

Wstępna ocena uzgodnień klimatycznych szczytu unijnego 23 października 2014 z perspektywy Polski

Bolesław Jankowski, Badania Systemowe „EnergSys”

Spis treści

WPROWADZENIE	2
1. PRZEDMIOT I WYNIK UZGODNIEŃ KLIMATYCZNYCH.....	2
1.1. PROPOZYCJA KE Z 22 STYCZNIA 2014	2
1.2. NAJWAŻNIEJSZE WYNIKI UZGODNIEŃ ZE SZCZYTU UNIJNEGO	3
2. WYNIKI NEGOCJACJI DOTYCZĄCE POLSKI	3
2.1. GŁÓWNE ZDOBYCZE NEGOCJACYJNE RZĄDU POLSKIEGO	3
2.2. RZĄDOWA PREZENTACJA LICZBOWYCH EFEKTÓW NEGOCJACJI	4
3. OCENA WYNIKÓW NEGOCJACJI RZĄDOWYCH Z PERSPEKTYWY POLSKI	5
3.1. DOTYCHCZASOWE MECHANIZMY I PRZYDZIAŁY UPRAWNIEŃ.....	5
3.2. DARMOWE PRZYDZIAŁY DLA ELEKTROENERGETYKI.....	7
3.3. DARMOWE PRZYDZIAŁY NA PRODUKCJĘ CIEPŁA I INNYCH PRODUKTÓW PRZEMYSŁOWYCH W ETS	8
3.4. SZACUNKOWE SALDO UPRAWNIEŃ EMISYJNYCH (SYMULACJE)	9
3.5. KOSZTY WYTWARZANIA ENERGII ELEKTRYCZNEJ (SYMULACJE).....	11
3.6. PERSPEKTYWA DŁUGOTERMINOWA – W CO INWESTOWAĆ?	14
3.7. POMNIEJSZANIE SKUTKÓW NEGOCJACJI POPRZEZ WYBÓR PUNKTU ODNIESIENIA I BRAK OCENY DŁUGOTERMINOWEJ.....	15
3.8. PODSUMOWANIE OCENY WYNIKÓW SZCZYTU UNIJNEGO	17
4. ASPEKTY NEGOCJACYJNE I POLITYKA INFORMACYJNA.....	19
4.1. WYBRANE ASPEKTY NEGOCJACYJNE	19
4.2. POLITYKA INFORMACYJNA PO SZCZYCIE.....	20
5. UWAGI KOŃCOWE	23

Warszawa, 5 listopada 2014

Wprowadzenie

W ostatnich dniach przez media przetoczyło się wiele wypowiedzi dotyczących wyników szczytu unijnego odnośnie ram polityki klimatycznej na lata 2020 – 2030. Dominuje przekaz rządowy o ogromnym sukcesie negocjacyjnym uzyskanym 23 października 2014. Wynegocjowane prawo do darmowego przydziału uprawnień ma zapobiec wzrostowi cen energii, a uprawnienia i środki jakie ma otrzymać Polska mają umożliwić modernizację polskiej energetyki.

Mimo tych zapewnień warto jednak dokładniej przyjrzeć się skutkom tak szeroko prezentowanych sukcesów. Niestety, bliższy ogląd prowadzi do wniosków, że wynegocjowane rozwiązania nie zatrzymają szybkiego wzrostu cen energii, a pula uprawnień jaką ma otrzymać Polska będzie mniejsza od ilości uprawnień, jakie będą musiały być zakupione przez producentów energii elektrycznej i ciepła. Oznacza to zwiększenie a nie zmniejszenie kosztów polityki klimatycznej w stosunku do dotychczasowych ocen.

Dokonane uzgodnienia oznaczają wejście na ścieżkę dekarbonizacji gospodarki i energetyki unijnej z rosnącymi cenami CO₂ i eliminacją energetyki węglowej bez instalacji CCS. Przewidywania unijne odnośnie cen CO₂ po roku 2030 powodują brak opłacalności budowy jakiegokolwiek nowej elektrowni węglowej w Polsce. Sytuacja jaka powstanie po wdrożeniu wyników szczytu unijnego może spowodować paraliż inwestycyjny w energetyce i zagrożenie bezpieczeństwa energetycznego Polski.

Niniejszy artykuł koncentruje się na ocenie merytorycznej wyników uzgodnień ze szczytu unijnego oraz porusza wybrane aspekty negocjacyjne i informacyjne z tym związane.

1. Przedmiot i wynik uzgodnień klimatycznych

1.1. Propozycja KE z 22 stycznia 2014

Podstawą rozmów, które toczyły się od marca 2014 roku na kolejnych posiedzeniach Rady Europejskiej była propozycja ram polityki klimatycznej i energetycznej z 22 stycznia 2014 roku¹.

W propozycjach na okres 2020 – 2030 KE zaproponowała dwa cele obligatoryjne na poziomie unijnym:

- **40% redukcji emisji gazów cieplarnianych** do roku 2030 - w stosunku do 1990 r.,
- **27% udział energii z OZE** w zużyciu końcowym energii w UE do roku 2030.

Unijny cel redukcji gazów cieplarnianych miał być rozdzielony na dwa limity:

- a) Unijny limit dla sektora EU ETS - redukcja o 43% do 2030 w porównaniu do 2005 r., co oznacza zmianę współczynnika liniowego redukcji z 1,74% do 2,2% rocznie po roku 2020;
- b) Limit dla sektora Non ETS – redukcja o 30% do 2030 r. - w porównaniu do 2005 r.

Ten ostatni limit (dla sektora Non ETS) ma być rozdzielony na poszczególne kraje. Wszystkie cele dot. redukcji emisji gazów cieplarnianych mają mieć **charakter obligatoryjny**.

Propozycja KE zakłada także wprowadzenie następujących mechanizmów:

¹ COM(2014)15 final: *Ramy polityczne na okres 2020–2030 dotyczące klimatu i energii*, Bruksela, 22.01.2014r.

- 1) stworzenie w ramach EU ETS rezerwy (Market Stability Reserve) pozwalającej wpływać w pewnym zakresie na dostępną dla uczestników liczbę uprawnień emisyjnych, a w efekcie na ich cenę.
- 2) wprowadzenie mechanizmu zarządczego na poziomie UE, opartego na sporządzanych przez poszczególne państwa **krajowych planach na rzecz konkurencyjnej, bezpiecznej i zrównoważonej energii** oraz zakładającego przekazanie KE uprawnień do ich oceny i uruchamiania działań mających na celu wzmocnienie tych planów (możliwość wymuszenia zwiększenia zobowiązań krajowych).

W propozycji ze stycznia KE zrezygnowała z formułowania celu dotyczącego efektywności energetycznej.

Istotną cechą propozycji KE była zgodność celu 40% redukcji w 2030 roku z celem strategii dekarbonizacji przedstawionej w Mapie drogowej 2050² i Energetycznej mapie drogowej 2050³.

1.2. Najważniejsze wyniki uzgodnień ze szczytu unijnego

Wyniki uzgodnień ze szczytu 23 października 2014 potwierdziły główne tzw. wymierne cele polityki unijnej. W szczególności:

- Ustalono cel redukcji gazów cieplarnianych do roku 2030 na poziomie co najmniej 40% redukcji emisji (z możliwością zaostrzenia po negocjacjach w roku 2015)
- Zatwierdzono cele redukcyjne dla sektorów ETS (43% redukcji) i Non ETS (30% redukcji)
- Potwierdzono cel 27% energii z OZE w roku 2030 (obligatoryjny na poziomie UE)
- Uzupełniono o cel 27% poprawy efektywności do roku 2030.

Warto podkreślić, że cel redukcyjny na poziomie UE ustalono jako co najmniej (minimum) 40% redukcji, co interpretowane jest także jako zgoda na głębsze cele redukcyjne gdyby w ramach globalnych uzgodnień klimatycznych inne kraje podjęły podobne zobowiązania.

2. Wyniki negocjacji dotyczące Polski

2.1. Główne zdobycze negocjacyjne rządu polskiego

W negocjacjach klimatycznych rząd Polski skoncentrował się na dążeniu do uzyskania kompensat w postaci dodatkowych przydziałów uprawnień emisyjnych oraz prawa do darmowego rozdziału części uzyskanych uprawnień. Przedstawiciele rządu jako główne zdobycze negocjacyjne przedstawiają:

