

Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Aleksandra Gawlikowska-Fyk

MIĘDZY REINDUSTRIALIZACJĄ A OCHRONĄ KLIMATU. NOWE WYZWANIA DLA POLITYKI KLIMATYCZNEJ UNII EUROPEJSKIEJ

Słowa kluczowe:

ochrona klimatu, polityka energetyczna, polityka klimatyczna, reindustrializacja, Unia Europejska, Polska

Polityka energetyczna Unii Europejskiej opiera się na trzech filarach: budowie wewnętrznego rynku energii, bezpieczeństwie dostaw energii oraz rozwoju niskoemisyjnej gospodarki w celu ograniczenia zmian klimatycznych. Wraz z przyjęciem w 2008 r. pakietu klimatyczno-energetycznego i jego dalekosiężnych celów redukcyjnych, kwestia ograniczenia zmian klimatycznych stała się strategicznym zadaniem całej Unii niosącym daleko idące konsekwencje dla polityki energetycznej. Zgodnie z założeniami pakietu państwa członkowskie zdecydowały się na przyjęcie trzech najważniejszych celów: (1) ograniczenia łącznego zużycia energii pierwotnej o 20%; (2) zwiększenia celów redukcyjnych emisji dwutlenku, zawartych w protokole z Kioto, do 20% do 2020 r. w porównaniu z 1990 r., a jeśli inne uprzemysłowione kraje, takie jak USA, Indie i Chiny zobowiążą się do przyjęcia podobnych celów, UE byłaby skłonna do ograniczenia emisji aż o 30%; (3) udział OZE w bilansie energetycznym powinien zostać zwiększony w tym czasie do 20 %, a w sektorze transportowym – do 10%.

Walka ze zmianami klimatu znalazła również swoje miejsce w prawie pierwotnym UE jako jeden z podstawowych celów środowiskowych zawartych w traktacie lizbońskim. Traktat ten wprowadził także długo oczekiwaną podstawę prawną (art. 194) dla wspólnych działań w obszarze energetyki. Odnosi się ona do głównych celów polityki energetycznej w Unii ukształtowanych w warunkach

globalizacji oraz zagrożenia bezpieczeństwa energetycznego i ekologicznego – tj. by energia była konkurencyjna, bezpieczna i czysta¹.

Dotychczas priorytety polityki energetycznej UE uważano za równoważne i mimo pewnych trudności w ich bilansowaniu stawały się one w dużym stopniu zbieżne w krajach członkowskich, co uznawano za stabilną podstawę wspólnej strategii Unii w dziedzinie energetyki². Jednak obecnie coraz częściej dochodzi do sytuacji, w której czynnik ochrony środowiska i walki ze zmianą klimatu dominuje w unijnych dyskusjach na tematy energetyczno-klimatyczne i tym samym nie pozwala zajmować się w równym stopniu pozostałymi kwestiami, tj. budową wewnętrznego rynku energii oraz bezpieczeństwem dostaw. Coraz większym wyzwaniem staje się zatem pogodzenie ze sobą unijnych celów związanych z ograniczaniem zmian klimatu oraz tych zapewniających konkurencyjność rynkową i bezpieczeństwo dostaw energii do krajów Unii.

W kontekście światowego kryzysu gospodarczego, unijnego kryzysu zadłużenia oraz coraz większych kontrowersji pojawiających się w związku z propozycjami podwyższenia celów redukcyjnych do 2020 roku, niektórzy eksperci zaczynają przekonywać o potrzebie ponownej oceny bilansu celów i instrumentów zawartych w pakiecie klimatyczno-energetycznym³. Dyskusja, która może prowadzić do przeformułowania strategicznych interesów UE w obszarze energetyki, dotyczy jednak będzie dłuższego horyzontu czasowego. Rozpoczęła się ona wraz z publikacją energetycznej mapy drogowej 2050, w której Komisja Europejska zaproponowała zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych o 80–95% do 2050 roku⁴. Dokument ten ostatecznie nie został przyjęty, ale Komisja, widząc potrzebę głębokiej analizy dalszego rozwoju polityki energetycznej i klimatycznej, przedstawiła w marcu br.

