pakiet klimatyczno-energetyczny w imieniu Polski podpisał w marcu 2007 r. prezydent Lech Kaczyński. W zasadzie nie wzbudziło to zainteresowania, pojawiło się jedynie kilka doniesień prasowych, nie przeprowadzono deba-

¹⁶ Ministerstwo Środowiska, „I krajowy plan rozdziału uprawnień do emisji”, dokument przyjęty przez 2004 r.

¹⁷ Ministerstwo Środowiska, „II krajowy plan rozdziału uprawnień do emisji CO₂ na okres rozliczeniowy 2008–2012”, dokument przyjęty przez Komitet Europejski Rady Ministrów 23 czerwca 2006 r.

¹⁸ Patrz np. interpelacja posła G. Raniewicza z 14 lutego 2008 r. dotycząca ustalonych ograniczeń na emisję dwutlenku węgla na lata 2008–2012 dla Polski oraz limitów dla przedsiębiorstw woj. lubelskiego lub zapis debaty w trakcie posiedzenia tej Komisji w dniu 7 maja 2008 r., <http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/fkskr6?OpenForm&OSZ> [dostęp: 1 października 2011 r.].

¹⁹ Przyjęty 8–9 marca 2007 r. przez Radę Europejską pakiet dokumentów, które miały rozpocząć przeciwdziałanie zmianom klimatu. Potocznie zwany jest pakietem lub celem „3 × 20”, gdyż proponuje zmniejszenie o 20% zużycia energii, wzrostu udziału o 20% energii ze źródeł odnawialnych oraz zmniejszenie o 20% emisji gazów cieplarnianych, szerzej na ten temat m.in. D. Adamiec, *Cele i inicjatywy Unii Europejskiej w dziedzinie polityki energetycznej*, „Polityka energetyczna. Studia BAS” 2010, nr 1(21), M. Sobolewski (red.), s. 47–77.

ty publicznej lub politycznej na ten temat, brak było znaczących reakcji biznesu. Rząd zlekceważył także prowadzone od marca 2007 r. negocjacje dotyczące instrumentarium pakietu – Polska przystąpiła do nich dopiero w 2008 r.

Podstawą stanowiska naszego kraju stał się wówczas tzw. raport 2030 – opracowany na zlecenie Polskiego Komitetu Energii Elektrycznej²⁰. Budował on obraz klęski, jaką dla Polski będzie wdrożenie pakietu – 100% wzrost cen energii, spadek PKB, wzrost bezrobocia. Raport nie próbował antycypować korzyści, jakie wdrożenie regulacji UE może przynieść Polsce. Pomimo tego, że raport 2030 zawierał liczne nieścisłości i uproszczenia – co wykazało opracowanie Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową²¹ – stał się najważniejszym dokumentem przygotowanym w Polsce, na który powoływali się krajowi politycy, negocjatorzy oraz lobbyści energetyczni i przemysłowi. Przez całą drugą połowę 2008 r. Polska prowadziła rozmowy mające na celu osłabienie wymogów pakietu i uzyskanie dodatkowych koncesji na rzecz energochłonnych sektorów gospodarki. Porozumienie uzyskano niemal w ostatnim momencie, w grudniu 2008 r.

Polityka klimatyczna dziś

Konflikt wokół pakietu klimatyczno-energetycznego UE spowodował trwałą zmianę stanowiska polskich polityków wobec problemu zmian klimatu. Dominujące cechy tego stanowiska to:

- ▶ sceptycyzm co do wyników badań naukowych wskazujących, że za obserwowane zmiany klimatu odpowiedzialna jest działalność człowieka, w tym przede wszystkim spalanie paliw kopalnych,
- ▶ przekonanie, że działania na rzecz ochrony klimatu niosą dla polskiej gospodarki wyłącznie koszty i nie przyniosą żadnych korzyści,
- ▶ niechęć do podejmowania aktywnych działań na rzecz odejścia od paliw kopalnych, budowy gospodarki niskoemisyjnej i ochrony klimatu,
- ▶ obarczanie polityki klimatycznej prowadzonej przez Unię Europejską winą za wprowadzane podwyżki cen energii i brak działań modernizacyjnych w sektorze energetycznym.

²⁰ *Wpływ proponowanych regulacji unijnych w zakresie wprowadzenia europejskiej strategii rozwoju energetyki wolnej od emisji CO₂ na bezpieczeństwo energetyczne Polski, a w szczególności możliwości odbudowy mocy wytwórczych wykorzystujących paliwa kopalne oraz poziom cen energii elektrycznej*, EnergSys Sp. z o.o., Warszawa 2008.

²¹ *Ewaluacja RAPORTU 2030. „Wpływ proponowanych regulacji unijnych w zakresie wprowadzania europejskich strategii rozwoju energetyki wolnej od emisji CO₂ na bezpieczeństwo energetyczne Polski, a w szczególności możliwości odbudowy mocy wytwórczych wykorzystujących paliwa kopalne oraz poziom cen energii elektrycznej”*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2008.

Ważnym, pośrednim skutkiem konfliktu negocjacji pakietu klimatyczno-energetycznego UE stało się zmniejszenie znaczenia Ministerstwa Środowiska w tworzeniu i wdrażaniu polityki klimatycznej. Już w trakcie negocjacji tego dokumentu (w 2008 r.) znaczną część rozmów przejął Urząd Integracji Europejskiej, redukując znaczenie resortu środowiska. Wtedy też potrzeby ochrony środowiska musiały ustąpić wymaganiom wzrostu gospodarczego. W konsekwencji od tego czasu Minister Środowiska nie kreuje w tym zakresie polityki, jego działania są podporządkowane polityce gospodarczej realizowanej przez rząd (choć formalnie negocjacje w znacznym stopniu prowadzą pracownicy Ministerstwa Środowiska i instytucji podległych temu resortowi). Jest to niezgodne z konstytucyjną zasadą zrównoważonego rozwoju, zgodnie z którą kwestie środowiskowe powinny uzyskać rangę równą zagadnieniom gospodarczym i społecznym.