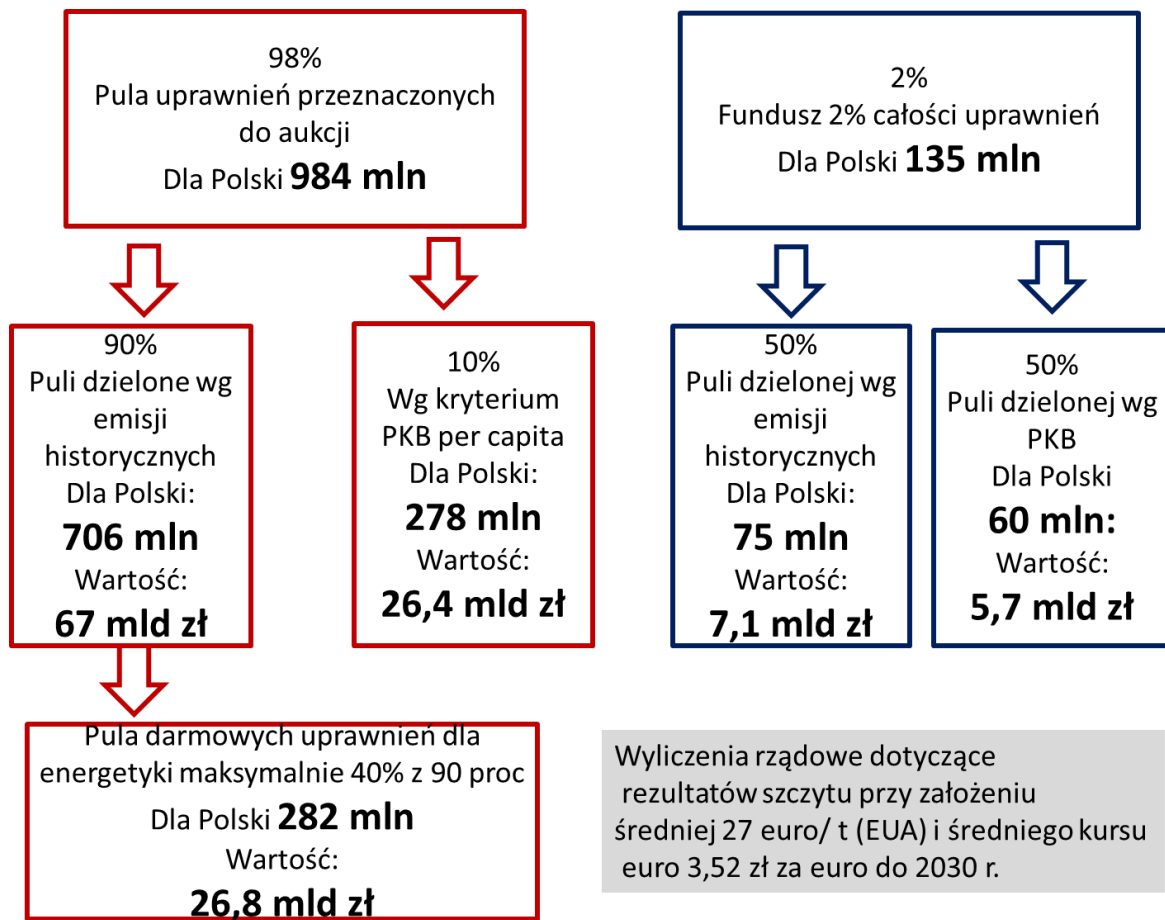
- Uzyskanie dodatkowych uprawnień z puli 10% przeznaczonej dla krajów o dochodzie PKB na osobę nie większym niż 90% średniej unijnej;
- Uzyskanie dodatkowych środków z rezerwy 2% uprawnień;
- Uzyskanie możliwości przydzielenia bezpłatnie producentom energii w Polsce 40% głównej puli uprawnień uzyskanej przez Polskę.

² KOM (2011) 112: Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050r. Bruksela, 8.03.2011.

³ COM (2011) 885/2 Energy Roadmap 2050 z grudnia 2011 r.

2.2. Rządowa prezentacja liczbowych efektów negocjacji

Liczbowe efekty rządowych negocjacji zostały dotychczas najpełniej przedstawione w Gazecie Prawnej z 31.10.2014. Przedstawiono je na rysunku poniżej.



Rys. 1 Liczba i wartość puli uprawnień dla Polski w systemie EU ETS (za Gazeta Prawna 31.10.2014)

Powyższe zestawienie dobrze opisuje sposób prezentowania wyników uzgodnień ze szczytu unijnego. Przede wszystkim uderza konsekwentne operowania oprócz liczby uprawnień wartościami pieniężnymi i próba przedstawienia tych wartości jako dodatkowych środków na pokrycie kosztów dekarbonizacji w Polsce.

Takie przedstawienie wyników jest ogromnym nadużyciem, gdyż całkowicie pomija fakt, że drugą stroną uzyskanych przez Polskę uprawnień jest obowiązek zakupu uprawnień emisyjnych przez przedsiębiorstwa objęte systemem EU ETS. Sposób prezentacji zastosowany przez rząd można porównać do opisu pozyskanego kredytu na wysoki procent, w którym pokazujemy jedynie otrzymane środki, nie mówiąc nic o kwotach jakie będziemy musieli spłacić wraz z odsetkami.

Z perspektywy całego kraju istotne są bowiem:

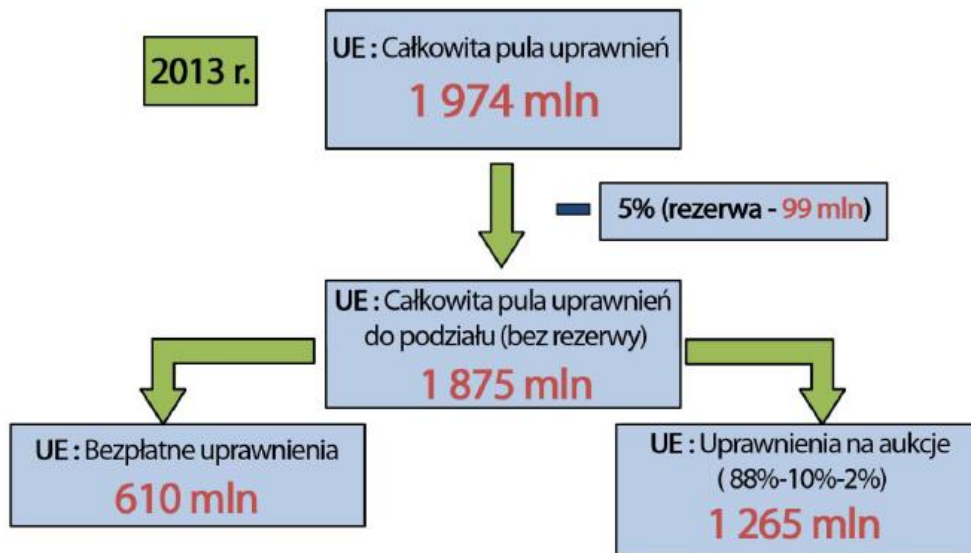
- Różnica pomiędzy liczbą uprawnień emisyjnych jaką otrzymamy jako kraj, a liczbą uprawnień jaką będą musiały dokupić przedsiębiorstwa objęte systemem EU ETS,
- Różnica pomiędzy przychodami ze sprzedaży uprawnień oraz kosztami ich zakupu.

Próbie oceny wymienionych bilansów wraz z oceną innych wyników negocjacyjnych przedstawiono w dalszej części artykułu.

3. Ocena wyników negocjacji rządowych z perspektywy Polski

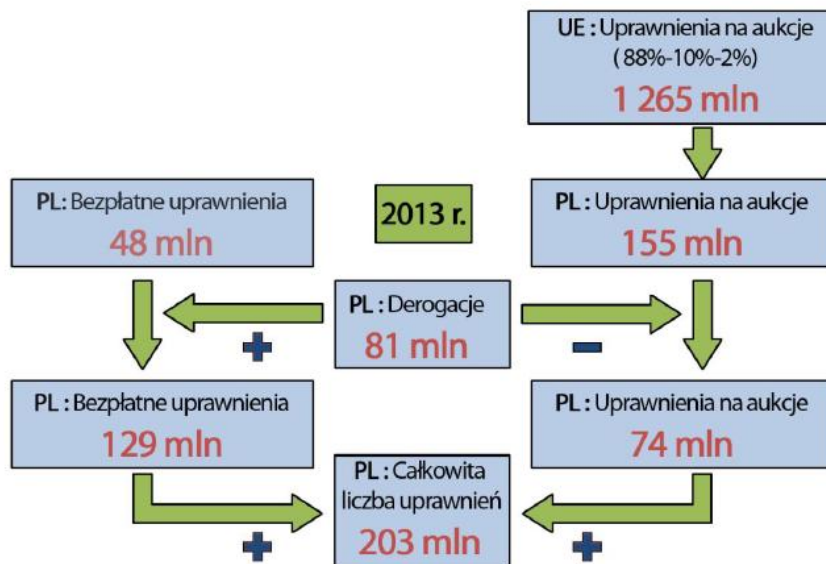
3.1. Dotychczasowe mechanizmy i przydziały uprawnień

Mechanizmy wyliczenia liczby uprawnień w systemie EU ETS dla okresu 2012 – 2020 zostały przedstawione w opracowaniu KASHUE-KOBIZE z 2010 roku i przytoczone na rys 2 i rys. 3.



Źródło: opracowanie własne KASHUE, Warszawa, 2010r.

Rys. 2. Sposób wyliczenia liczby uprawnień w EU ETS dla UE – przykładowo dla roku 2013 (za: KASHUE, KOBIZE, 2010⁴)



Źródło: opracowanie własne KASHUE, Warszawa, 2010 r.

Rys. 3. Sposób wyliczenia liczby uprawnień w EU ETS dla Polski - przykładowo dla roku 2013 (za: KASHUE, KOBIZE, 2010)

⁴ Smol. A.: Metodyka wraz z przykładowym obliczeniem „limitu” krajowej emisji gazów cieplarnianych dla Polski na lata 2013-2020*, KASHUE_KOBIZE, Warszawa, kwiecień 2010

Przytoczone rysunki są przydatne głównie do pokazania schematu logicznego wyznaczania liczby uprawnień w systemie EU ETS na poziomie UE oraz Polski. Same wartości mają charakter przybliżony i dość istotnie różnią się od wartości rzeczywistych.

