

2.1 Polityka ekologiczna i energetyczna Unii Europejskiej i Polski

Wstęp

Nie ulega wątpliwości, iż polityka energetyczna i ekologiczna UE, a wraz z nimi zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego poszczególnym krajom członkowskim stają się priorytetowym kierunkiem rozwoju w XXI wieku. W europejskim sektorze elektroenergetycznym obserwuje się systematyczny wzrost zapotrzebowania na energię. UE jest drugim na świecie konsumentem energii zużywającym rocznie 15% globalnej produkcji energii pierwotnej. Szacuje się, iż roczne zużycie energii pierwotnej w UE wzrasta o około 0,6%, przy spadku produkcji własnej o 1,2%. Oznacza to, iż w 2030 roku Wspólnota będzie musiała importować około 70% konsumowanej energii (obecnie wskaźnik ten wynosi około 50%)¹. Skuteczne działania mające na celu ustanowienie wspólnej polityki energetycznej, a także dodatkowe wysiłki na rzecz dywersyfikacji źródeł energii mogą znacząco wpłynąć na zmniejszenie owego wskaźnika. Dodatkowo przeciwdziałanie zmianom klimatycznym przekłada się bezpośrednio na politykę energetyczną. Czynniki te stwarzają potrzebę budowy wspólnego rynku energii, zwiększenia wydajności energetycznej i znaczenia odnawialnych źródeł energii, dywersyfikacji dostaw paliw i energii, zmniejszenia uciążliwości energetyki na środowisko. Biorąc pod uwagę wszystkie wymienione aspekty, UE stoi przed koniecznością wdrożenia kompleksowej, wspólnej, sprawiedliwej, długofalowej i korzystnej dla wszystkich państw członkowskich polityki energetycznej i ekologicznej.

Polityka energetyczna Unii Europejskiej

Ustanowienie Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali oraz podpisanie Traktatu o Europejskiej Wspólnocie Energii Atomowej na początku lat 50 zainicjowało proces integracji europejskiej. Wytyczne nie odnosiły się bezpośrednio do uregulowania kwestii energetycznych. Węgiel zapewniał bowiem wtedy 90% potrzeb energetycznych. Natomiast nośniki energii takie jak ropa naftowa czy gaz ziemny nie odgrywały jeszcze znaczącej roli w gospodarce.

¹ Eurostat Pocketbook – Energy, transport and environmental indicators, 2009 edition

Idea wspólnej polityki energetycznej zrodziła się w 1964 roku. Członkowie EWG podpisali protokół dotyczący podjęcia działań w celu wypracowania podstawowych zasad polityki energetycznej. Jednakże dopiero kryzys naftowy w 1973 roku faktycznie zainicjował podjęcie wspólnych i sprawniejszych działań dotyczących opracowania polityki energetycznej². W ramach kreacji wytycznych wspólnotowych opracowano szereg dokumentów różnej rangi mających na celu wzrost bezpieczeństwa energetycznego krajów członkowskich. Dokumenty te najczęściej miały charakter ogólnikowy. Nie uwzględniono również kompleksowego ujęcia polityki energetycznej UE. Ten stan rzeczy uchwycono w tzw. Zielonej Księdze - Ku europejskiej strategii bezpieczeństwa energetycznego z 2000 roku, w której podkreślono, iż przez 40 lat państwom członkowskim nie udało się wypracować spójnej polityki energetycznej.

Rozszerzenia UE od 2004 roku przyczyniły się do przywrócenia debaty na temat nowej polityki energetycznej. Nowi członkowie często zależni są od importu surowców energetycznych od Rosji. Relacja ta stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa energetycznego UE. Idea polityki zrodziła się dopiero w 2006 roku na skutek styczniowego kryzysu gazowego, który dotknął większość krajów członkowskich. Najbardziej sytuację tą odczuły Węgry (otrzymały jedynie 60% całkowitych dostaw gazu z Rosji), Austria, Chorwacja, Słowacja, Słowenia (otrzymały 67%), Francja (75%), Włochy (76%) oraz Polska (86%). W marcu 2006 roku przedstawiono dokument Zielona Księga „Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii”³, którego głównym celem było rozpoczęcie dyskusji o przyszłości sektora energetycznego. Kolejną ważną datą był 10 stycznia 2007 roku, wtedy też przedstawiono Komunikat do Rady Unii Europejskiej i Parlamentu Europejskiego – tzw. Europejską Politykę Energetyczną⁴. Główne wyzwanie stanowiło zapewnienie trwałych, bezpiecznych i konkurencyjnych dostaw energii.