¹ Por. A. Dobroczyńska, L. Juchniewicz, *Polityka energetyczna Unii Europejskiej – nowa sytuacja* [w:] E. Kryńska (red.), *Tworzenie i realizacja polityki społeczno-ekonomicznej w Polsce. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, tom I, Łódź 2008, s. 74.

² B. Leimbach, F. Müller, *European Energy Policy: Balancing national interests and the need for policy change*, "Climate and Energy Papers" 2008, No 1, s. 6.

³ T. Spencer, A. Korppoo, A. Hinc, *Can the EU Budget Support Climate Policy in Central and Eastern Europe*, "FIIA-Working Paper", No. 70, April, 2011.

⁴ *Plan działania w zakresie energii do roku 2050*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Bruksela, 15.12.2011, KOM(2011) 885 wersja ostateczna.

zieloną księgę na temat ram polityki Unii w zakresie klimatu i energii do 2030 r.⁵. Z założenia zielona księga ma zapoczątkować dyskusję o nowej strategii UE, która wyłoni się z szerokiej debaty. Wykorzystując szansę, jaką daje wzrost znaczenia kwestii reindustrializacji i zwiększania konkurencyjności UE, Polska powinna być aktywna w tej debacie.

Sprzeczności między polityką klimatyczną, przemysłową i energetyczną

Przedstawiane przez Komisję zalecenia związane z kształtowaniem popytu na energię zawsze podkreślały potrzebę dywersyfikacji dostaw surowców energetycznych i promowania odnawialnych źródeł energii oraz neutralnie odnosiły się do rozwoju energetyki jądrowej. Po latach umniejszania roli węgla w bilansie energetycznym Komisja przyznała, że jest on ważnym źródłem energii przyczyniającym się do zwiększenia bezpieczeństwa dostaw energii do niektórych państw członkowskich⁶. Uwzględnianie w strategii dla UE wszelkich dostępnych źródeł i technologii było widoczne także w pakiecie energetyczno-klimatycznym. Eksperti uznali, że Komisja próbuje, po raz pierwszy w tak kompleksowy sposób, rozwiązać jednocześnie wszystkie najważniejsze problemy stojące przed polityką energetyczną⁷.

Jednakże prymat ochrony klimatu przesądził o przedstawieniu propozycji zmierzających do dekarbonizacji unijnej gospodarki⁸. Wezwanie do przedwczesnego ograniczenia wykorzystania węgla i zastąpienia najstarszych elektrowni węglowych nowymi urządzeniami o większej efektywności energetycznej i mniejszej emisyjności jest nierealne i niebezpieczne nawet dla państw takich jak Niemcy, dla których koszty energii elektrycznej są jednymi z najwyższych w Europie. Jednocześnie podtrzymują one mimo to politykę wycofywania energii jądrowej. Zachodni sąsiad Polski. Z jednej strony zużycie węgla na świecie odpowiada za 40% światowych emisji dwutlenku

⁵ *Zielona Księga. Ramy polityki w zakresie klimatu i energii do roku 2030*, Bruksela, 27.3.2013, COM(2013) 169 final.

⁶ *Report on the Green Paper on Energy. Four Years of European Initiatives*, Brussels-Luxembourg, 2005.

⁷ D. Helm, *European energy policy: meeting the security of supply and climate challenges*, "EIB Papers", Vol. 12, No 1, 2007, s. 37.

⁸ *Plan działania...*, dz. cyt., s. 4.

węgla, gdyż nawet nowoczesne elektrownie węglowe produkują nawet dwa razy więcej CO₂ niż elektrownie gazowe. Z drugiej jednak strony zarówno węgiel, jak i gaz oraz energia jądrowa są potrzebne do rozwoju odnawialnych źródeł energii, gdyż oferują one możliwości rezerwowego zasilania w energię elektryczną, gdy wiatr bądź słońce nie są wystarczająco dostępne ze względu na zmienne warunki pogodowe. Z kolei dynamiczny rozwój źródeł odnawialnych jest możliwy tylko dzięki wsparciu finansowemu państw członkowskich, co podwyższa koszty produkcji energii elektrycznej i stoi w sprzeczności z zasadami wolnej konkurencji.