Aktualizacji wymagają m.in. całkowita liczba uprawnień w systemie EU ETS (2 084 lub 2039 mln t), bezpłatne uprawnienia w skali całej UE (848 mln t) oraz uprawnienia bezpłatne w Polsce (63 lub 65 mln t). Pula uprawnień przeznaczonych na aukcję wg danych zamieszczonych na stronach internetowych KE miała wynieść w 2013 roku 1 066 mln t i stopniowo zmniejszać się do 973 mln t w 2020⁵. Ze względu na działania związane z tzw. backloadingiem liczby uprawnień przeznaczonych na aukcję w poszczególnych latach uległy przesunięciu, ale ich łączna liczba dotychczas nie uległa zmianie.

Przedstawienie pełnych bilansów rozdziału uprawnień w systemie EU ETS w całej UE jak i w Polsce natrafia na problemy wynikające z braku precyzyjnych i jednoznacznych danych. Problemy dotyczą nawet podstawowych danych, takich jak całkowita liczba uprawnień w systemie EU ETS⁶. Innym przykładem są darmowe przydziały uprawnień – w raportach KE wielkość darmowych uprawnień dla sektorów nie związanych z produkcją energii elektrycznej w Polsce podano w wysokości 63,47 mln t, zaś w Rozp. RM z 31 marca 2014 suma przydziałów dla tych sektorów wynosi 64,63 mln t. Warto byłoby, gdyby KOBIZE-KASHUE przedstawiło uaktualnione wartości z rys 2 i 3 dla wszystkich lat z okresu 2013 - 2020.

Mimo mocno przybliżonego charakteru danych przytoczone schematy są istotne ze względu na klarowne pokazanie głównych mechanizmów przydziału. Dla naszych rozważań istotne jest, że:

- 1) Liczba uprawnień jaka jest przeznaczona do rozdziału na aukcji wynika z limitu uprawnień w systemie EU ETS oraz z liczby uprawnień rozdzielanych na poziomie UE za darmo (chodzi o aktywności inne niż produkcja energii elektrycznej);
- 2) Darmowe przydziały dla energetyki pochodzą z puli uprawnień, które Polska dostaje do rozdziału na aukcji. Uzyskanie takiego prawa w żadnym stopniu nie uszczupla liczby uprawnień jakie otrzymują inne kraje.

Na podstawie powyższych uwag oraz zapisów konkluzji ze szczytu unijnego można stwierdzić, że:

Uzyskanie prawa do wykorzystania 40% puli uprawnień zgodnie z rys 1 do ich darmowego rozdziału dla przedsiębiorstw sektora energetycznego w żadnym stopniu nie zwiększa puli uprawnień jakie otrzymuje Polska i w żadnym stopniu nie zmniejsza puli uprawnień jakie otrzymują inne kraje. Dla innych krajów jest to więc bardzo mało kosztowny gest, gdyż nic za niego nie płać.

⁵ http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/cap/auctioning/faq_en.htm *How many allowances will be auctioned in individual years up to 2020?*

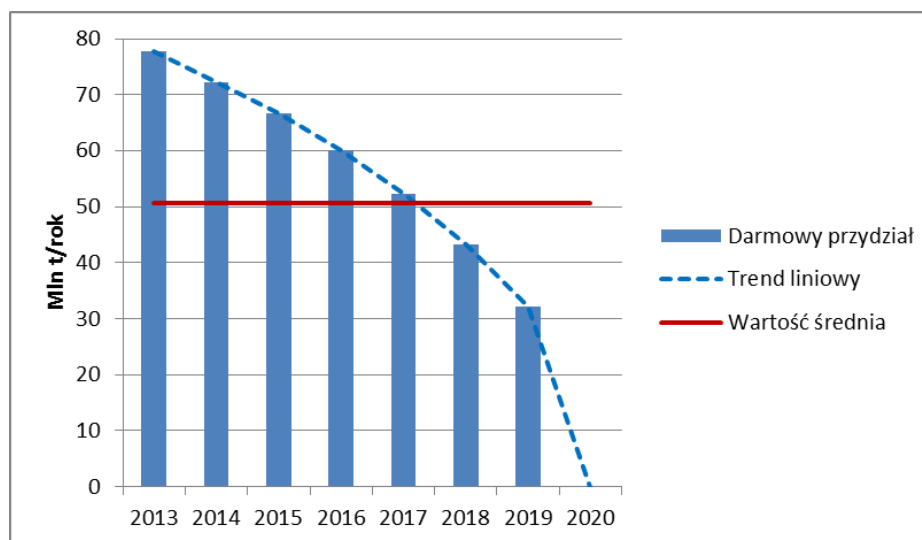
⁶ Wielkość ta była przedmiotem dwóch decyzji KE. Decyzja Komisji z 9 lipca 2010 (2010/384/UE) oraz z 22 października 2010 r i (2010/634/UE). Pierwsza z decyzji określa liczbę uprawnień na 1 926 876 368, a druga na 2 039 152 882. Jednak na stronach KE w sekcji pytań i odpowiedzi liczba ta określona jest na 2 084 301 856 uprawnień, przy czym nie jest określony tryb ani dokument określający ten limit.

3.2. Darmowe przydziały dla elektroenergetyki

Oceniając uzgodnienia dotyczące darmowych przydziałów uprawnień warto dokonać porównania ilości darmowych uprawnień przydzielanych w okresie do 2020 roku i po roku 2020 - na podstawie uzgodnień z 23 października. Należy przy tym dokonać podziału na dwie grupy:

- a) Darmowe przydziały dla producentów energii elektrycznej.
- b) Darmowe przydziały dla producentów przemysłowych oraz na produkcję ciepła (bez produkcji energii elektrycznej).

Ogólna zasada w systemie EU ETS wymaga od producentów energii elektrycznej zakupu uprawnień na pokrycie emisji CO₂ powstającej przy produkcji. Przydziały darmowe dokonywane przez Polskę w okresie 2013 – 2020 oraz uzgadniane obecnie na okres 2021 – 2030 mają być możliwe jako mechanizmy przejściowe. Na rys. 4 przedstawiono poziom darmowych przydziałów do roku 2020.



Rys. 4 Darmowy przydział uprawnień dla producentów energii elektrycznej w okresie 2013 – 2010 wg Rozp. RM z 8 kwietnia 2014⁷

Z przedstawionych danych wynika, że darmowe przydziały szybko maleją, a w roku 2020 mają być zerowe. Średni poziom w całym okresie wynosi 51 mln t/rok, a łączna liczba darmowych uprawnień dla elektroenergetyki sięga 405 mln t do roku 2020. Podane przydziały są uwarunkowane realizacją określonych inwestycji dlatego rzeczywiste przydziały po weryfikacji mogą być niższe.

Te wartości warto porównać z wynikami negocjacji przedstawianymi przez rząd (por. rys. 1). Możliwość darmowych przydziałów została ograniczona do liczby 282 mln t w okresie 10 lat, co oznacza średnią ok. 28 mln t rocznie. Jest to więc prawie dwukrotnie mniej niż w okresie do roku 2020. Nie wiadomo też, czy wszystkie te uprawnienia będą mogły być przydzielone dla producentów energii elektrycznej ze względu na inne sformułowane warunki⁸ oraz ze względu na kwestie poruszone w dalszej części tego rozdziału (przydział darmowych uprawnień dla producentów ciepła).

⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 kwietnia 2014 r. w sprawie wykazu instalacji wytwarzające energię elektryczną, objętych systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w okresie rozliczeniowym rozpoczynającym się od dnia 1 stycznia 2013 r., wraz z przyznaną im liczbą uprawnień do emisji

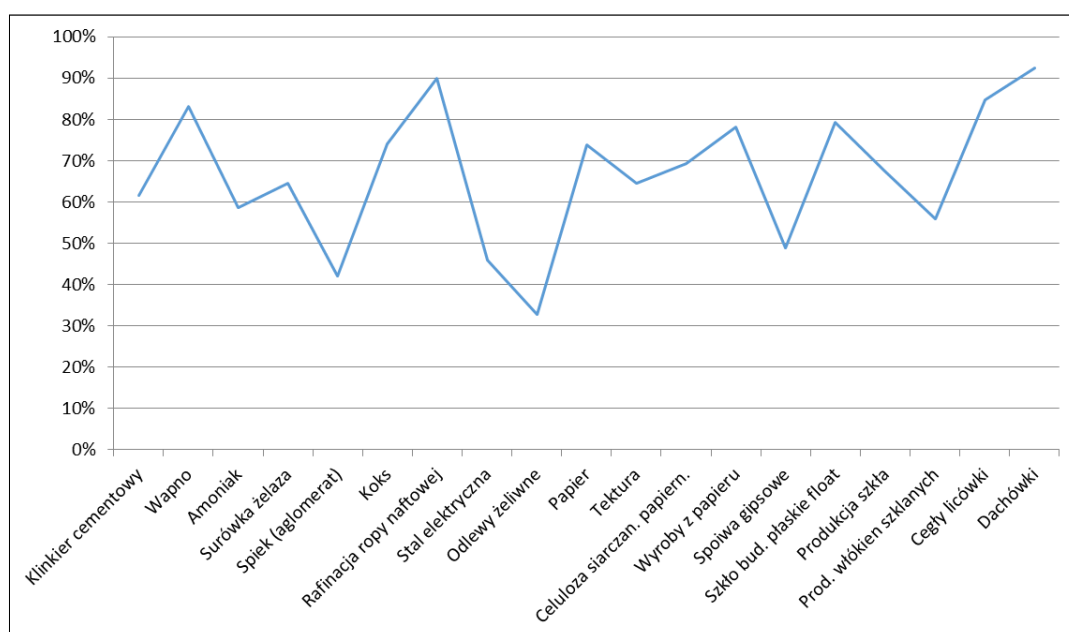
⁸ np. zapisu o unikaniu zakłóceń na wewnętrznym rynku energii przy stosowaniu darmowych przydziałów