Z błędów popełnionych w trakcie negocjacji pakietu klimatyczno-energetycznego Polska wyciągnęła jedynie część wniosków. Najważniejszym z nich jest wiedza, że działania należy podejmować na wstępnym etapie negocjacji nowych rozwiązań. Wtedy możliwe jest przedstawianie własnych propozycji i budowanie wokół nich wsparcia wśród innych krajów członkowskich. Obrona własnych interesów w późniejszych etapach zazwyczaj nie jest skuteczna. Nadal w polskich propozycjach brakuje rzetelnych analiz i studiów, na których opierałyby się zgłaszane uwagi i postulaty. Opracowania tego typu powinny uwzględniać dwa istotne założenia:

- ▶ przekonanie, że polityka klimatyczna jest integralnym elementem polityki UE i Unia musi rozwijać się w sposób pozwalający na redukcję emisji gazów cieplarnianych,
- ▶ realizacja interesów Polski może spowodować, że stracą na tym inne państwa członkowskie. Tego typu zależności należy wykazywać i proponować instrumenty kompensujące straty tych krajów (a jednocześnie takie, które są do zaakceptowania przez nasz kraj).

W dalszym ciągu słabością polskiego stanowiska jest to, że ani rząd, ani polskie przedsiębiorstwa nie potrafią sformułować swoich oczekiwań wobec polityki ekologicznej UE w sposób, który mógłby zostać zaakceptowany przez partnerów z Unii. Brak jest propozycji, jakie instrumenty UE powinna wprowadzić, aby umożliwić Polsce i innym nowym krajom członkowskim wykorzystanie potencjału redukcji emisji gazów cieplarnianych, tak by proces ten przyczynił się do modernizacji gospodarki, tworzenia nowych miejsc pracy i nie zagrażał wzrostowi gospodarczemu.

Uwarunkowania stanowiska Polski wobec ochrony klimatu

Stanowisko Polski wobec polityki klimatycznej jest kształtowane przez sceptycyzm części klasy politycznej wobec wyników badań naukowych wskazujących na antropogenne przyczyny zmian klimatu, a także odzwierciedla specyficzną mieszaninę rzeczywistych problemów społeczno-gospodarczych, obaw oraz mitów, jakie w ostatnich latach narosły wokół kwestii ochrony klimatu.

Zależność od węgla

Przykładem takiej mieszaniny prawdziwych problemów i mitów jest zagadnienie uzależnienia Polski od węgla i braku możliwości odejścia od tego surowca. Choć znaczenie węgla w bilansie energetycznym w ostatnich dwudziestu latach wyraźnie się zmniejszyło (wykres 1), to teza o istotnej zależności naszego kraju od tego surowca wciąż jest uzasadniona. Trudniejsze do obrony jest za to przekonanie o braku możliwości i potrzeby zmiany tej sytuacji – potencjał energetyki odnawialnej jest bowiem znaczący, szacuje się, że z tych źródeł można uzyskać 46% energii pierwotnej²², a ekonomicznie uzasadnione są inwestycje, które spowodowałyby zmniejszenie zapotrzebowania na energię o 25%²³.

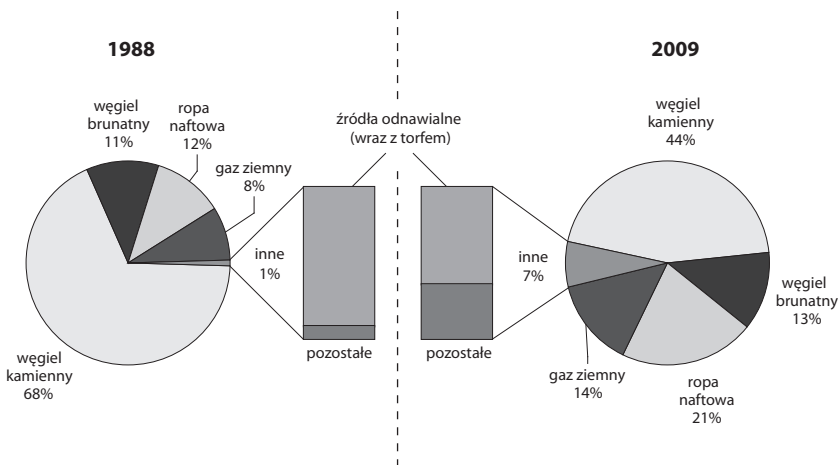
Uzależnienie od węgla jest skutkiem polityki prowadzonej w latach 1945–1989, gdy z jednej strony forsowano budowę wielkoprzemysłowej klasy robotniczej – co sprzyjało rozwojowi zcentralizowanej energetyki węglowej, z drugiej strony przyjęto definicję bezpieczeństwa energetycznego, zgodnie z którą oznaczało ono samowystarczalność w zaopatrzeniu w surowce energetyczne²⁴. W tych latach zamiast łączyć polską sieć energetyczną z sieciami krajów sąsiadujących poprzez budowę interkonektorów i w ten sposób zapewniać bezpieczeństwo zaopatrzenia w energię, inwestowano w zwiększenie wydobywania węgla i budowę nowych bloków energetycznych, tak aby 100% potrzeb pokrytych było z własnych zasobów.

²² *Możliwości wykorzystania odnawialnych źródeł energii w Polsce do roku 2020*, raport dla Ministerstwa Gospodarki Instytutu Energetyki Odnawialnej we współpracy z Instytutem na rzecz Ekorozwoju, grudzień 2007 r., maszynopis.