Wspieranie gazu ziemnego, zamiast węgla i energii jądrowej, jako najczystszej paliwa kopalnego bez uwzględniania ekonomicznych i politycznych aspektów jego dostaw, wydaje się mało rozsądnym celem. Chodzi przede wszystkim o jego relatywnie wysoką cenę w większości kontraktów długoterminowych wykorzystujących indeksację do ceny ropy naftowej⁹. Takie działanie zwiększyłoby także zależność Unii od zewnętrznych dostawców gazu, głównie od Rosji, co przeczyłoby innemu unijnemu celowi, tj. zapewnieniu bezpieczeństwa dostaw. Problematyczność wykorzystania gazu wyjaśnia zatem, dlaczego nie tylko Chiny, Indie i USA, ale także UE jest zainteresowana rozwojem technologii wychwytywania i składowania dwutlenku węgla (CCS). Świat bez węgla nie wydaje się bowiem realny w perspektywie średnioterminowej, a nawet do 2050 roku.

Sprzeczność zachodząca między celami bezpieczeństwa energetycznego a łagodzeniem skutków zmian klimatycznych, zawartych w unijnych przepisach środowiskowych, może potęgować konieczność szybszego wycofywania się z energetyki węglowej. Przed takim problemem stoi już obecnie Wielka Brytania, zmuszona do zamknięcia wielu elektrowni węglowych (o łącznej mocy 11 GW). To przedwczesne wyłączenie może spowodować niedobór mocy. Również w przypadku Polski i Czech zapewnienie odpowiedniego poziomu produkcji energii elektrycznej staje się coraz poważniejszym problemem. Dodatkowo szybki rozwój odnawialnych

⁹ Zob. więcej na ten temat: J. Ćwiek-Karpowicz, *Poland's energy security: between German nuclear phase-out and energy dependency from Russia*, "International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs", vol. 20, no. 1–2, 2012.

źródeł energii w północnej części Niemiec i niedostateczna moc niemieckiego systemu przesyłowego powodują konieczność obciążania sieci elektroenergetycznych sąsiednich państw (tzw. przepływy kołowe), zagrażając bezpieczeństwu dostaw¹⁰.

Aż do katastrofy nuklearnej w Fukushima, w marcu 2011 roku, energia jądrowa przeżywała swój renesans. Widząc w niej sposób na redukcję emisji CO₂ oraz ustabilizowanie cen energii, ponad 60 krajów wyraziło formalne zainteresowanie rozwojem energetyki jądrowej¹¹. Trend ten był szczególnie silny w krajach azjatyckich (Chiny, Indie, Korea Południowa), ale także w Europie. Francja i Finlandia rozpoczęły budowę nowych elektrowni jądrowych, a wiele innych krajów ogłosiło takie plany, m.in. Wielka Brytania, Litwa i Polska. Po japońskiej katastrofie, mimo zaprzestania rozbudowy energetyki jądrowej w niektórych państwach UE, obecnie nadal odgrywa ona istotną rolę, odpowiadając łącznie za 28% produkcji energii elektrycznej w państwach członkowskich¹². Wraz ze źródłami odnawialnymi jest jedynym źródłem energii emitującym niewielkie ilości gazów cieplarnianych, a jej zaawansowanie technologiczne pozwala na znaczne zwiększenie udziału w bilansach energetycznych państw UE, o ile pojawi się taka wola polityczna. Rocznie dzięki energii jądrowej udaje się uniknąć emisji 300 mln ton dwutlenku węgla, co stanowi równowartość połowy emisji CO₂ wyprodukowanej przez wszystkie samochody w krajach Unii. Wydaje się zatem oczywiste, że w warunkach stale rosnącego uzależnienia UE od zewnętrznych dostawców energii i opóźniającej się integracji rynków krajowych, kraje unijne nie mogą koncentrować swoich wysiłków jedynie na walce ze zmianami klimatu.

¹⁰ Więcej na ten temat: J. Ćwiek-Karpowicz, A. Gawlikowska-Fyk, K. Westphal, *German and Polish Energy Policies: Is Cooperation Possible?*, „PISM Policy Paper”, No 1 (49), January 2013.

¹¹ B.K. Sovacool, S.V. Valentine, *The National Politics of Nuclear Power. Economics, security, and governance*, Routledge, London and New York 2012, s. 3.

¹² Eurostat.