3.3. Darmowe przydziały na produkcję ciepła i innych produktów przemysłowych w ETS

Darmowe przydziały dla instalacji innych niż produkujących energię elektryczną są ustalane centralnie w skali całego systemu EU ETS wg zasad jednolitych dla całej UE. Instalacje te można podzielić na dwie grupy:

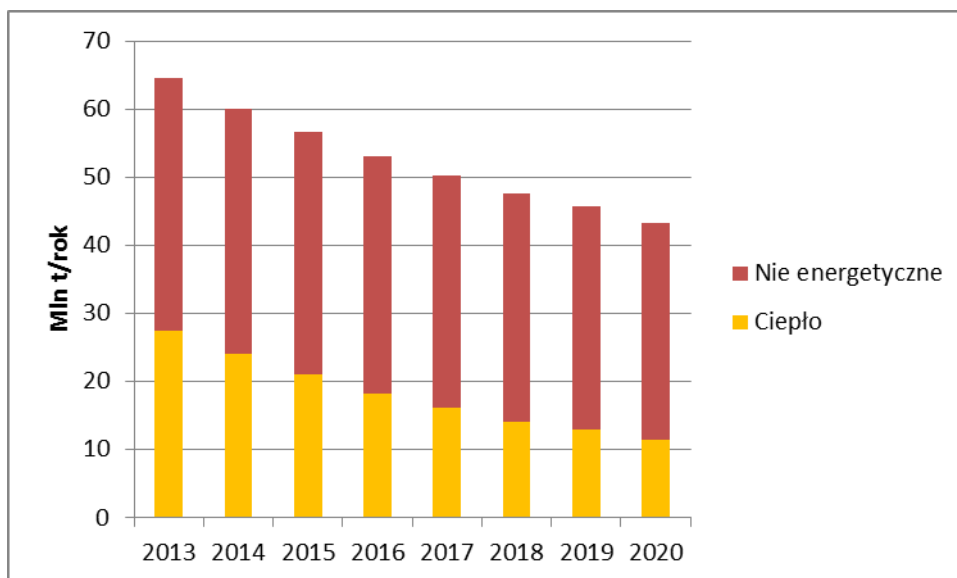
- Producenci z sektorów znajdujących się na liście zagrożonych przez carbon leakage
- Pozostali producenci, w tym producenci ciepła.

Producenci z pierwszej grupy uzyskują teoretycznie 100% przydziałów darmowych, jednak przydziały te wyliczane są na podstawie benchmarków unijnych, co powoduje, że producenci w Polsce otrzymują średnio jedynie ok. 70% potrzebnych uprawnień (por rys 5) - ze względu na częste wykorzystywanie węgla, którego emisyjność jest znacznie większa niż gazu.



Rys. 5. Wartości przyjętych benchmarków emisyjnych (BM) dla wybranych działalności ETS odniesione do rzeczywistych emisji produktowych z roku 2010 w Polsce

Z kolei druga grupa w tym producenci ciepła dostają z każdym rokiem coraz mniejsze przydziały uprawnień – od 80% potrzeb emisyjnych w 2013 r. przez 30% w roku 2020 do zerowego przydziału w roku 2027. W dodatku przydział uprawnień dla producentów ciepła opiera się na benchmarkach wyznaczonych dla technologii gazowych. W efekcie przydziały darmowych uprawnień dla sektorów przemysłowych i producentów ciepła z systemu EU ETS są znacznie niższe od rzeczywistych emisji i spadają w kolejnych latach, co pokazuje rys. 6.



Rys. 6. Darmowy przydział uprawnień dla instalacji innych niż produkujących energię elektryczną w okresie 2013 – 2010 wg Rozp. RM z 31 marca 2014⁹ - wg mechanizmu ogólnounijnego

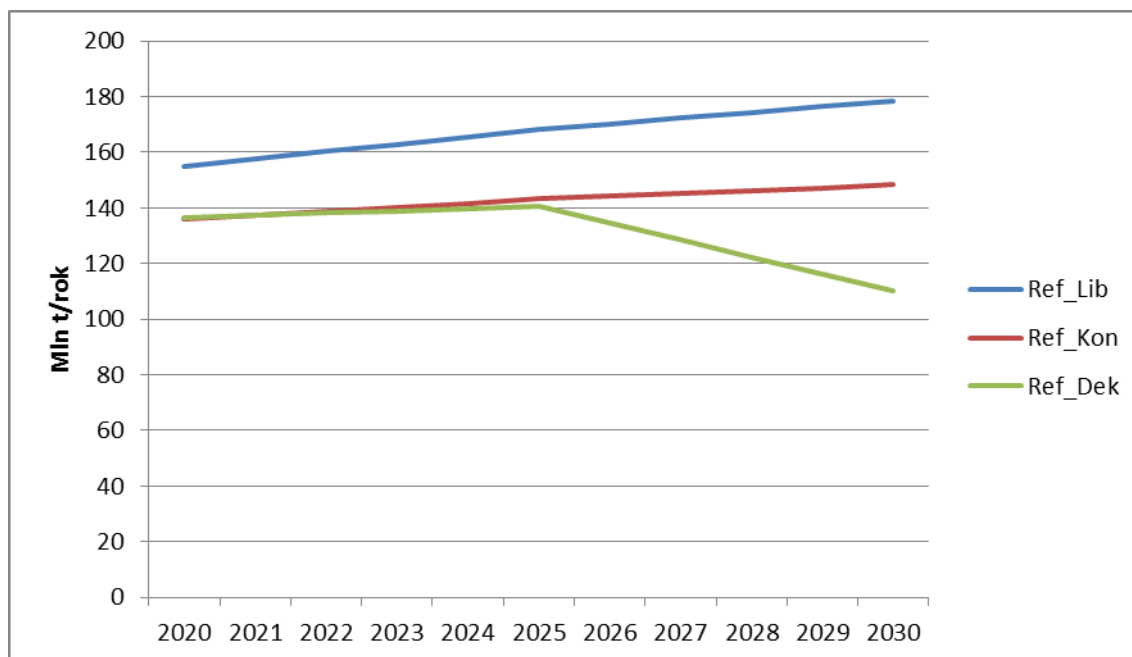
Spadek ten będzie postępował nadal po roku 2020 prowadząc do tego, że część producentów przemysłowych (nie zagrożonych przez carbon leakage) i producentów ciepła od roku 2027 nie będzie dostawała darmowych uprawnień. Spadające przydziały darmowych uprawnień i konieczność zakupu rosnącej części uprawnień emisyjnych będą w szczególności coraz bardziej obciążać koszty produkcji ciepła. Ponieważ rosnące ceny ciepła sieciowego mają bardzo silne przełożenie na koszty energii dla odbiorców bytowych można się spodziewać, że rząd będzie próbował część darmowych uprawnień przydzielić producentom ciepła. Konkluzje ze szczytu pod tym względem nie są przeszkodą, gdyż mowa jest w nich o możliwości darmowych przydziałów dla sektora energetycznego (a nie np. elektroenergetycznego). Darmowe przydziały na produkcję ciepła będą automatycznie zmniejszały pulę darmowych uprawnień możliwą do przydzielenia dla producentów energii elektrycznej.

3.4. Szacunkowe saldo uprawnień emisyjnych (symulacje)

W celu oszacowania bilansu uprawnień w energetyce w okresie 2021 – 2030 wykorzystano wyniki obliczeń modelowych dotyczące emisji CO₂ z produkcji energii elektrycznej i ciepła do roku 2030. Analizy te zostały wykonane w oparciu o założenia KE dotyczące cen paliw i cen CO₂ przed i po wprowadzeniu propozycji z 22 stycznia 2014 r. Emisje CO₂ z produkcji energii elektrycznej i ciepła wg oficjalnych bilansów emisji wynoszą odpowiednio 163 i 160 mln t w roku 2010 i 2012.

Na rys. 7 przedstawiono wyniki symulacji przedstawiające emisje z produkcji energii elektrycznej oraz z produkcji ciepła w ciepłowniach i elektrociepłowniach zawodowych - w zależności od wariantu polityki klimatycznej. Uwzględniono trzy scenariusze – Kontynuacji obecnej polityki (Ref_Kon), wprowadzenia nowych proponowanych celów oraz wejście na ścieżkę dekarbonizacji (Ref_Dek), a także scenariusz porównawczy – bez polityki redukcji CO₂ (Ref_Lib).

⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2014 r. w sprawie wykazu instalacji innych niż wytwarzające energię elektryczną, objętych systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w okresie rozliczeniowym rozpoczynającym się od dnia 1 stycznia 2013 r., wraz z przyznaną im liczbą uprawnień do emisji



Rys. 7. Emisje CO₂ z produkcji energii elektrycznej i ciepła na cele bytowe przy różnych wariantach polityki klimatycznej (na podst. PKEE, 2014¹⁰)

Przedstawione wyniki pokazują, że zmniejszenie emisji CO₂ do roku 2030 nie będzie łatwe ze względu na ograniczone możliwości wprowadzenia technologii niskoemisyjnych, ich wysokie koszty i długie cykle inwestycyjne. Wyraźny efekt redukcji występuje jedynie w scenariuszu Dekarbonizacji (Ref_Dek) na skutek wprowadzenia po roku 2025 energetyki jądrowej oraz znacznej liczby nowych bloków parowo- gazowych na gaz ziemny. Znacznie większe redukcje emisji uzyskiwane są dopiero w kolejnych latach.

Po roku 2020 w ramach rozdziału darmowych uprawnień dokonywanego na poziomie unijnym producenci energii elektrycznych nie dostaną żadnych darmowych uprawnień. Producenci ciepła dostaną w 2021 roku poniżej 30% potrzebnych emisji, a darmowe przydziały dla nich będą systematycznie malały by w roku 2027 osiągnąć poziom zerowy. Z Rozporządzenia RM z 31 marca można wyliczyć, że instalacje produkujące ciepło uzyskają w 2020 r. ok. 11 mln t darmowych uprawnień co pozwala wyznaczyć malejącą ścieżkę do roku 2027.

Biorąc pod uwagę emisje CO₂ w scenariuszach kontynuacji obecnej polityki klimatycznej (Ref_Kon) oraz polityki dekarbonizacji (Ref_Dek) oraz ww. darmowe przydziały na produkcję ciepła po roku 2020 producenci ciepła i energii elektrycznej będą musieli w całym okresie pozyskać następującą liczbę uprawnień na pokrycie emisji:

- Kontynuacja obecnej polityki (Ref_Kon) – **1398 mln t** (w okresie 2021 – 2030)
- Polityka dekarbonizacji (Ref_Dek) – **1272 mln t** (w okresie 2021 – 2030)

¹⁰ Ocena skutków dla Polski propozycji KE dot. ram polityki klimatycznej i energetycznej na okres 2020 – 2030. Badania Systemowe „EnergSys” Sp. z o.o., Praca na zlec. PKEE. Warszawa, lipiec 2014.

Zgodnie z przedstawionymi szacunkami rządowymi (por rys. 1) Polska uzyska w latach 2021 – 2030 pulę uprawnień do emisji, które może przeznaczyć do sprzedaży na aukcji, lub które może przydzielić za darmo w sektorze energetycznym w łącznej ilości **1 119 mln t**.

Oznacza to, że w skali kraju **trzeba będzie dokupić** w zależności od scenariusza następującą liczbę uprawnień:

- Kontynuacja obecnej polityki (Ref_Kon) – **279 mln t** (w okresie 2021 – 2030)
- Polityka dekarbonizacji (Ref_Dek) – **153 mln t** (w okresie 2021 – 2030)

Powyższe dane oznaczają, że uzyskana przez Polskę liczba uprawnień będzie mniejsza od liczby uprawnień niezbędnych na pokrycie emisji CO₂ z produkcji energii elektrycznej i ciepła, a koszty netto związane z zakupem uprawnień (różnica między wydatkami przedsiębiorstw energetycznych a przychodami ze sprzedaży uprawnień, które dostanie Polska) sięgną przy tych samych założeniach co przyjęte w wyliczeniach rządu zależnie od scenariusza:

- Kontynuacja obecnej polityki (Ref_Kon) – **26 mld zł** (w okresie 2021 – 2030)
- Polityka dekarbonizacji (Ref_Dek) – **14 mld zł** ((w okresie 2021 – 2030)

Nie są to oczywiście jedyne koszty polityki klimatycznej. Są to dodatkowe koszty, ponad te, które wynikać będą ze stosowania technologii o niższych emisjach lecz wyższych kosztach produkcji energii. Ten wynik budzi bardzo poważny niepokój. Oznacza bowiem, że **wyniki negocjacji, które prowadzić miały do uzyskania korzyści neutralizujących inne koszty polityki klimatycznej, w rzeczywistości te koszty będą pogłębiać.**

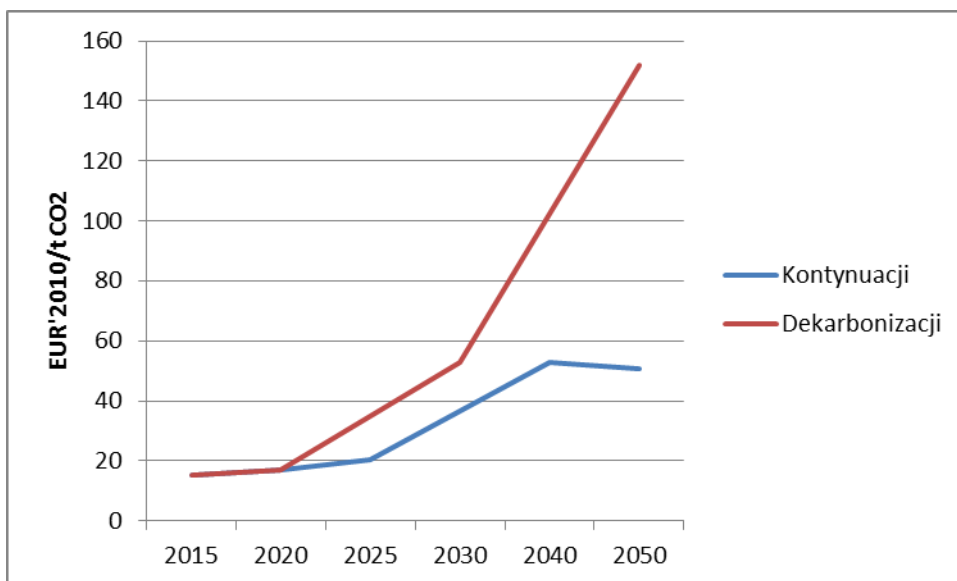
Przedstawione wyliczenia należy traktować jako punkt wyjścia do bardziej szczegółowych analiz. Pokazują one jednak, że pełna ocena skutków dokonanych uzgodnień wymaga by rząd przedstawił komplet analiz, które pozwolą w pełni ocenić skutki podjętych zobowiązań. Pokazywanie jedynie jednej strony zestawienia (ilości i wartości uprawnień jakie ma Polska otrzymać) bez pokazania drugiej strony (ilości i wartości uprawnień jakie muszą zakupić instalacje produkujące energię elektryczną i ciepło) nosi bowiem znamiona celowego wprowadzania w błąd.

Przedstawione oszacowania nie uwzględniają instalacji przemysłowych które otrzymują darmowe przydziały w ramach realizowanego centralnie procesu. Również i one otrzymują znacząco mniej darmowych uprawnień niż wykoszą ich potrzeby emisyjne, co przy rosnących cenach CO₂ oznaczać będzie rosnące koszty zakupu brakujących uprawnień.

3.5. Koszty wytwarzania energii elektrycznej (symulacje)

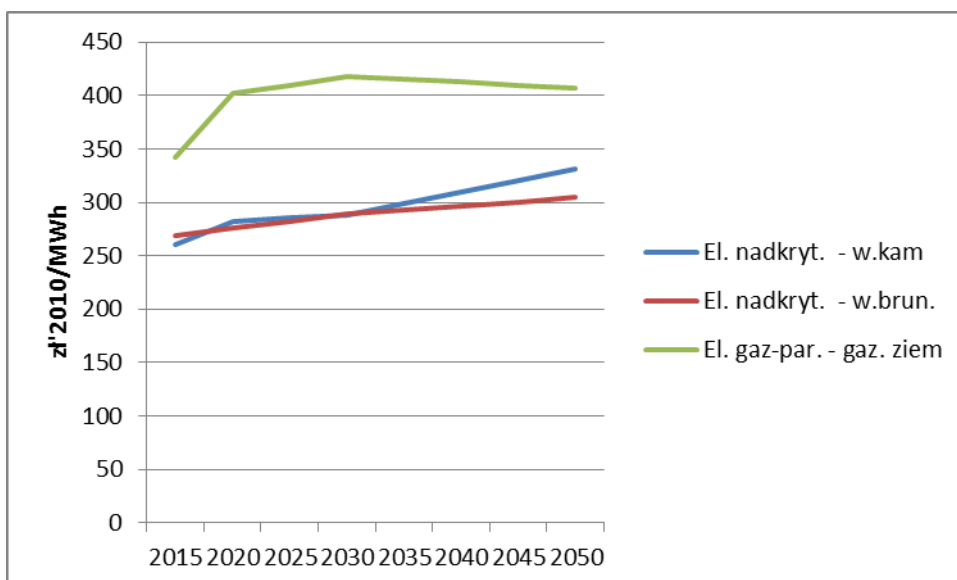
By lepiej ocenić wpływ wyników uzgodnień ze szczytu unijnego na ceny energii należy przeanalizować wpływ cen CO₂ na koszty wytwarzania energii elektrycznej przy zastosowaniu technologii konwencjonalnych, które są lub mogą być w znacznej skali wykorzystywane w okresie 2020 – 2030. Należą do nich elektrownie na węglu kamiennym, brunatnym lub owoczesne elektrownie gazowe.