Zmagania dotyczące zmian klimatycznych oraz chęć stania się liderem w stosowaniu proekologicznych rozwiązań i ochrony środowiska Europy przyczyniły się do próby połączenia celów polityki energetycznej oraz ekologicznej. Rok po kryzysie gazowym przedstawiono pakiet energetyczno – klimatyczny „3x20%+10%”. Dokument obejmuje szereg dokumentów dotyczących handlu emisjami (EU ETS), redukcje emisji poza systemem

² Raport Komisji z 5 kwietnia 1974r. "Ku nowej strategii polityki energetycznej dla Wspólnot", zaaprobowany przez Radę Ministrów 17 września 1974r.

³ Zielona Księga „Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii” COM (2006) 105, 8 marca 2006r.

⁴ Komunikat Komisji Europejskiej do RUE i PE - Europejska Polityka Energetyczna, COM (2007) 1, 10 styczeń 2007r.

EU ETS (non ETS), rozwoju odnawialnych źródeł energii oraz wychwytywania i składowania dwutlenku węgla (CCS).

Dodatkowo polityka energetyczna Unii Europejskiej regulowana jest dyrektywami środowiskowymi, których głównym celem jest ograniczenie emisji zanieczyszczeń do środowiska. Jedną z ostatnich Dyrektyw środowiskowych jest opublikowana 24 listopada 2010 roku Dyrektywa IED w sprawie emisji przemysłowych. Dokument ma na celu poprawienie, uproszczenie i zrationalizowanie prawodawstwa obowiązującego dotychczas. Możliwe to będzie poprzez połączenie Dyrektyw LCP, IPPC i innych, wyjaśnienie dotychczasowych przepisów, zmniejszenie niepotrzebnych obciążeń administracyjnych, zapewnienie zintegrowanego podejścia do ochrony wszystkich elementów przyrodniczych, a także dalsze ograniczenie emisji w stosunku do poprzedniej dyrektywy IPPC⁵.

Polityka energetyczna Polski

Po wejściu w struktury Unii Europejskiej, polski sektor energetyczny stanął przed poważnymi wyzwaniami. Polską energetykę cechuje:

- wysokie zapotrzebowanie na energię finalną;
- energetyka oparta głównie na węglu kamiennym i brunatnym (90% mocy);
- znaczące wyeksploatowanie mocy wytwórczych i przesyłowych;
- brak energetyki atomowej;
- uzależnienie od zewnętrznych dostaw gazu ziemnego (68%) i ropy naftowej (94%);
- brak jednolitego prawa energetyczno – klimatycznego.

Dodatkowo konieczne jest tworzenie rygorystycznych wymogów środowiskowych poprzez implementację dyrektyw środowiskowych EU. Wymaga to nowego podejścia do prowadzenia polskiej polityki energetycznej i środowiskowej. Dotychczas polityki te realizowane były przez szereg instrumentów prawnych i ekonomicznych oddziałujących na przedsiębiorstwa energetyczne oraz użytkowników energii. Instrumenty te zawarte są w głównej mierze w następujących aktach prawnych:

- Ustawa Prawo Energetyczne wraz z rozporządzeniami;
- Ustawa Prawo Ochrony Środowiska wraz z rozporządzeniami;

⁵ Dyrektywa Parlamentu europejskiego i Rady 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych (Dyrektywa IED) z dnia 24 listopada 2010r.

- cyklicznie opracowywanej Polityki Energetycznej Polski (do 2020, 2025, 2030 roku).