²³ *Raport. Potencjał efektywności energetycznej i redukcji emisji w wybranych grupach użytkownika energii. Droga naprzód do realizacji pakietu klimatyczno-energetycznego*, Polski Klub Ekologiczny, Okręg Górnośląski, Fundacja na rzecz Efektywnego Wykorzystania Energii, INFORSE, European Climate Foundation, Katowice 2009.

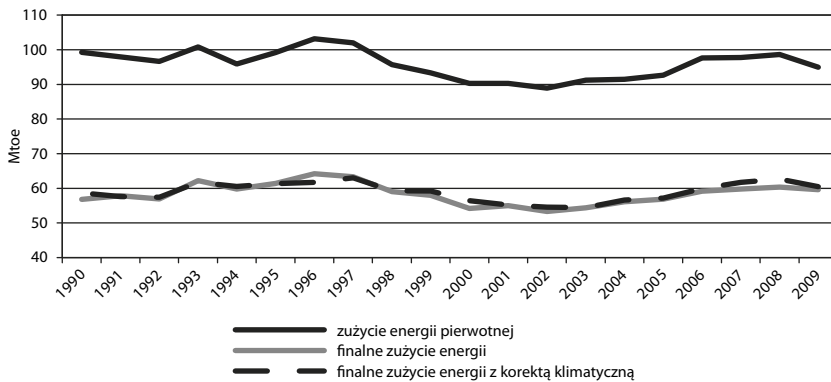
²⁴ Przy czym ważniejsza była ideologia – po II wojnie światowej zlikwidowano w Polsce ok. 6 tys. małych, prywatnych elektrowni wodnych. Zgodnie z ideologią energetyka była sektorem strategicznym, którym zajmować mogło się wyłącznie państwo.

Wykres 1. Pierwotne źródła energii w Polsce w latach 1988–2009



Źródło: na podstawie danych GUS.

Wykres 2. Zużycie energii pierwotnej i finalnej



Źródło: Ministerstwo Gospodarki, „Projekt drugiego krajowego planu działań dotyczący efektywności energetycznej dla Polski 2011”, materiał przekazany do konsultacji społecznych, październik 2011 r.

Przemiany rozpoczęte w Polsce 1989 r. objęły większość wielkich, państwowych przedsiębiorstw. Niestety tylko w niewielkim stopniu wpłynęło to na sektor elektroenergetyczny – energia była nadal potrzebna i niezależnie od efektywności jej produkcji można ją było sprzedawać. Choć zapo-

trzebowanie na nią zmniejszyło się, a potem ustabilizowało się na prawie niezmiennym poziomie (wykres 2), to rząd nie odważył się zamknąć żadnej dużej elektrowni czy elektrociepłowni. Jak już stwierdzono, było to spowodowane m.in. prognozami tworzonymi przez instytucje powiązane z węglowym lobby, które wskazywały, że wzrostowi gospodarczemu, który nastąpi po przejściowym załamaniu gospodarki, towarzyszyć będzie gwałtowny wzrost zapotrzebowania na energię. W efekcie istniejące elektrownie węglowe jedynie pogarszały efektywność produkcji, ale działały nadal, tak aby system był przygotowany do wzrostu zapotrzebowania na energię. Chociaż prognozy te nie sprawdzały się, rząd nie modyfikował swoich planów.

Obawy przed transformacją

Proces transformacji gospodarczej rozpoczęty w 1989 r. okazał się bardzo bolesny społecznie – upadek przedsiębiorstw państwowych, zanim rozwinął się sektor prywatny, pociągnął za sobą głęboki spadek PKB i wzrost bezrobocia. Niezadowolenie społeczne było tak duże, że rząd obawiał się wybuchu społecznego. Nie sprzyjało to podejmowaniu trudnych decyzji w odniesieniu do sektora węglowego. Dlatego zamiast przekształcać go i budować w Polsce nowoczesną energetykę opartą na niskoemisyjnych źródłach, podtrzymywano sektor węglowy – zarówno kopalnie, jak i elektrownie – przez publiczne subwencje, zwolnienia podatkowe i długoterminowe kontrakty (przykładem subsydiowania przemysłu węglowego było umorzenie w roku 2003, przed wejściem do UE, zaległości wobec budżetu państwa na sumę 17 mld zł, tj. ponad 4 mld euro, czy też utrzymywanie przywilejów emerytalnych dla górników). Wpompowanie olbrzymich dotacji w energetykę węglową spowodowało znaczące zmniejszenie gotowości do zmian – trudno było zdecydować się na zamknięcie elektrowni, w którą nieco wcześniej zainwestowano. Kiedy więc rząd zdał sobie sprawę z potrzeby dokonania głębszych zmian, było już za późno, aby przeprowadzić je w łatwy sposób. Jednocześnie jednak doprowadzono do sytuacji, że stan elektroenergetyki jest krytyczny. Pozostając pod ochroną państwa, sektor nie dokonał niezbędnej modernizacji, oczekując, że w sytuacji kryzysu uzyska niezbędną pomoc od rządu. W chwili obecnej sytuacja jest tak zła, że decyzje nie mogą być odkładane²⁵:

²⁵ Instytut na rzecz Ekorozwoju, *Alternatywna polityka energetyczna Polski do 2030 roku. Raport techniczno-metodologiczny*, Warszawa 2009; Ministerstwo Spraw Zagranicznych, „Klimat i energia. Konieczność teraźniejszości, a wyzwanie przyszłości”, Warszawa 2010,

- ▶ ogromna część mocy wytwórczych w polskiej energetyce jest przestarzała – ok. 40% bloków produkujących energię elektryczną ma ponad 40 lat,
- ▶ stan sieci energetycznych wszystkich jej rodzajów jest bardzo zły – ponad 80% sieci 200 kV ma ponad 30 lat, podobny wiek ma blisko 40% transformatorów sieciowych! Najgorszy jest jednak stan sieci dystrybucyjnej niskich napięć – 15 i 3 kV.