Decyzja podjęta na szczycie unijnym oznacza wejście na ścieżkę dekarbonizacji i rosnące ceny CO₂. Na rys 8 przedstawiono ceny CO₂ wg analiz KE dotyczące: kontynuacji obecnej polityki (wg danych z Mapy Drogowej 2050) i polityki dekarbonizacji – po wdrożeniu ostatnich propozycji KE (na podst. scenariusza GHG40R z opracowań KE).



Rys. 8. Ceny uprawnień do emisji CO₂ wg oficjalnych ocen KE dla scenariusza kontynuacji obecnej polityki oraz dla polityki dekarbonizacji – zgodnej z propozycjami KE z 22 stycznia 2014 r.

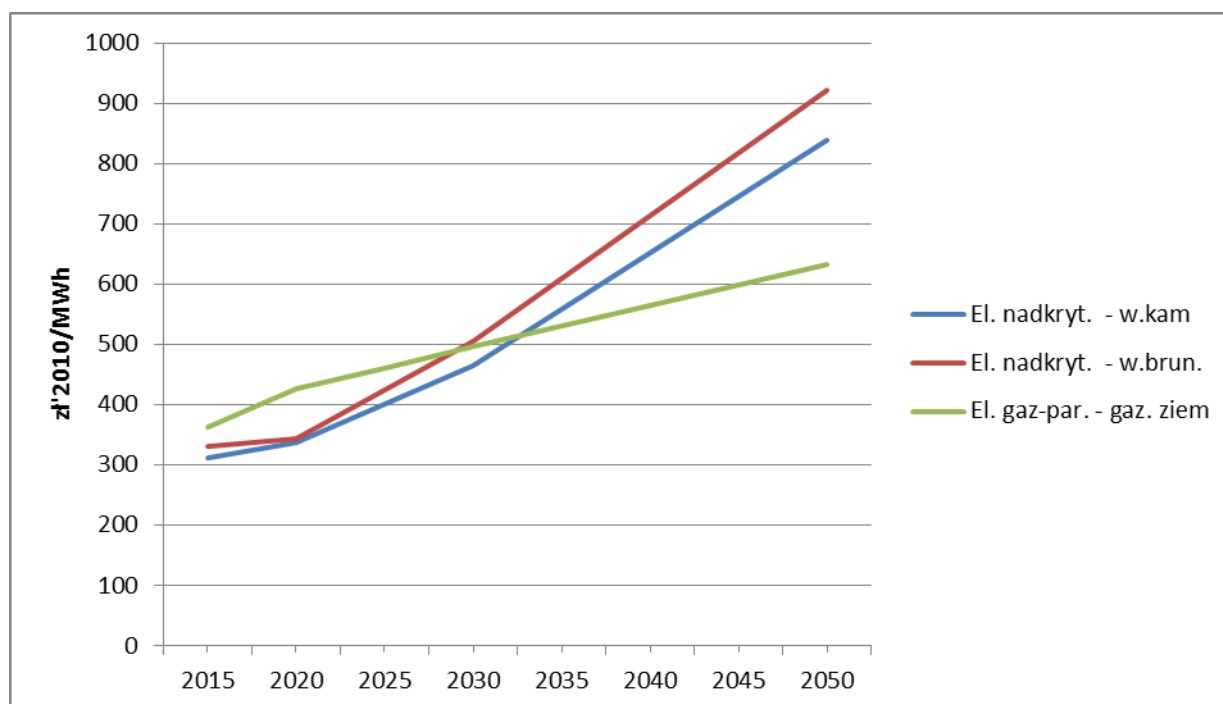
Przedstawione dane wskazują, że ceny CO₂ będą rosły z czasem, powodując rosnące koszty produkcji energii elektrycznej w źródłach konwencjonalnych, co pokazują kolejne wykresy. Pierwszy z nich przedstawia koszty wytwarzania energii przy zerowych cenach CO₂ i zmianach cen paliw zgodnych z prognozami KE.



Rys. 9. Koszty wytwarzania energii elektrycznej w różnych technologiach przy zerowych cenach CO₂

W takich warunkach koszty wytwarzania energii elektrycznej w elektrowniach węglowych rosną powoli w miarę rosnących cen węgla. Znacząco wyższe są koszty wytwarzania w elektrowniach gazowych, jednak zakładana przez KE stabilizacja cen gazu prowadzi w dłuższym okresie do zmniejszenia różnic w kosztach wytwarzania między węglem a gazem.

Kolejny wykres pokazuje zmianę kosztów wytwarzania przy cenach CO₂ rosnących zgodnie z założeniami polityki dekarbonizacji.

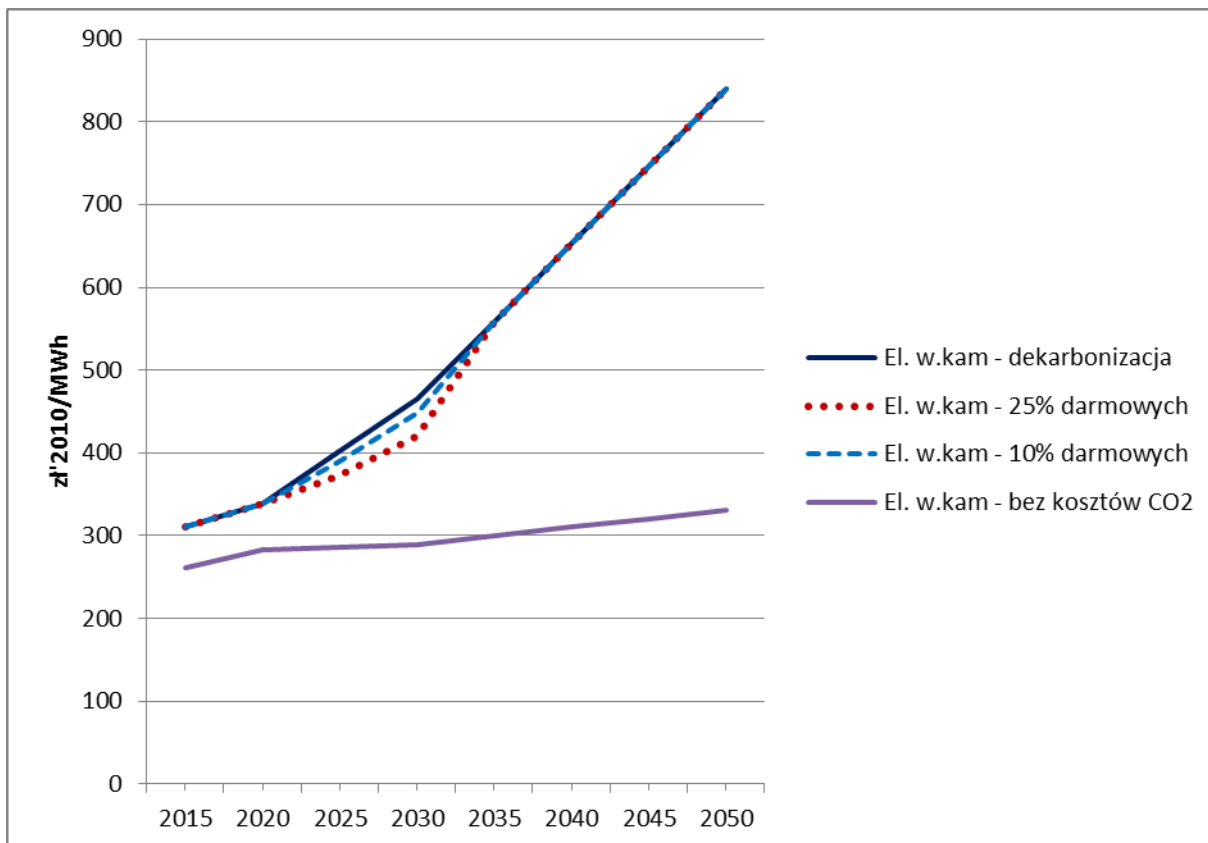


Rys. 10. Koszty wytwarzania energii elektrycznej przy rosnących cenach CO₂ zgodnych z projekcjami KE dla polityki dekarbonizacji

Przy takich założeniach, koszty wytwarzania w elektrowniach węglowych rosną szybko wraz z ceną CO₂, zaś koszty wytwarzania w elektrowniach gazowych rosną nieco wolniej. W efekcie koszty wytwarzania w roku 2030 we wszystkich technologiach mieszczą się w granicach 450 – 500 zł/MWh co ponad dwukrotnie przekracza obecne hurtowe ceny energii elektrycznej (ok. 180 - 200zł/MWh). Warto zauważyć, że rosnące dalej po roku 2030 ceny CO₂ powodują, że koszty wytwarzania w elektrowniach węglowych stają się wyższe od kosztów elektrowni gazowych. Przedstawione na wykresie dane dotyczą nowych elektrowni, jednak koszty wytwarzania istniejących elektrowni węglowych wzrosną nawet w większym stopniu niż w przypadku elektrowni nowych, ze względu na niższą sprawność i wyższą emisyjność produkcji.