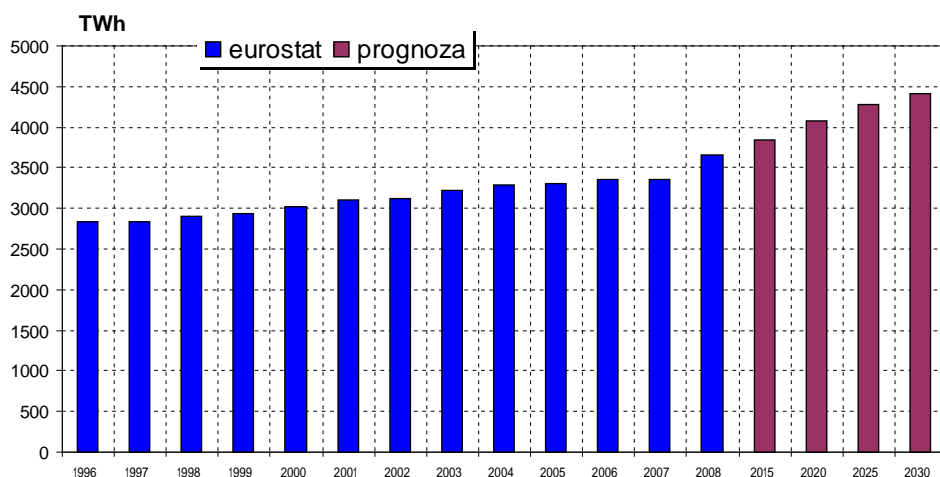
Aktualnie obowiązująca Polityka Energetyczna Polski została przyjęta 10 listopada 2009 roku. Dokument określa strategię państwa uwzględniając najważniejsze wyzwania stojące przed polską energetyką uwarunkowane wdrażaniem prawa unijnego. Dodatkowo odnosi się do wzrostu cen surowców energetycznych i ich dostępności, rosnącego zapotrzebowania na energię, poważnych awarii systemów energetycznych i wzrastającego zanieczyszczenia środowiska.

Znacząco wzrosła aktywność legislacyjna związana z dostosowaniem Polskiego prawodawstwa w obszarze elektroenergetycznym do prawodawstwa Unii Europejskiej. Opracowano i opublikowano szereg ustaw, tj.: Ustawę o efektywności energetycznej (z dnia 15 kwietnia 2011 roku), Ustawę o handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (z dnia 28 kwietnia 2011 roku), a także zatwierdzono i przesłano do Komisji Europejskiej „Krajowy plan działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych”. W Parlamencie trwają również prace nad nowelizacją „Prawa Atomowego”, „Prawa Energetycznego”, „Ustawą o odnawialnych Źródłach Energii” oraz „Projektem Rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie szczegółowego zakresu obowiązków uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia ...”

Niezależnie od działań centralnych na szczeblach poszczególnych województw tworzone są programy umożliwiające dostosowania lokalne do europejskich i krajowych aktów prawnych z zakresu energetyki. Przykład stanowi rozpoczęcie w 2009 roku prac nad jedną z sześciu polityk sektorowych województwa łódzkiego – polityki w obszarze energetyki i ochrony środowiska.