Krytyczna sytuacja polskiej elektroenergetyki dwukrotnie w ciągu ostatnich lat doprowadziła do poważnych awarii. Po raz pierwszy w kwietniu 2008 r., kiedy awaria sieci spowodowała kilkudniowy *blackout* w Szczecinie, i w 2010 r., kiedy po zerwaniu sieci kilkanaście miejscowości i wsi w Małopolsce pozbawionych było prądu przez ponad dwa tygodnie. Brak działań powoduje, że katastrofy takie stają się zagrożeniem dla polskiego społeczeństwa i gospodarki.

Zły stan sektora i konieczność jego modernizacji powinna stać się początkiem proekologicznej reformy służącej budowie gospodarki niskowęglowej i niskoemisyjnej. Niestety, realizację tego scenariusza utrudniają przyczyny polityczne: strach przed decyzjami prowadzącymi do kolejnej transformacji oraz manipulowanie opinią publiczną przez wielkie, pionowo skonsolidowane koncerny energetyczne.

W ostatnich dwudziestu latach w Polsce przeprowadzono dwie wielkie transformacje: pierwszą od gospodarki socjalistycznej do wolnego rynku, drugą związaną z dostosowaniem się Polski do wymogów członkostwa w UE. Procesy te były społecznie bardzo bolesne i dotyczyły dużych grup społecznych²⁶. Koszty ponieśli też politycy, którzy przewodzili tym zmianom. Zarówno rząd Tadeusza Mazowieckiego, który wdrażał reformy pierwszego z tych procesów, jak i Jerzego Buzka, który przeprowadził większość procesów transformacji związanych z akcesją do UE, zostały przez społeczeństwo odrzucone. Politycy świadomi tych skutków mogą unikać rozwiązań innowacyjnych w obawie, że ich wprowadzenie spowoduje utratę poparcia wyborców.

Strach przed transformacją podsycają koncerny energetyczne, obawiające się, że niezbędne zmiany ograniczą ich udział w rynku i wymuszą działania modernizacyjne²⁷. W celu zablokowania reform manipulują one związkami zawodowymi i ich liderami zatrudnionymi na etatach opłacanych z funduszu przedsiębiorstw. Ich interesy są zbieżne z celami mene-

²⁶ Z.M. Karaczun, *Preparing for EU environmental policy*, op. cit.

²⁷ Czego skutkiem może być m.in. ograniczenie zysków.

dzierów tych przedsiębiorstw. Związki zawodowe są najlepiej zorganizowaną grupą społeczną broniącą swoich interesów. Nie interesuje ich szerszy, gospodarczy i społeczny kontekst problemu, koncentrują się na obronie swoich interesów, popierają wyłącznie tych polityków, którzy bronić będą ich uprzywilejowanej pozycji²⁸. Dla ochrony swoich przywilejów potrafią zmobilizować duże grupy – w niektórych zakładach pracuje po kilka tysięcy osób. W prowadzeniu lobbingu koncerny energetyczne wykorzystują także polityków, oferując im i ich rodzinom posady w swoich spółkach²⁹. W konsekwencji zarówno w koalicji rządowej, jak i w opozycji istnieje silne lobby prowęglowe, blokujące innowacyjną modernizację sektora energetycznego.

Niebezpieczeństwo „wycieku emisji”

Argumentem, wykorzystywanym zarówno przez związki zawodowe, jak i ekspertów przedsiębiorstw węglowych, który ma wykazać negatywne skutki ambitnej polityki klimatycznej, jest zagrożenie tzw. *carbon leakage* – ucieczką emisji – przenoszeniem energochłonnej i wysokoemisyjnej produkcji do krajów, które nie podejmują działań na rzecz ochrony klimatu. Wystąpienie tego zjawiska byłoby bardzo niepożądane: nie tylko zmniejszałoby konkurencyjność krajów działających na rzecz ochrony klimatu, ale przede wszystkim nie prowadziłoby do globalnego zmniejszania emisji gazów cieplarnianych. Istnieje upowszechnione przekonanie, iż Polska jest szczególnie narażona na *carbon leakage*³⁰.

Choć ryzyka wystąpienia tego zjawiska nie można lekceważyć, to jego znaczenie i powiązanie z polityką klimatyczną jest wyolbrzymiane. Proces dezindustrializacji w krajach wysoko rozwiniętych postępuje bowiem już od dłuższego czasu (wykres 3) i jest związany ze zjawiskami zachodzącymi w ich otoczeniu społecznym i gospodarczym, a nie spowodowany wdrażaniem celów polityki ekologicznej.

Dezindustrializacja nie oznacza spadku wartości produkcji przemysłowej i przenoszenie fabryk do krajów nieprowadzących polityki klimatycz-

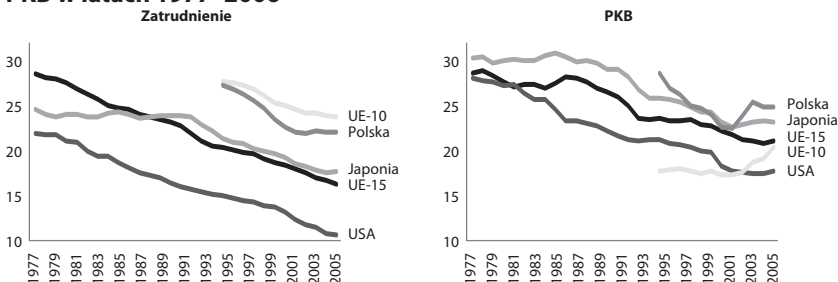
²⁸ A. Zych, *Branżowe organizacje apelują: wybierzmy ludzi węgla!*, „Trybuna Górnicza” z dn. 6 października 2011 r.