Ochrona klimatu a utrzymanie konkurencyjności unijnej gospodarki

W świetle obecnego kryzysu gospodarczego i finansowego w Europie a zarazem faktu, że żaden inny większy kraj na świecie nie zobowiązał się prawnie do większych celów redukcyjnych – w dyskusjach prowadzonych w UE zwiększa się doza krytycyzmu. Mówi ona o tym, że dotychczasowa polityka klimatyczna i energetyczna jest zbyt droga, ambitna, skomplikowana i nieskuteczna¹³. Głosy krytyczne uzasadniane są tym, że dotychczas niewłaściwie oszacowano skutki regulacji w obszarze klimatycznym i energetycznym dla różnych sektorów gospodarki.

Chociaż energetyczna mapa drogowa UE do 2050 r. uwzględnia warunkowo cele redukcyjne (redukcja emisji CO₂ o 80-95% do 2050 r. w porównaniu do poziomu z 1990 r.) i wsparcie odnawialnych źródeł energii (wzrost ich udziału w produkcji energii elektrycznej z obecnych 14% do 50%), to jednak Europejski System Handlu Emisjami (ETS), będący głównym instrumentem dekarbonizacji UE, jest nieskuteczny i nie wspiera opłacalnej ekonomicznie redukcji emisji gazów cieplarnianych. Wiąże się to ze spadkiem ceny pozwoleń na ich emisję (z poziomu 18 euro w marcu 2011 r. do ok. 5 euro za tonę obecnie) w wyniku trwałego kryzysu gospodarczego i nadwyżki ilości uprawnień znajdujących się na rynku. Wskazuje to nie tylko na fakt, że cele klimatyczne UE są zbyt ambitne, ale także na nieuwzględnienie w ich formułowaniu realiów gospodarczych wielu państw członkowskich. A te realia są obecnie kształtowane przez spowolnienie gospodarcze, które jest odpowiedzialne za niską cenę dwutlenku węgla oraz brak możliwości sfinansowania wielu inwestycji infrastrukturalnych w obszarze energii (Komisja Europejska szacuje, że państwa członkowskie potrzebują około 1 biliona euro na inwestycje w infrastrukturę tylko do roku 2020).

Nie tylko nieskuteczność polityki klimatycznej, ale także jej wpływ na wzrost cen paliw i energii, a w konsekwencji także na obniżanie konkurencyjności europejskiego przemysłu, staje się coraz większym problemem dla państw

¹³ Szczegółowo na ten temat: A. MacKillop, *Europe's Green Energy Chaos*, "European Energy Review", October 31, 2011 oraz D. Helm, *The carbon crunch: how we're getting climate change wrong – and how to fix it?*, Yale University Press, New Heaven, London, 2012.

członkowskich. Podczas ostatniej dekady udział przemysłu w UE zmniejszył się z 22% do 15% unijnego PKB. W niedawnym komunikacie w sprawie polityki przemysłowej Komisja wyraźnie zwróciła uwagę, że Unia straciła pozycję lidera na świecie pod względem rozwoju przemysłowego, choć nadal zajmuje czołowe miejsce w niektórych ważnych sektorach przemysłowych, takich jak motoryzacyjny, lotniczy, kosmiczny, chemiczny i farmaceutyczny. Jej przemysł nadal odpowiada za ok. 80% wartości rocznego eksportu Unii¹⁴.

Kilka ostatnich wydarzeń wpłynęło negatywnie na konkurencyjność europejskiego przemysłu. W ubiegłym roku wszystkie kraje członkowskie wydały ponad 488 miliardów euro na import energii, czyli sześć razy więcej niż w 1999 r., co stanowiło aż 3,9% unijnego PKB¹⁵. W przeciwieństwie do USA uzależnienie większości krajów UE od importu energii będzie stale rosnąć, przynajmniej w średnim okresie, tj. do czasu, kiedy transformacja energetyczna przestawi po 2030 r. unijną gospodarkę na działanie niskoemisyjne. W Polsce, o ile nie dojdzie do wzrostu wydobycia gazu ziemnego ze złóż niekonwencjonalnych, sytuacja może być odwrotna w związku z zastąpieniem krajowego węgla przez odnawialne źródła energii i sprowadzany z zewnątrz gaz.