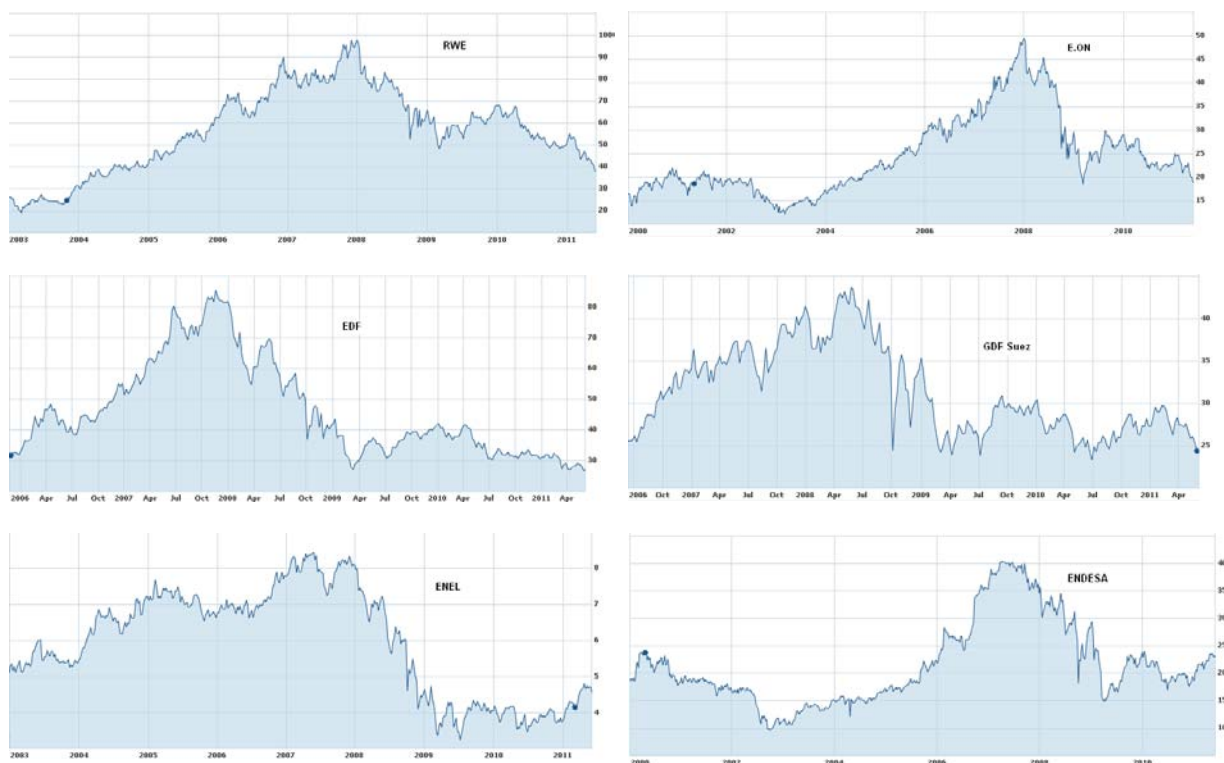
Wpływ zmian prawodawstwa europejskiego na polski i europejski sektor energetyczny

Wzrost zapotrzebowania na energię w UE (rys 1.) przy rosnącym uzależnieniu od dostaw surowców energetycznych, a także ciągle zaostrzane wymagania środowiskowe w obszarze energetyki wymagają zaangażowania władz rządowych, jak również największych europejskich koncernów energetycznych mających zapewnić bezpieczeństwo energetyczne UE.



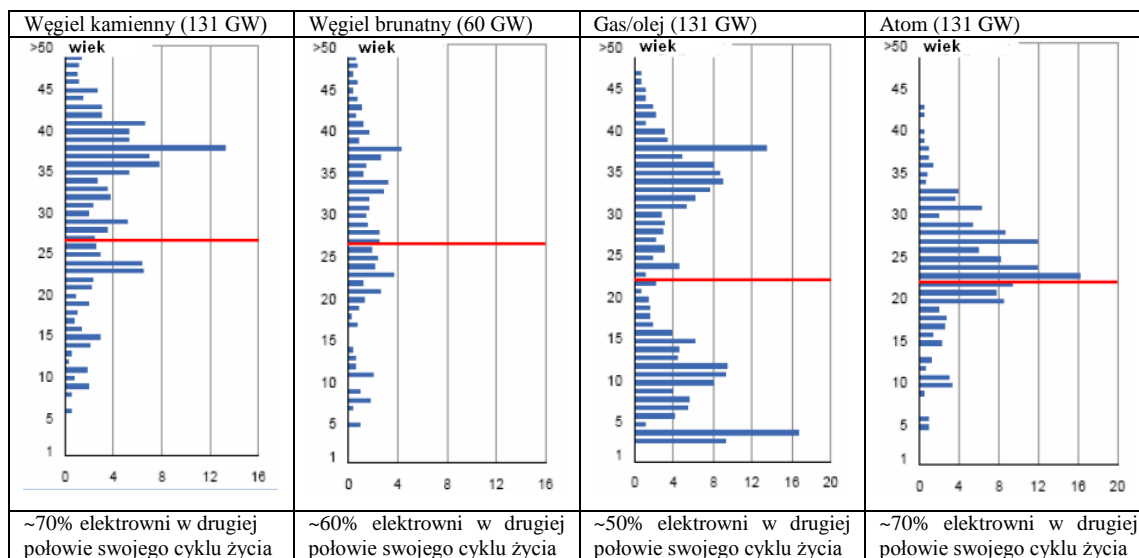
Rysunek 1: Zużycie energii elektrycznej w krajach Unii Europejskiej, wraz z prognozowanym zużyciem do roku 2030. Źródło: Eurostat, Eurelectric, TUA.