²⁹ *PGE wciąż nieodpolityczniona*, Puls Biznesu, 4 października 2011 r., informacja za: http://energetyka.wnp.pl/pge-wciaz-nieodpolityczniona,152106_1_0_0.html [dostęp: 28 grudnia 2011 r.].

³⁰ Patrz m.in. Komunikat z posiedzenia Komisji Krajowej NSZZ Solidarność w dniu 8 czerwca 2011 r., <http://www.solidarnosc.org.pl/pl/aktualnosc/komisja-krajowa-o-polityce-i-pakiecie-klimatycznym.html> [dostęp: 28 września 2011 r.] oraz Komunikat Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych z posiedzenia w dn. 17 lutego 2011 r., www.dialog.gov.pl/files/pub/17.02.11%20Komunikat.doc [dostęp: 28 września 2011 r.].

nej. Rola przemysłu w wytwarzaniu dochodu narodowego państw rozwiniętych maleje, lecz przyczyną nie jest ucieczka produkcji przemysłowej za granicę, tylko zmiany relacji cen wyrobów przemysłowych do cen usług. Szybki postęp techniczny w przemyśle prowadzi bowiem do spadku cen jego wyrobów i przenoszenia zatrudnienia do usług³¹.

Wykres 3. Udział przemysłu w zatrudnieniu ogółem oraz w całkowitym PKB w latach 1977–2006



Źródło: M. Bukowski, A. Śniegocki, *Zatrudnienie w Polsce 2010 – integracja i globalizacja*, Instytut Badań Systemowych, Warszawa 2011.

Dezindustrializacja nie oznacza także automatycznego spadku wielkości produkcji – postęp technologiczny czy poprawa organizacji pracy sprawiają, że znacząco wzrasta efektywność. W konsekwencji, pomimo mniejszego zatrudnienia wielkość produkcji pozostaje na tym samym poziomie. Ścieżką taką od kilkunastu lat podąża np. polska branża stalowa (tabela 1).

Procesy takie wystąpiły w ostatnich latach na Śląsku, gdzie widać wyraźny przepływ siły roboczej z nisko produktywnych i wysoko emisyjnych branż przemysłowych (górnictwo i hutnictwo) do wysoko produktywnego i mniej emisyjnego przemysłu motoryzacyjnego i przetwórczego. Miało to bardzo duży pozytywny wpływ na wzrost zagregowanej produktywności na Śląsku.

³¹ W większości branż przemysłowych nie dochodzi też do zmniejszenia wolumenu produkcji. Przykładem może być niemiecki przemysł stalowy, który między rokiem 1970 a 2010 zmniejszył zatrudnienie o 76% (z 374 tys. do 90 tys. osób), utrzymując produkcję stali surowej na mniej więcej stałym poziomie (45 mln ton) i zwiększając produkcję stali walcowanej o ¼. Substytucja pracy kapitałem i postęp techniczny doprowadziły więc niemieckie hutnictwo do ogromnych korzyści w postaci trzykrotnego wzrostu wydajności. Informacje dotyczące zagrożenia *carbon leakage* [za:] M. Bukowski, *Zagrożenie problemem carbon leakage w Polsce. Rzeczywistość czy mīt*, „Biuletyn Klimatyczny” 2011, nr 26.

Tabela 1. Zatrudnienie i produktywność w polskim hutnictwie żelaza i stali, 1990–2010

Rok	Zatrudnienie (tys. osób)	Produktywność (tys. ton na osobę)
1990	147	93
1998	78,2	127
2009	26,3	271
2010	25,5	314

Źródło: jak pod wykresem 3.

Dlatego wniosek o tym, że Polska jest dużo silniej zagrożona ucieczką przemysłu niż UE-15, nie jest uprawniony. Polska to z jednej strony kraj silniej uprzemysłowiony niż większość gospodarek zachodniej Europy, jednocześnie taki, który specjalizuje się w bardziej pracochłonnych branżach przemysłu lekkiego i przetwórczego, a nie w kapitałochłonnych branżach przemysłu ciężkiego. Dodatkowo przemiany zachodzące w polskim przemyśle są nadal bardzo intensywne, co powoduje, że dzisiejsza struktura gospodarki nie musi odpowiadać realnym wyzwaniom, przed jakimi stanie polski przemysł za kilka lat.

Rola sektora transportu

Rzeczywistym problemem, który w istotny sposób może utrudnić realizację celów redukcyjnych przez Polskę, jest masowy rozwój motoryzacji. Emisja z transportu drogowego znacząco wzrosła (w latach 1988–2008 o 150%)³². Analizy wskazują, że będzie ona zwiększać się nadal. Jest to o tyle istotne, że zgodnie z regulacjami unijnymi emisja gazów cieplarnianych z sektorów niewłączonych do europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS) do 2020 r. może w naszym kraju wzrosnąć jedynie o 14%. Jeżeli nie zostaną podjęte intensywne działania mające na celu ograniczenie udziału motoryzacji w przewozie osób i towarów, Polska nie będzie w stanie dotrzymać tego zobowiązania.