Niedawna rewolucja łąpkowa na kontynencie północnoamerykańskim zmieniła nie tylko funkcjonowanie gospodarki USA i sposób kształtowania jej polityki energetycznej zmierzający do zapewnienia samowystarczalności energetycznej, ale również spowodowała zasadnicze zmiany na światowych rynkach gazu. W wyniku nadpodaży gazu niekonwencjonalnego udział węgla w produkcji energii elektrycznej w Stanach Zjednoczonych spadł z 48% w 2008 r. do 34% w 2012 r. Jednocześnie udział gazu w tym sektorze zwiększył się z 21% do 38% między 2010 a 2012 rokiem. Przejście z węgla na gaz, wyjątkowo niska cena gazu, wyższa efektywność energetyczna oraz rozwój odnawialnych źródeł energii sprawiły, że Stany Zjednoczone znacząco ograniczyły emisję gazów cieplarnianych w ostatnich pięciu

¹⁴ *A Stronger European Industry for Growth and Economic Recovery*, European Commission COM(2012) 582 (final) Brussels, 10 October, 2012.

¹⁵ *European Competitiveness Report 2012: Reaping the Benefits of Globalization*, Commission Staff Working Document, SWD(2012)299 final, Brussels, 2012.

latach (o 450 mln ton, tj. 7%), co stanowi rezultat lepszy od wielu innych państw na świecie¹⁶.

Strategiczne konsekwencje rewolucji gazu łupkowego w USA coraz mocniej wpływają na przemysłowych odbiorców energii w Europie. Jako że różnica w cenie ropy i gazu między Ameryką Północną i Europą jest coraz większa i w najbliższych latach prawdopodobnie nie ulegnie zanikowi, proces reindustrializacji sektorów energochłonnych dokonuje się raczej w USA, a nie w UE, a przyszła konkurencyjność Europy i Azji wobec Ameryki Północnej jest coraz bardziej zagrożona. Amerykańskie firmy chemiczne, ale także te działające w branży spożywczej, maszynowej, papierniczej, farmaceutycznej czy tekstylnej, już czerpią korzyści w związku z niskimi opłatami za gaz i wywierają coraz większą presję na konkurencyjność europejskiego przemysłu. Coraz bardziej realny wydaje się scenariusz, że właściciele energochłonnych firm będą inwestować raczej w USA, a nie w UE, przenosząc nawet swoją dotychczasową produkcję do Stanów Zjednoczonych i innych państw pozaeuropejskich, o ile cena energii w Unii będzie wciąż wyższa niż w pozostałych regionach świata.

Jeśli nowe przepisy unijne, takie jak zmniejszenie ilości pozwoleń w ramach systemu handlu emisjami, zostaną przyjęte, co niewątpliwie zwiększy cenę energii dla odbiorców przemysłowych, właściciele energochłonnych firm przemysłowych w Europie staną w obliczu jeszcze większego problemu utraty konkurencyjności¹⁷. Tendencje w legislacji europejskiej dotyczącej ETS wynikają z nacisków na Komisję Europejską zarówno ze strony tych państw członkowskich, którym zależy na zwiększeniu ceny uprawnień emisyjnych oraz opłacalności produkcji tzw. czystej energii (kraje skandynawskie, Niemcy), jak i organizacji ekologicznych oraz partii zielonych (presja ze strony posłów do PE reprezentujących frakcje zielonych). Nie bez znaczenia pozostają ambicje niektórych komisarzy, którzy postrzegają KE jako instytucję posiadającą szczególne prawo wytyczania głównych kierunków rozwoju

¹⁶ Więcej na temat zob. M. Kuhn, F. Umbach, *Strategic Perspectives of Unconventional Gas in Europe: A Game Changer with Implications for the EU's Common Energy Security Policies*, "EUCERS-Strategy Papers", Vol. 1, No. 1, 2011.

¹⁷ Por. A. Walstad, *EU to Address Closure of Energy-Intensive Industries*, "Natural Gas Daily", November 8, 2012.

Unii Europejskiej, w dużym stopniu poprzez promowanie unijnego przywództwa w walce ze zmianami klimatu. Rozszerzenie wpływu państw członkowskich na proces przygotowywania projektu aktu prawnego na poziomie KE mogłoby ograniczyć niebezpieczeństwo nadmiernego koncentrowania się na aspektach środowiskowych kosztem innych polityk w Unii oraz urealistyczyć projekty legislacyjne przygotowywane przez Komisję.