Przedstawiciele największych europejskich koncernów energetycznych po serii spektakularnych fuzji i przejęć w latach 2000 - 2008 wraz z nastaniem kryzysu ekonomicznego w 2008 roku znacząco straciły na wartości (rys 2). W większości krajów europejskich udział trzech największych podmiotów w sektorze produkcji i sprzedaży energii elektrycznej przekracza 70%.



Rysunek 2: Zmiany cen akcji największych europejskich koncernów energetycznych. Źródło: opracowanie własne na podstawie serwisu uk.finance.yahoo.com

Zauważa się, że po 2008 roku koncerny energetyczne wciąż tracą na wartości. Przyczyną jest nie tylko kryzys ekonomiczny, ale także niepewność dotycząca sektora energetycznego. Wymogi stawiane przez UE odnoszące się do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego oraz ochrony środowiska naturalnego tworzą barierę inwestycyjną związaną z możliwością instalacji nowych mocy wytwórczych. Należy przy tym podkreślić, iż większość mocy wytwórczych powstało w latach 1960 – 1990, które znacznie zostały zdekapitalizowane (rys 3) i wymagają modernizacji oraz odtworzeń.

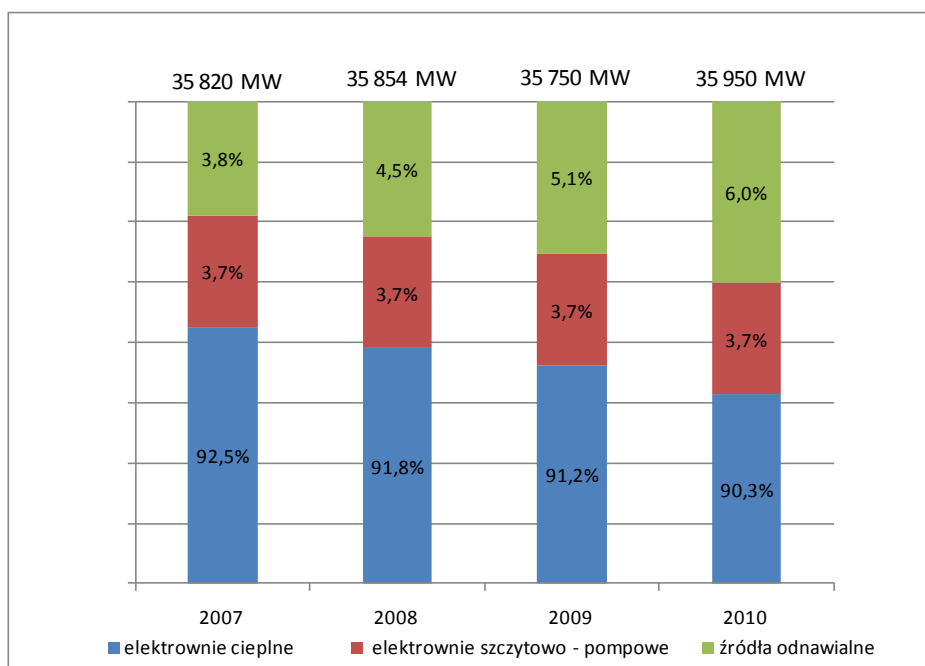