Adaptacja do zmian klimatu

Pasywne podejście do kwestii zmian klimatu powoduje, że Polska opóźnia działania w zakresie przygotowania gospodarki i społeczeństwa do groźących jej zmian. Chociaż nasz kraj należy do państw o średnim narażeniu

³² List polskich NGO w sprawie planowanych przesunięć w Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko pomiędzy osią priorytetową VII. „Transport przyjazny środowisku” i osią priorytetową VI. „Drogowa i lotnicza sieć TEN-T”, 2 lutego 2011 r.

na skutki zmian klimatu, to jednak są sektory i grupy społeczne narażone w sposób, który zmniejsza bezpieczeństwo narodowe Polski³³. Przystąpienie do prac nad strategią adaptacji było już kilkakrotnie ogłaszane, do chwili obecnej nie rozpoczęto jednak szerszych prac w tym zakresie.

Do obszarów, które wymagają opracowania szczegółowych zintegrowanych i długofalowych programów przeciwdziałania skutkom zmian klimatu w Polsce, należy zaliczyć³⁴:

- ▶ obszary górskie – generujące powodzie, odprowadzające nadwyżki wody,
- ▶ strefę wybrzeża Bałtyku – objętą podniesieniem poziomu morza,
- ▶ dna dolin rzecznych – wymagające ochrony, a szczególnie wycofania zabudowy z obszarów zalewowych,
- ▶ metropolie – szczególnie zagrożone występowaniem długotrwałych upałów,
- ▶ Żuławy – jako region szczególnie zagrożony skutkami zmian klimatu.

Do sektorów szczególnie narażonych na zmiany zaliczyć należy³⁵:

- ▶ ochronę zdrowia – ze względu na istotne ryzyko pojawienia się chorób niewystępujących wcześniej w Polsce i charakterystycznych dla klimatu cieplejszego,
- ▶ gospodarkę wodną – już obecnie Polska cierpi na niedostatek wody ze względu na małe opady i niski stopień retencji. Prognozy skutków zmiany klimatu wskazują, że wielkość opadów jeszcze bardziej się obniży i będą one mniej regularne. Zagrożeniem dla gospodarki wodnej będą jednak nie tylko susze, ale także większe zagrożenie powodzią,
- ▶ rolnictwo – narażone jest na skutki obniżenia opadów, pojawienia się nowych chorób i szkodników, a także nowych gatunków chwastów oraz zwiększone ryzyko występowania ekstremów pogodowych (grad, silne ulewy, huragany), co w konsekwencji zagrozi wielkości i stabilności produkcji rolnej.

To tylko wybrane, najważniejsze z zagrożonych sektorów. Straty będą jednak występować także poza nimi – w turystyce, leśnictwie czy gospodarce

³³ *Zmiany klimatu a bezpieczeństwo narodowe Polski. Raport dla Biura Bezpieczeństwa Narodowego*, Z.M. Karaczun (red.), Polski Klub Ekologiczny Okręg Mazowiecki, Koalicja Klimatyczna, Warszawa 2011.

³⁴ L. Starkel, Z.M. Kundzewicz, *Konsekwencje zmian klimatu dla zagospodarowania przestrzennego kraju*, „Nauka” 2008, nr 1, s. 85–101.

³⁵ *Zmiany klimatu a bezpieczeństwo narodowe*, op. cit.

komunalnej. Opóźnianie prac nad przygotowaniem strategii działań adaptacyjnych nie tylko zwiększa przyszłe koszty dostosowania się naszego kraju do zmienionych warunków klimatycznych, ale przede wszystkim powoduje wzrost ryzyka wystąpienia zjawisk, których konsekwencje będą ograniczać możliwość bezpiecznego rozwoju społeczno-gospodarczego Polski.

Dylematy rozwoju polityki klimatycznej

Polityka klimatyczna stała się ważnym elementem działań Unii Europejskiej. Jest ona nie tylko podstawą do wyznaczania celów ekologicznych, ale od przynajmniej dziesięciu lat też siłą, która powoduje zmiany w kierunkach rozwoju gospodarczego wielu krajów członkowskich. Dlatego też nie należy spodziewać się, że UE dokona rewizji istniejących regulacji w zakresie ochrony klimatu i budowy gospodarki niskowęglowej. Spowodowane to jest zarówno przekonaniem krajów członkowskich, że zmiany klimatu są realnym problemem, jak i interesami gospodarczymi. W części państw członkowskich ambitne cele traktuje się jako instrument wzmacniający ich konkurencyjność i dlatego nie chcą one osłabienia polityki klimatycznej. Co więcej, obserwując trendy gospodarcze w krajach pozaeuropejskich: USA, Chinach, Brazylii czy Indiach, rządy tych państw antycypują, że nawet w przypadku załamania się obecnych negocjacji, nowe globalne zobowiązania redukcyjne zostaną wprowadzone; jeśli nie w ramach mandatu konwencji klimatycznej, to przez wynegocjowanie nowego porozumienia międzynarodowego.

Wydaje się, że Polska nie jest przygotowana na taką sytuację. Broniąc sektora węglowego i zamierzając rozwijać energetykę jądrową, wstrzymuje rozwój odnawialnych źródeł energii i nie wykorzystuje istniejącego potencjału efektywności energetycznej. Zamiast analizować, w jaki sposób wykorzystać działania na rzecz ochrony klimatu do modernizacji przemysłu, całą uwagę poświęca na blokowanie wprowadzania bardziej ambitnych celów redukcyjnych. Przy czym oczekiwania wobec europejskiej polityki klimatycznej sprowadza do trzech zasadniczych punktów³⁶:

- ▶ uwzględnienia dotychczasowych działań i osiągniętej redukcji emisji jako punktu wyjścia przy przyjmowaniu nowych celów polityki klimatycznej,

³⁶ J. Maćkowiak-Pandera, podsekretarz stanu w Ministerstwie Środowiska), wypowiedź na seminarium „EU 20/20/20 Package. Are we Getting Closer to Creating Cleaner and Energy Sufficient Europe?”, Forum Ekonomiczne, Krynica Górská, 9 września 2011 r.