Podczas gdy unijny cel osiągnięcia 20-procentowego udziału źródeł odnawialnych w bilansie energetycznym UE oraz redukcji emisji CO₂ o 20% wydaje się realny do osiągnięcia do 2020 r., cel dotyczący podwyższenia efektywności energetycznej o 20% jest postrzegany w środowiskach eksperckich jako wysoce niepewny do zrealizowania (mówi się maksymalnie o 15%). Dlatego też propozycja Komisji Europejskiej wzywająca kraje członkowskie do zwiększenia redukcji emisji CO₂, bez względu na brak odpowiednich uzgodnień międzynarodowych, może pogłębić rozdźwięk między UE i resztą świata. Zagraża to również przetrwaniu energochłonnych gałęzi przemysłu, np. metalurgicznego. Ponadto, nawet jeśli Unia podniosłaby cel redukcji emisji dwutlenku węgla z 20% do 30% do 2020 roku, to różnica jest równa zaledwie dwutygodniowej emisji CO₂ w Chinach¹⁸.

Podczas gdy krytycy dotychczasowego systemu chcą zastąpić ETS bardziej z ich punktu widzenia efektywnym podatkiem węglowym, który oferuje większą przewidywalność w stymulowaniu inwestycji w zielone technologie, odnawialne źródła energii i wciąż pozostające w fazie planowania projekty CCS, Komisja Europejska nadal postrzega ETS jako główny instrument pomagający osiągnąć cele zawarte w pakiecie klimatyczno-energetycznym. Jej propozycje przewidują ograniczenie obecnej nadwyżki uprawnień do emisji CO₂ w trzeciej fazie programu ETS (lata 2013-2020), co będzie skutkowało zmniejszeniem ilości uprawnień przez najbliższe trzy lata o 900 mln z łącznej sumy 3,5 mld uprawnień. Takie rozwiązanie spowodowałoby zwiększenie kosztów produkcji energii elektrycznej, co ograniczyłoby konkurencyjność wielu sektorów przemysłowych, w najgorszym wypadku

¹⁸ A. Forbes, *Depressing ... Disappointing ... Bad News. Fatih Birol's Sombre Perspective on our Energy Future*, "European Energy Review", November 14, 2011.

doprowadzając do zjawiska ucieczki emisji. Dlatego sprzeciwia mu się unijny przemysł energochłonny oraz państwa, w których bilansach dominują paliwa kopalne. Stoi to w sprzeczności z celami polityki przemysłowej, zakładającej wzrost uprzemysłowienia krajów członkowskich.

Choć wielu unijnych urzędników może domagać się jeszcze większych działań ze strony UE prowadzących do ochrony klimatu, zwracając przy tym uwagę, że ilość emisji gazów cieplarnianych na świecie jest rekordowo wysoka, należy jednak stwierdzić, że osłabiony został dotychczasowy bezwarunkowy priorytet ochrony klimatu i wyznaczania celów redukcyjnych. Europa stoi przed wielkim wyzwaniem w zakresie konkurencyjności, dodatkowo zwiększonym przez koszty polityki klimatycznej (w tym wynikające z subsydiowania źródeł odnawialnych), które sama na siebie przyjęła¹⁹. Komisja, widząc potrzebę głębokiej analizy dalszego rozwoju polityki energetycznej i klimatycznej, przedstawiła w marcu br. zieloną księgę na temat ram polityki UE w zakresie klimatu i energii do 2030 r.²⁰. Może to stanowić okazję do oszacowania kosztów i korzyści ambitnej polityki klimatycznej i jej wpływu na wzrost gospodarczy i konkurencyjność Unii.

Nowe wyzwania dla UE. Stanowisko Polski

Polska od dawna jest przeciwna planom zwiększenia limitów emisyjnych ponad 20% do 2020 r. Prawdopodobnie polski rząd analogiczne stanowisko zaprezentuje także w trakcie rozpoczętej dyskusji nad celami na 2030 rok. Uzasadnia je potrzebą większej solidarności i zrozumienia sytuacji poszczególnych państw członkowskich, przede wszystkim tych słabiej rozwiniętych z Europy Środkowo-Wschodniej. Również najnowszy raport Banku Światowego oraz analiza firmy konsultingowej Ernst & Young potwierdziła, że implementacja przez nowe kraje członkowskie UE ambitnych założeń klimatycznych UE może spowodować nieporównywalnie większe obciążenia dla ich

¹⁹ D. Helm, *The European framework for energy and climate policies*, "Energy Policy", *In Press, Corrected Proof*, available online 27 June 2013, s. 2.