Darmowe przydziały uprawnień mogą złagodzić nieco wzrost kosztów wytwarzania. Jednak w przypadku wynegocjowanych warunków darmowe przydziały dla producentów energii elektrycznej nie przekroczą 25% w wariantcie optymistycznym, a w wariantcie mniej optymistycznym będą zbliżone do 10%. Wpływ darmowego przydziału uprawnień na poziomie 10% lub 25% emisji na koszty wytwarzania elektrowni węglowej w okresie 2020 – 2030 przedstawiono na rys. 11.

Jak wynika z przedstawionych wyliczeń, rozpatrywane darmowe przydziały jedynie w niewielkim stopniu ograniczają wzrost cen energii w wyniku rosnących cen CO₂. Przydzielenia do 25% darmowych uprawnień spowalnia tempo wzrostu kosztów wytwarzania w okresie 2020 – 2030 średnio o ok. 3 lata (te same rosnące koszty pojawiają się nieco później).



Rys. 11. Koszty wytwarzania energii elektrycznej w nowej elektrowni węglowej bez cen CO2 oraz przy cenach CO2 wg scenariusz dekarbonizacji z uwzględnieniem części darmowych uprawnień

Poziom 25% darmowych uprawnień do emisji dla producentów energii elektrycznej jest poziomem maksymalnym wynikającym z liczby uprawnień jakie rząd może przeznaczyć na ten cel (łącznie ok. 280 mln t). Bardziej prawdopodobne jest jednak poziom darmowych przydziałów na poziomie ok. 10% emisji. Należy bowiem liczyć się z tym, że spadający poziom darmowych przydziałów dla producentów ciepła w ramach mechanizmów ogólnounijnych (por rys. 6) trzeba będzie w jakiś sposób skompensować. Będzie to można zrobić jedynie poprzez darmowy przydział części puli 280 mln t dla producentów ciepła.

3.6. Perspektywa długoterminowa – w co inwestować?

Wyniki październikowego szczytu unijnego oznaczają przyjęcie polityki dekarbonizacji i zgodę na rosnące ceny CO2 w okresie do roku 2050. Przedstawiona na rys. 8 rosnąca ścieżka cen CO2 i ich wpływ na koszty wytwarzania energii elektrycznej w przyszłości mają bardzo poważne konsekwencje nie tylko dla okresów przyszłych, ale praktycznie już teraz wpływają na decyzje inwestycyjne.

Budowane obecnie nowe elektrownie w Kozienicach, Opolu i Jaworznie umożliwią pokrycie zapotrzebowania w okresie do roku 2020. Jednak planowane wycofania mocy istniejących elektrowni oraz rosnący (choć niebył szybko w wyniku m.in. stałej poprawy efektywności) popyt na energię elektryczną wymaga nowych inwestycji po roku 2020. Kalkulacje opłacalności nowych elektrowni muszą uwzględniać okres co najmniej 30 lat, czyli lata 2020 – 2050. W kalkulacjach tych trzeba przyjmować rosnące ceny CO2, które są wynikiem polityki dekarbonizacji i które powodują niekonkurencyjność produkcji energii elektrycznej z węgla po roku 2030 (por. rys.10).

Wdrożenie polityki dekarbonizacji oznaczać będzie konieczność szerszego wykorzystania gazu w energetyce mimo wysokich kosztów związanych z jego wykorzystaniem i braku pewnych źródeł zwiększonych dostaw tego paliwa. Oznaczać będzie także konieczność przyspieszenia budowy elektrowni jądrowej.

Przeprowadzone w ramach oceny skutków polityki klimatycznych analizy modelowe dla całego systemu energetycznego kraju (PKEE, 2014) pokazują, że po wdrożeniu polityki dekarbonizacji po roku 2020 w ramach rozwiązań optymalnych kosztowo nie powstają żadne nowe elektrownie węglowe bez instalacji CCS. Elektrownie węglowe mogą być rozpatrywane dopiero po pojawieniu się technologii CCS o skali odpowiedniej dla energetyki zawodowej.

Biorąc pod uwagę, że rozwój technologii CCS postępuje znacząco wolniej niż było to planowane przez KE, a także fakt, iż sama technologia CCS budzi poważne wątpliwości co do jej zasadności, wejście na kurs dekarbonizacji oznaczać może konieczność bezpowrotnej rezygnacji z wykorzystywania węgla w energetyce, a ewentualne jego wykorzystanie bez CCS będzie związane z ponoszeniem ogromnych kosztów emisji CO₂.

Dotychczasowe analizy modelowe były wykonywane przy optymistycznych założeniach odnośnie dostępności technologii CCS. Brak ich dostatecznego rozwoju lub brak akceptacji społecznej – jak w niektórych krajach UE - będzie oznaczać poważne problemy z zapewnieniem odpowiednich mocy dla pokrycia zapotrzebowania (zagrożenie bezpieczeństwa energetycznego).

3.7. Pomniejszanie skutków negocjacji poprzez wybór punktu odniesienia i brak oceny długoterminowej

W wypowiedziach Premier Kopacz i przedstawicielei rządu wyrażane są zapewnienia, że wyniki uzgodnień ze szczytu unijnego nie pogarszają warunków dla Polskiej energetyki

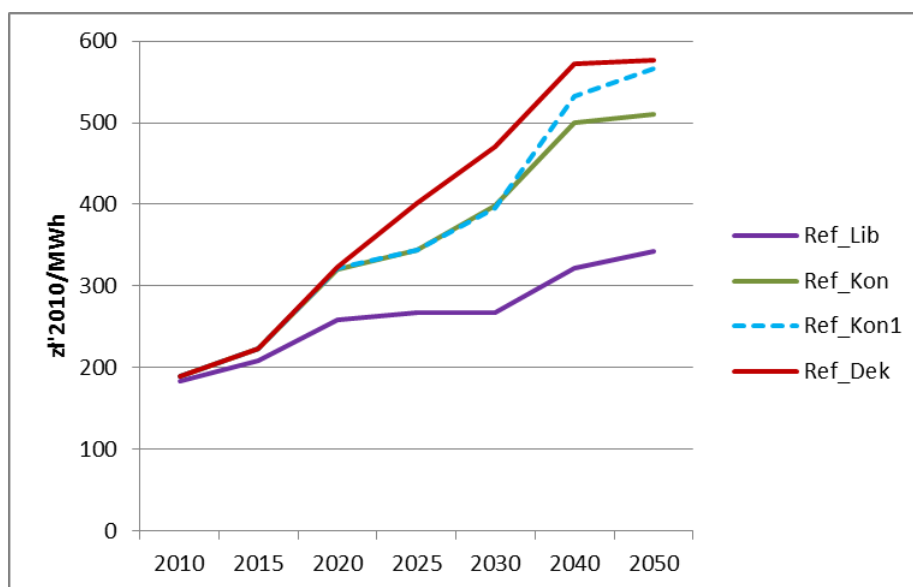
*Pani premier Ewa Kopacz powiedziała, że nie dojdzie do dodatkowego wzrostu cen energii w wyniku przyjęcia nowego pakietu klimatycznego na okres 2020-30.
.... ceny energii mogą wzrosnąć. Ale jeśli pójdą w górę, to nie z powodu decyzji podjętych na ostatnim szczycie UE.¹¹*

Początkowo wypowiedzi Premier Kopacz można było rozumieć jako rzeczywistą zapowiedź twardego stanowiska w negocjacjach. Jednak sposób przedstawiania wyników w sposób taki jak w zacytowanym powyżej fragmencie każe inaczej spojrzeć na tę kwestię. Jest sprawą niewątpliwą, że zgoda na politykę dekarbonizacji po roku 2020 doprowadzi do wzrostu cen energii. Zacytowane opinie przedstawicielei rządu można uzasadnić jedynie tym, że porównują oni sytuację w okresie 2020 – 2030 po uzgodnieniach na szczycie październikowym z sytuacją kontynuacji pierwszego pakietu klimatycznego po roku 2020.

Takie podejście nakazuje spojrzeć na dokonywane uzgodnienia w dłuższej perspektywie, z uwzględnieniem także ich skutków poza okresem będącym przedmiotem bezpośrednich negocjacji. W takim podejściu należy spytać także o konsekwencje obecnie dokonanych uzgodnień po roku 2030. Trudno jednak znaleźć jakąkolwiek wypowiedź przedstawicielei rządu dotyczącą skutków po roku 2030.

¹¹ http://wyborcza.pl/1,75478,16868945,Trzaskowski_o_szczycie_klimatycznym__Opozycja_stawia.html

By nieco lepiej naświetlić tę kwestię, poniżej przedstawiono długofalowe skutki dotychczasowej polityki i uzgodnionej obecnie polityki dekarbonizacji w odniesieniu do cen energii i bezpośrednich kosztów dekarbonizacji.