- ▶ uwzględnienie specyfiki krajów członkowskich UE i różnych kosztów realizacji celów polityki klimatycznej,
- ▶ zapewnienie, że osiągnięty zostanie cel środowiskowy konwencji klimatycznej – to znaczy, że emisja globalna będzie maleć, a działania podejmowane wewnątrz UE nie będą prowadzić do wzrostu emisji poza granicami Unii.

Chociaż postulaty te należy uznać za uzasadnione, to nie zawierają one najważniejszych elementów – propozycji: jakie narzędzia wspólnej klimatycznej polityki europejskiej pozwoliłyby na zwiększenie konkurencyjności gospodarki Polski i całej Unii. Polska ma prawo i powinna oczekiwać europejskiej solidarności. Jej poziom rozwoju jest znacząco niższy niż średnia w „starych” krajach UE. Wprowadzenie restrykcyjnych norm nie powinno ograniczyć możliwości rozwoju gospodarczego i osiągnięcia poziomu U-15. Nie może to jednak oznaczać odrzucenia celów polityki klimatycznej – bo na tego typu retorykę nie zgodzi się większość pozostałych członków UE.

Podsumowanie

Chociaż polityka klimatyczna nie jest dziedziną, która w Polsce rozpalaby polityczne emocje, a dyskusje na jej temat prowadzą przede wszystkim eksperci, to ma ona dużo szersze znaczenie niż tylko sektorowe. Dotyczy bowiem kierunków i sposobu rozwoju naszego kraju, sposobu prowadzenia polityki, dystrybucji korzyści i odpowiedzialności za zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego.

Polska jako jedno z niewielu państw bezpiecznie przetrwała kryzys bankowy i ekonomiczny. Było to możliwe dzięki wielu czynnikom – dobremu wykorzystywaniu funduszy europejskich, ograniczonej liczbie spekulacyjnych instrumentów bankowych, dużemu popytowi wewnętrznemu. Nie oznacza to, że nasz kraj jest już bezpieczny. Nadciąga druga fala kryzysu, coraz bardziej realny staje się scenariusz długotrwałej recesji. Tego kryzysu, jeśli nie unowocześni swojej gospodarki, Polska może już nie przetrwać w tak dobrej kondycji.

Obecny model polskiej energetyki, oparty na wielkich węglowych źródłach wytwórczych i scentralizowanych sieciach energetycznych, wywodzi się z przełomu XIX i XX wieku. To system generujący ogromne straty – ok.10–15% energii zużywane jest dla utrzymania „jałowego” biegu bloków wytwórczych na potrzeby zasilania sieci w okresie szczytowego zapotrzebowania na moc, dodatkowo straty powstają w przesyłce sieciami ener-

tycznymi, w 2006 r. straty te wyniosły 14 TWh, czyli blisko 9%³⁷. Powoduje to wysokie koszty ekonomiczne (a w konsekwencji wysokie ceny energii), straty zasobów naturalnych, bardzo wysokie koszty zewnętrzne sektora energetycznego. Co więcej, jest to system nierozwojowy. Od kilku lat nasz kraj stał się importerem węgla netto, a technologie węglowe znajdują coraz mniejszą liczbę nabywców i przestają być towarem eksportowym.

Aby sprostać wyzwaniom współczesnego świata, niezbędna staje się budowa w Polsce innowacyjnej gospodarki energetycznej, opartej w znacznym stopniu na lokalnych, odnawialnych zasobach energetycznych, inteligentnych sieciach, tworzeniu wirtualnych elektrowni. Budowę takiej rozproszonej energetyki można oprzeć na dobrze rozwiniętym w Polsce sektorze nowoczesnych technologii informatycznych i telekomunikacyjnych oraz dynamicznie rozwijającym się przemyśle odnawialnych źródeł energii. To szansa na proinnowacyjną modernizację przemysłu i budowę gospodarki opartej na wiedzy. To szansa na budowę międzynarodowej konkurencyjności Polski i wytwarzanych w niej produktów i technologii.

Jest to tym bardziej potrzebne, że krajowy system energetyczny nie spełnia dziś swojej podstawowej funkcji – nie jest w stanie zapewnić bezpieczeństwa energetycznego. Wieloletnie zaniedbania inwestycyjne, brak działań odtworzeniowych powodują, iż przerwy w dostawach energii stają się codziennością. Oznacza to stworzenie bariery dla rozwoju cywilizacyjnego i gospodarczego.

Polscy politycy mogą podejść do przyszłości polityki klimatycznej na kilka sposobów. Mogą – maksymalizując krótkoterminowe korzyści polityczne – jak dotychczas sprzeciwiać się przyjmowaniu ambitnych celów redukcyjnych i bronić węglowej struktury polskiej energetyki. Strategia ta spowoduje jednak, że w dłuższej perspektywie czasowej nastąpi zapaść gospodarcza i cywilizacyjna – nasz kraj stanie się niekonkurencyjny.

Inną możliwością jest wybór niskowęglowej ścieżki rozwoju i dokonywanie modernizacji polskiej gospodarki w tym kierunku. Nie oznacza to jednak rezygnacji z polskich interesów i racji. Zmian w sektorze energetycznym nie można będzie dokonać w krótkim czasie, powinny być one obliczone na 30–50 lat. Ich dokonanie wymaga jednak spełnienia kilku warunków: stworzenia planu odchodzenia od węgla jako paliwa energetycznego, uzyskania konsensu politycznego wokół tego planu i późniejszego konsekwentnego wdrażania go przez wiele lat. To trudny i ambitny projekt, zakładający, że poziom uprawiania polityki będzie w naszym kraju wysoki. Niemniej wydaje się, że właśnie tą ścieżką powinniśmy podążać.