²⁰ *Zielona Księga. Ramy polityki w zakresie klimatu i energii do roku 2030*, Bruksela, 27.3.2013, COM(2013) 169 final.

gospodarek niż w przypadku państw zachodnioeuropejskich, głównie ze względu na istniejące różnice w strukturze bilansów energetycznych²¹.

Koszty nowej polityki są coraz wyższe i nierównomiernie rozdystrybuowane między kraje członkowskie. Wyrazem tego był sprzeciw Polski wobec celów zaproponowanych w energetycznej mapie drogowej 2050, która ostatecznie nie została przyjęta. Stanowisko polskiego rządu przeciwko przyjmowaniu przez Unię ambitniejszych celów redukcyjnych łagodzących zmiany klimatyczne i reformowaniu systemu ETS ma głębsze podstawy. Wynika ono z zachwiania równowagi w kształtowaniu polityki unijnej, tj. zbyt dużego koncentrowania się na kwestiach klimatycznych kosztem podwyższenia konkurencyjności rynku energii oraz zapewnienia bezpieczeństwa dostaw. Podejście to uzasadnia sytuacja na świecie, w której ambitne cele polityki klimatycznej UE nie są podzielane przez żadnego innego dużego emitenta gazów cieplarnianych, tj. Chiny, Stany Zjednoczone, Indie, Rosję czy Japonię. Dlatego też jednostronne działania UE mogą zagrozić przetrwaniu energochłonnych gałęzi przemysłu europejskiego, np. metalurgicznego czy chemicznego.

Tymczasem już nie tylko Polska krytykuje bardziej ambitną politykę klimatyczną UE prowadzącą do zwiększenia limitu emisji gazów cieplarnianych po 2020 r. z 20% do 30%. Również unijny komisarz ds. energii Günther Oettinger jest przeciwny dalszemu zaostreniu celów klimatycznych Unii. W ostatnich miesiącach kilkakrotnie ostrzegł o niebezpieczeństwie deindustrializacji UE i zaproponował, aby bardziej skupić się na potrzebach przemysłu europejskiego²². Stał się on w ten sposób jednym z pierwszych ważnych unijnych przedstawicieli opowiadających się za zwiększeniem udziału przemysłu europejskiego w unijnym PKB do 20%.

Kompleksowy plan reindustrializacji został przyjęty przez Komisję Europejską w komunikacie w sprawie polityki przemysłowej²³. W celu rozpoczęcia swoistej trzeciej rewolucji industrialnej w Europie, polegającej między innymi na rekonfiguracji

²¹ Zob. *The Prague Report: Analysis of Central Europe's Energy Sector*, Ernst & Young, 2012; F. Pflüger, *European Climate Policy Must Distinguish between East and West*, "European Energy Review", September 13, 2012.

²² Financial Times Deutschland, *EU-Energie Kommissar warnt vor neuen Klimazielen*, October 5, 2012.

²³ *A stronger European industry...*, dz. cyt.

unijnej gospodarki w stronę stworzenia silnego i nowoczesnego przemysłu, Komisja określiła średniookresową strategię, w której skoncentrowano się na kilku innowacyjnych sektorach i gotowych do użycia nowoczesnych technologiach. Powstaje zatem wrażenie, że Unia ponownie odkryła znaczenie własnego przemysłu jako źródła tworzenia dobrobytu europejskiego i chce odwrócić negatywny trend zmniejszania jego znaczenia w gospodarce.

Widać wyraźnie, że w UE priorytetowego znaczenia nabierają sprawy gospodarcze: budowanie prawidłowo funkcjonujących rynków, zdolnych do generowania niezbędnych inwestycji, czy tworzenie warunków dla rozwoju europejskiego przemysłu. Jednakże wraz z nowym planem reindustrializacji Komisji nie zanikają dotychczasowe sprzeczności istniejące między polityką energetyczną i przemysłową UE z jednej strony, a klimatyczną z drugiej. Niespójności te mogą być w coraz większym stopniu niwelowane kosztem ambitnej polityki klimatycznej. Wynika to nie tylko z konieczności dokończenia budowy wewnętrznego rynku energii, czy też zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw, ale i poważnego spowolnienia gospodarczego oraz kryzysu euro w Unii. Nowa „retoryka reindustrializacji” jest szansą dla Polski na zabranie ważnego głosu w tej debacie.