Rysunek 3: Struktura wieku mocy zainstalowanych w energetyce. Źródło: RWE

Natomiast prowadzone działania prawne w zakresie dekarbonizacji oraz zmniejszenia emisyjności europejskiej energetyki mogą spowodować, iż odtworzenie mocy wytwórczych zgodnie z wymaganiami prawa środowiskowego, będzie bardzo trudne do zrealizowania oraz kosztowne. Zważywszy dodatkowo na fakt, iż w kolejnych krajach europejskich poruszony został temat o likwidacji europejskich elektrowni atomowych (decyzję o likwidacji elektrowni atomowych podjęły już np. Niemcy) jedyną alternatywą umożliwiającą odtworzenie mocy wytwórczych z uwzględnieniem wymogów środowiskowych wydaje się inwestowanie w energetykę opartą na gazie ziemnym oraz rozwój odnawialnych źródeł energii.

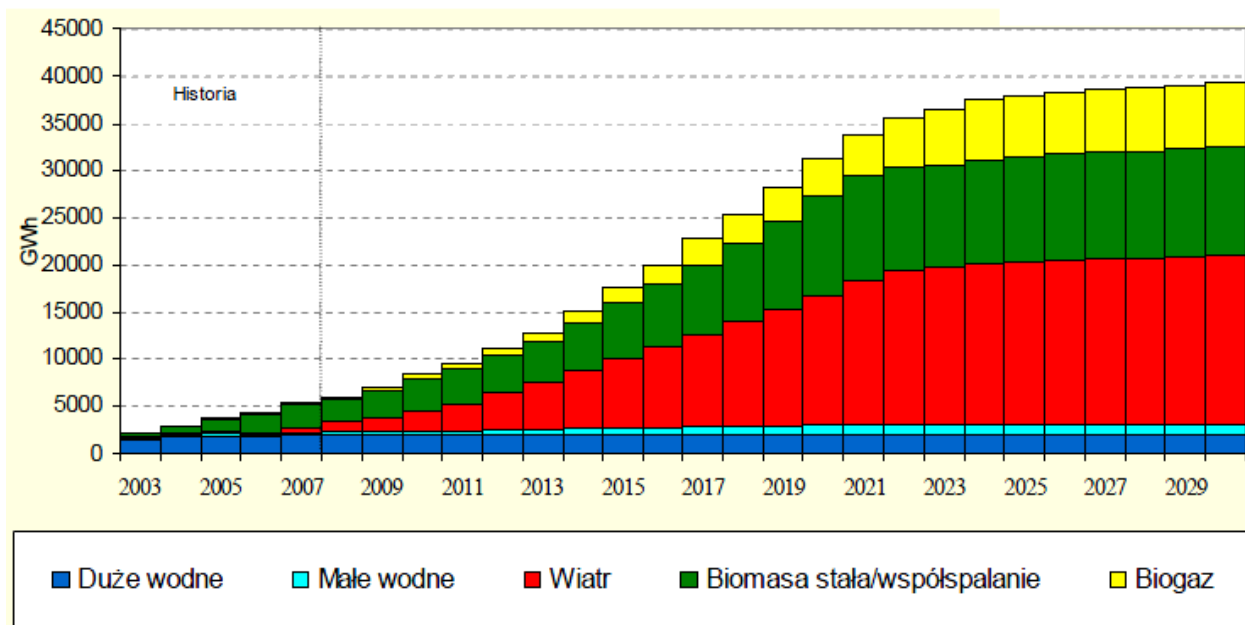
Inwestowanie w odnawialne źródła energii wydaje się efektywnym rozwiązaniem. Zauważa się dużą oszczędność w czasie realizacji inwestycji. Cykl budowy farmy wiatrowej trwa około 2-3 lata podczas, gdy elektrowni konwencjonalnej około 4-6 lat, z uwzględnieniem idei dekarbonizacji gospodarki UE. Co więcej, możliwość uzyskania