³⁷ Z. Maciejewski, *Sieci przesyłowe jako element bezpieczeństwa elektroenergetycznego Polski*, „Polityka Energetyczna” 2008, t. 11, z. 1.

Dlatego też pytanie o przyszłą politykę klimatyczną jest także pytaniem o polską demokrację. Czy budowane będzie państwo omnipotentne, podejmujące decyzje za obywateli, ograniczające korzyści z prowadzonej przez siebie działalności do wąskiej grupy beneficjentów wybranych sektorów. Czy też odwrotnie – wspierana będzie aktywność i przedsiębiorczość? Czy zdecydujemy się na przeniesienie wolności, odpowiedzialności i decyzji na obywateli, uznając ich za podmioty – a nie przedmioty – prowadzonej przez państwo polityki energetycznej i klimatycznej?

Bibliografia

- Alternatywna polityka energetyczna Polski do 2030 roku. Raport techniczno-metodologiczny*, Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2009.
- M. Bukowski, *Zagrożenie problemem carbon leakage w Polsce. Rzeczywistość czy mit*, „Biuletyn Klimatyczny” 2011, nr 26.
- M. Bukowski, A. Śniegocki, *Zatrudnienie w Polsce 2010 – integracja i globalizacja*, Instytut Badań Systemowych, Warszawa 2011.
- EEA, *Annual European Union greenhouse gas inventory 1990–2008 and inventory report 2010*, EEA Technical report No 6/2010, EEA, Kopenhaga.
- Ewaluacja RAPORTU 2030. „Wpływ proponowanych regulacji unijnych w zakresie wprowadzania europejskich strategii rozwoju energetyki wolnej od emisji CO₂ na bezpieczeństwo energetyczne Polski, a w szczególności możliwości odbudowy mocy wytwórczych wykorzystujących paliwa kopalne oraz poziom cen energii elektrycznej”*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2008.
- Z.M. Karaczun, *Ewolucja polityki klimatycznej Polski w latach 1988–2008*, [w:] *Zmiany klimatu a społeczeństwo*, red. L. Karski, I. Grochowska, Warszawa 2010, s. 105–121.
- Z.M. Karaczun, *Preparing for EU environmental policy in Poland: the case of the nitrates directive*, „Land Use Policy” 2005, nr 22.
- Z. Maciejewski, *Sieci przesyłowe jako element bezpieczeństwa elektroenergetycznego Polski*, „Polityka Energetyczna” 2008, t. 11, z. 1.
- Ministerstwo Gospodarki, „Projekt drugiego krajowego planu działań dotyczących efektywności energetycznej dla Polski 2011”, materiał przekazany do konsultacji społecznych, październik 2011 r.
- Ministerstwo Gospodarki, „Założenia polityki energetycznej Polski do 2010 r.”, dokument rządowy przyjęty przez Radę Ministrów 17 października 1995 r.
- Ministerstwo Spraw Zagranicznych, „Klimat i energia. Konieczność teraźniejszości, a wyzwanie przyszłości”, Warszawa 2010.
- Ministerstwo Środowiska, „I krajowy plan rozdziału uprawnień do emisji”, 2004.

- Ministerstwo Środowiska, „II krajowy plan rozdziału uprawnień do emisji CO₂ na okres rozliczeniowy 2008–2012”, dokument przyjęty przez Komitet Europejski Rady Ministrów w dniu 23 czerwca 2006 r.
- Ministerstwo Środowiska, „Polityka ekologiczna państwa”, Warszawa 2001.
- Ministerstwo Środowiska, „Polityka klimatyczna Polski. Strategie redukcji emisji gazów cieplarnianych w Polsce do 2020 roku”, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 4 października 2003 r.
- Ministerstwo Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych, „I polityka ekologiczna państwa”, Warszawa 1991.
- „Możliwości wykorzystania odnawialnych źródeł energii w Polsce do roku 2020”, raport dla Ministerstwa Gospodarki Instytutu Energetyki Odnawialnej we współpracy z Instytutem na rzecz Ekorozwoju, Warszawa, grudzień 2007 r., maszynopis.
- Raport. Potencjał efektywności energetycznej i redukcji emisji w wybranych grupach użytkownika energii. Droga naprzód do realizacji pakietu klimatyczno-energetycznego*, Polski Klub Ekologiczny, Okręg Górnośląski, Fundacja na rzecz Efektywnego Wykorzystania Energii, INFORSE, European Climate Foundation, Katowice 2009.
- L. Starkel, Z.M. Kundzewicz, *Konsekwencje zmian klimatu dla zagospodarowania przestrzennego kraju*, „Nauka” 2008, nr 1.
- Wpływ proponowanych regulacji unijnych w zakresie wprowadzenia europejskiej strategii rozwoju energetyki wolnej od emisji CO₂ na bezpieczeństwo energetyczne Polski, a w szczególności możliwości odbudowy mocy wytwórczych wykorzystujących paliwa kopalne oraz poziom cen energii elektrycznej*, EnergSys Sp. z o.o., Warszawa 2008.
- R. Zasuń, T. Bielecki, *Polska samotnie blokuje plany obniżenia emisji CO₂*, „Gazeta Wyborcza” z dn. 23 czerwca 2011 r.
- Zmiany klimatu a bezpieczeństwo narodowe Polski. Raport dla Biura Bezpieczeństwa Narodowego*, Z.M. Karaczun (red.), Polski Klub Ekologiczny Okręg Mazowiecki, Koalicja Klimatyczna, Warszawa 2011.
- A. Zych, *Branżowe organizacje apelują: wybierzmy ludzi węgla!*, „Trybuna Górnicza” z dn. 6 października 2011 r.