Polska powinna wspierać dążenia do przyjęcia ogólnych ram polityki w zakresie energii i klimatu UE do 2030 r. Utrzymanie realnego wpływu na kształt tej polityki powinno być dla Polski celem strategicznym, ponieważ krajowa gospodarka stoi przed wyzwaniem inwestycyjnym oraz koniecznością budowy konkurencyjnego rynku, dalszej integracji rynkowej oraz zabezpieczenia i dywersyfikacji dostaw. Ponadto trzeba, by Polska przekonywała UE do uwzględnienia zróżnicowania krajów członkowskich w zakresie struktury bilansów energii pierwotnej oraz PKB. W związku z tym, że Komisja sygnalizuje konieczność równego podziału wysiłków między państwa członkowskie, Polska powinna poszukiwać partnerów w UE o zbliżonych poglądach, unikając w ten sposób posądzeń o partykularyzm²⁴.

²⁴ A. Gawlikowska-Fyk, *Jaki klimat dla nowej polityki energetycznej UE*, „Biuletyn PISM” nr 48, 14.05.2013.

Wnioski

Zintegrowana polityka energetyczna i klimatyczna jest kształtowana przez średnio-i długoterminowe instrumenty planowania, takie jak mapy drogowe. Z powodu kryzysu zadłużeniowego strefy euro i coraz większego bezrobocia w niektórych państwach członkowskich Unia straciła swoją dawną moc bycia liderem w kwestiach ochrony klimatu. Tym bardziej, że wewnętrzna krytyka dotycząca zbyt ambitnej wspólnej polityki klimatycznej znacząco wzrosła. Prawdopodobnie do przyszłych wyborów parlamentarnych w 2014 r. Unia nie będzie zdolna przyjąć ambitniejszych celów redukcyjnych.

W celu przezwyciężenia stagnacji gospodarczej w Europie oraz wspierania nowych miejsc pracy państwa członkowskie powinny w większym stopniu skoncentrować się na wykorzystaniu krajowych zasobów surowcowych (w tym gazu łupkowego), obok rozwoju odnawialnych źródeł energii i efektywności energetycznej. W tym kontekście bardziej pragmatyczna i zintegrowana polityka energetyczna i klimatyczna UE sprzyjałaby niższym cenom energii, zwiększeniu konkurencyjności gospodarek państw Unii na świecie oraz rozwojowi poszczególnych sektorów przemysłowych.

Jarosław Ćwiek Karpowicz – doktor politologii, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych UW oraz kierownik Biura Badań i Analiz w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych

Aleksandra Gawlikowska-Fyk – doktor ekonomii, kierownik projektu „Energia” w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych

Abstrakt

W dobie światowego spowolnienia gospodarczego oraz europejskiego kryzysu zadłużeniowego coraz częściej pada pytanie o sens polityki klimatycznej UE. Wprowadzanie bowiem przez Unię istotnych ograniczeń na wykorzystanie paliw

kopalnych oraz emisję CO₂ wyraźnie wpływa na rozwój przemysłu. Polska, która od dawna opowiada się za bardziej realistycznymi celami redukcyjnymi, ma teraz szansę istotnie wpłynąć na debatę wewnątrz UE w tej kwestii. W artykule przedstawiono główne argumenty na rzecz zrównoważonego stanowiska wobec dyskutowanej obecnie polityki klimatyczno-energetycznej UE po 2020 r.

BETWEEN REINDUSTRIALIZATION AND CLIMATE CHANGE: POLAND'S POSITION TOWARDS EUROPEAN UNION'S CLIMATE POLICY

Abstract

In the era of the global economic slowdown and the European financial crisis, the sense of the EU climate policy has been questioned increasingly. New restrictions on the use of fossil fuels and carbon emissions, introduced by the EU, heavily affect the development of the European industry. Poland, which has long been advocating more realistic reduction targets, now has a chance to significantly influence the debate within the EU on this issue. The article presents main arguments in favour of a well-balanced approach towards the EU climate and energy policy after 2020.