wsparcia zarówno na etapie budowy (np.: fundusze, wsparcia, pożyczki, preferencyjne kredyty), jak i eksploatacji (np.: system „zielonych certyfikatów”) powodują, iż inwestowanie w technologie produkcji energii ze źródeł odnawialnych jest opłacalnym i intratnym przedsięwzięciem. Obecnie zauważa się rozwój mocy wytwórczych opartych na odnawialnych źródłach energii (rys 4) poprzez spalanie/współspalanie biomasy, energetykę wiatrową, małą energetykę wodną, a także energetykę solarną.



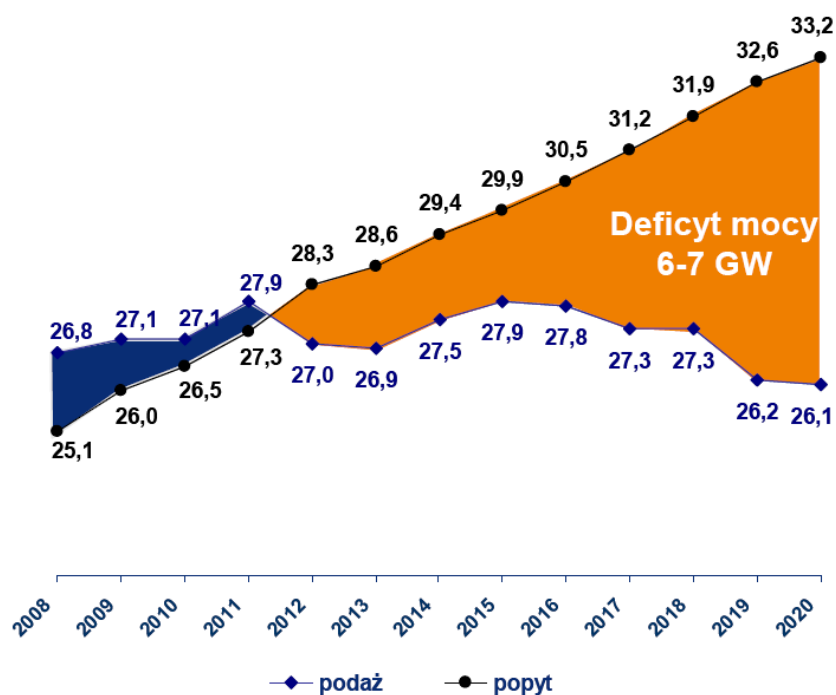
Rysunek 4: Wzrost mocy w energetyce odnawialnej w Polsce w latach 2007 - 2010. Źródło: opracowanie własne na podstawie ARE S.A.

Wzrost udziału odnawialnych źródeł energii w ogólne wytwarzanej energii finalnej powinien być nadal realizowany. Tym bardziej, iż obserwuje się spadek mocy zainstalowanej w energetyce konwencjonalnej oraz niewystarczające inwestycje. W ostatnich latach oddano zaledwie trzy duże bloki energetyczne - w Pątnowie (464 MW) , Łagiszy (460) i Bełchatowie (858 MW). Co więcej, znaczące zaostżenia środowiskowe skutkujące dalszymi wyłączeniami bloków konwencjonalnych, a także spełnienie wymagań Polityki Energetycznej Polski (założono, że w 2030 roku 18,8% energii stanowić będzie OZE) potwierdzają konieczność rozwoju tej gałęzi sektora energetycznego. (rys 5).



Rysunek 5: Prognozy produkcji energii z OZE . Źródło: opracowanie własne na podstawie Polityki Energetycznej Polski do 2030r.

Dodatkowo prognozy zapotrzebowania na energię elektryczną pokazują, że ze względu na unijne zastrzeżenia środowiskowe (Dyrektywy IED, CCS) i strukturę wieku polskich elektrowni konwencjonalnych może nastąpić deficyt mocy ze względu na wyłączenia jednostek konwencjonalnych (rys 6).



Rysunek 6: Prognozy zapotrzebowania na energię w Polsce do roku 2020. Źródło: opracowanie PGE S.A.

Inwestowanie w odnawialne źródła energii oraz zwiększenie efektywności energetycznej są jedynymi możliwymi rozwiązaniami zgodnymi z aktualnym kierunkiem polityki energetycznej UE, które umożliwią zapewnienie stabilizacji funkcjonowania sektora energetycznego.

Podsumowanie

Dotychczasowe działania organów UE i Polski w zakresie energetyki charakteryzowały się powstawaniem licznej dokumentacji bez uwzględnienia realizacji działań. Istnieje potrzeba ustanowienia jednej kompleksowej, długofalowej, wspólnej i solidarnej polityki energetycznej na poziomie EU oraz przełożeniu jej celów na poszczególne kraje członkowskie i regiony.

Niezwykle ważnym i trudnym działaniem w opracowywaniu polityki energetycznej będzie uwzględnienie celów, priorytetów oraz różnorodności polityk energetycznych poszczególnych państw członkowskich, które dotychczas uniemożliwiały wypracowanie wspólnego stanowiska w kwestii energetyki i ochrony środowiska. Kraje Europy Zachodniej skupiają się głównie na aspektach klimatycznych, podczas gdy dla krajów Europy Wschodniej główny priorytet stanowią działania związane z bezpieczeństwem i dywersyfikacją dostaw surowców energetycznych.

Należy podkreślić, iż dla proekologicznego rozwoju krajowego sektora energetycznego niezbędna jest regulacja oraz stworzenie odpowiednich ram prawnych i procedur administracyjnych. Istnieje potrzeba opracowania realnego planu działania i kreacji mechanizmów zapewniających bezpieczeństwo energetyczne i ekologiczne państwa z wykorzystaniem potencjału oraz możliwości poszczególnych regionów.

Bibliografia

- Biała Księga „Polityka energetyczna Unii Europejskiej”, COM (95) 628, grudzień 1995r.;
- Dyrektywa Parlamentu europejskiego i Rady 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych (Dyrektywa IED) z dnia 24 listopada 2010r.;
- Eurostat Pocketbook – Energy, transport and environmental indicators, 2009 edition;
- Komunikat Komisji Europejskiej do RUE i PE - Europejska Polityka Energetyczna, COM (2007) 1, 10 styczeń 2007r.;
- Pakiet Klimatyczno – Energetyczny „20 20 by 2020. Europe's climate change opportunity”, COM(2008) 30, 23 styczeń 2008r.;
- Polityka energetyczna Polski do 2030r, Monitor Polski z dnia 14 stycznia 2010r., nr 2 poz. 11;
- Polityka energetyczna Unii Europejskiej, COM (95) 682 z dnia 13 grudnia 1995r.;
- Portal internetowy Województwa Łódzkiego, www.lodzkie.pl;

Raport Komisji z 5 kwietnia 1974r. "Ku nowej strategii polityki energetycznej dla Wspólnot",
zaaprobowany przez Radę Ministrów 17 września 1974r.;

Traktat Akcesyjny, Dz. U. z 2004r. nr 90 poz. 864;

Traktat Karty Energetycznej oraz Protokół Karty Energetycznej dotyczącej efektywności energetycznej
i odnośnych aspektów ochrony środowiska z dnia 17 grudnia 1994r., Dz. U. z 2003r. nr 105 poz. 985;

Ustawa – Prawo energetyczne, Dz. U. z 1997r. nr 54 poz. 348 z późn. zmianami;

Ustawa – Prawo ochrony środowiska, Dz. U. z 2001r. nr 62 poz. 627 z późn. zmianami;

Zielona Księga „Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii” COM
(2006) 105, 8 marca 2006r.;

Zielona Księga „Ku europejskiej strategii bezpieczeństwa energetycznego”, COM (2000)769, 27 listopad
2000r.;

Zielona Księga „Ku polityce energetycznej Unii Europejskiej”, COM (94) 659, styczeń 1995r.;