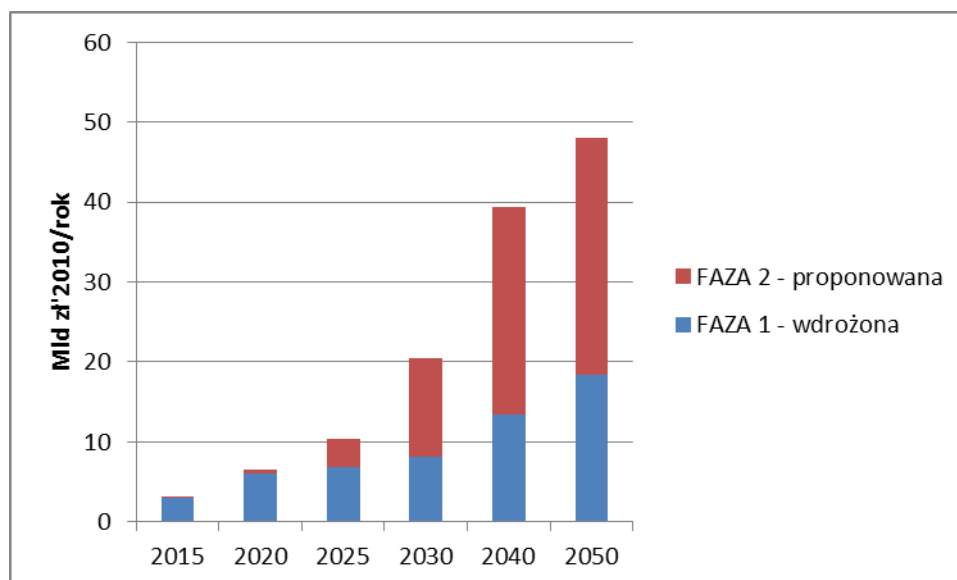
Rys 12 Średnie koszty wytwarzania energii elektrycznej w elektrowniach zawodowych (bez OZE) przy różnych wariantach polityki klimatycznej

Na rys 9 przedstawiono wykresy pokazujące zmianę średnich kosztów wytwarzania energii elektrycznej. Z przedstawionych danych wynika, że już wdrożenie Pakietu klimatycznego (scenariusz Ref_Kon) prowadzi do silnego wzrostu kosztów wytwarzania a tym samym i cen energii elektrycznej. Wprowadzenie polityki dekarbonizacji prowadzi do kolejnego wzrostu cen energii jednak jest to mniejszy skok cen energii niż wzrost w wyniku wdrożenia pakietu klimatycznego z 2008 roku. Jeśli jednak mówimy o mniejszym wzroście względnym to trzeba równocześnie powiedzieć, że łącznym efektem polityki klimatycznej jest niemal podwojenie ceny energii elektrycznej przy cenie CO₂ na poziomie 50 – 60 Euro/t CO₂, co wg analiz KE ma nastąpić w latach 2030 – 2035. Informowanie społeczeństwa jedynie o skutkach kolejnych zmian w polityce klimatycznej jest istotą metody określanej mianem plasterków salami. Stosując tę metodę unika się pokazywania całości skutków polityki klimatycznej, co ułatwia akceptację kolejnych zmian przez społeczeństwo.

Inną metodą ukrywania pełnych kosztów polityki klimatycznej jest pokazywanie skutków jedynie dla relatywnie krótkiego okresu czasu. W ocenie skutków negocjacji pierwszego pakietu klimatycznego rząd Premiera Tuska mówił o wynegocjowanych miliardach (które zostały na papierze), a nie mówiono nic o wysokich kosztach przyjętych zobowiązań po roku 2020. Dopiero teraz rząd pokazuje te skutki mówiąc, że przedłużenie uzgodnień pierwszego pakietu klimatycznego na okres po roku 2020 oznaczałoby dla Polski ogromne koszty.

A tymczasem konsekwencje podejmowanych decyzji ciągną się przez dziesięciolecia. Na rys 13 przedstawiono bezpośrednie koszty polityki klimatycznej liczone jako wzrost kosztów wytwarzania energii na skutek stosowania droższych technologii (np. elektrowni jądrowych lub OZE) lub droższych paliw (gaz ziemny) zamiast najtańszych w produkcji technologii (np. elektrowni węglowych).

Na rysunku są osobno pokazane koszty wynikające z wdrożenia Pakietu klimatycznego (Faza 1) oraz koszty nowych propozycji (Faza 2). Na tym wykresie wyraźnie widać, że koszty rosną z czasem. Dlatego w wielu wcześniejszych wypowiedziach autora wskazywany był fakt, że w roku 2014 nie ponosimy jeszcze wszystkich kosztów wdrożenia pakietu klimatycznego i nawet nie wiemy czy zdołamy te koszty udźwignąć, gdyż będą one rosły do 7-8 mld/ rok w latach 2020 – 2030 i do 13 – 18 mld zł/rok w kolejnym dwudziestoleciu. Podejmowanie decyzji o działaniach prowadzących do zwiększenia tych kosztów jest całkowicie nieodpowiedzialne.



Rys. 13. Wzrost technicznych kosztów wytwarzania energii (bez kosztu zakupów CO₂) w wyniku wdrożenia Pakietu klimatycznego z roku 2008 (Faza 1) oraz w wyniku wdrożenia propozycji KE z 22 stycznia 2014 zatwierdzonych w czasie szczytu unijnego (Faza 2)¹²

Uzgodnienia ze szczytu unijnego prowadzą do wdrożenia polityki dekarbonizacji i do zmaterializowania się kosztów zaznaczonych czerwonymi słupkami. Widać z nich, że największy wzrost kosztów będących skutkiem tych decyzji nastąpi po roku 2030 i koszty te będą rosły z poziomu 12 mld zł/rok w roku 2030, do 26 mld zł/rok w roku 2040 i 30 mld zł rocznie w roku 2050.

Jeśli więc rząd udowodnia, że dokonane ustalenia nie pogarszają znacząco sytuacji Polski do roku 2030 to niech ma odwagę powiedzieć, że samo przyjęcie Pakietu klimatycznego miało ogromne negatywne konsekwencje, a przyjęcie nowych zobowiązań generuje ogromne koszty nie tylko w okresie 2020 – 2030, ale także po roku 2030 co najmniej do roku 2050.

3.8. Podsumowanie oceny wyników szczytu unijnego

Podsumowując ocenę uzgodnień szczytu unijnego 23 października 2014 należy stwierdzić, że:

- 1) Podawane wartości pieniężne uprawnień emisyjnych jakie ma uzyskać Polska wprowadza w błąd opinię publiczną, gdyż sugeruje uzyskiwanie dodatkowych środków na pokrycie kosztów dekarbonizacji. Tymczasem w skali kraju liczy się różnica pomiędzy liczbą uprawnień jaką uzyska rząd, a liczbą uprawnień jakie zakupią przedsiębiorstwa na pokrycie emisji.

¹² na podst. syntezy oceny skutków:: http://www.pkee.pl/upload/files/Framework_2030_SYNTEZA.pdf

- 2) Wynegocjowana liczba uprawnień nawet z uwzględnieniem optymistycznych szacunków rządu dot. m.in. 10% puli solidarnościowej i 2% puli modernizacyjnej będzie mniejsza od liczby uprawnień jakie będą musieli zakupić producenci energii elektrycznej i ciepła, co na podstawie dostępnych analiz spowoduje wzrost kosztów polityki klimatycznej o 14 – 26 mld zł w okresie 2021 – 2030.
- 3) Możliwość przydzielenia części uprawnień jakie uzyska Polska dla energetyki za darmo (ok. 280 mln t) pozwoli zmniejszyć koszty zakupu uprawnień producentom energii elektrycznej maksymalnie o 25%. Bardziej prawdopodobne jest jednak, że elektrownie dostaną za darmo nie więcej niż 10% potrzebnych uprawnień, gdyż część darmowych uprawnień trzeba będzie przydzielić producentom ciepła w celu ochrony odbiorców bytowych przed skokowym wzrostem cen ciepła. Producenci ciepła bowiem w ramach darmowych przydziałów wyznaczanych w całej UE dostaną w roku 2020 max. 30% uprawnień za darmo, a od roku 2027 nie dostaną już żadnych darmowych przydziałów.
- 4) Wzrost cen energii elektrycznej na skutek polityki klimatycznej jest więc nieunikniony. Mówiąc o braku pogorszenia sytuacji rząd stosuje „kreatywną” politykę informacyjną niejawnie obciążając odpowiedzialnością za wzrost cen Premiera Tuska i wyniki negocjacji uzyskane przez niego w roku 2008 w sprawie tzw. pierwszego pakietu klimatycznego. Równocześnie rząd unika przedstawiania łącznych skutków decyzji na jakie się zgodził w roku 2008 i w roku 2014, nie informuje też o tym, że skutki te będą się ciągnąć daleko poza rok 2030. Dla przykładu warto podać, że wykonane analizy modelowe pokazują, że wzrost kosztów wytwarzania energii na skutek wprowadzenia nowych celów klimatycznych wyniesie 12 mld zł w roku 2030, 26 mld zł w roku 2040 i 30 mld zł rocznie w roku 2050 (nie licząc kosztów zakupu uprawnień emisyjnych).
- 5) Akceptacja celu 40% redukcji emisji w roku 2030 oznacza wejście na ścieżkę dekarbonizacji gospodarki oraz energetyki unijnej i polskiej do roku 2050. Według ocen KE oznacza to rosnące ceny CO₂ do 53 €/ t CO₂ w roku 2030, 102 €/ t CO₂ w 2040 roku i 152 €/ t CO₂ w roku 2050¹³. Przy takich przyszłych cenach CO₂ budowa jakiegokolwiek nowej elektrowni węglowej będzie nieopłacalna. W obliczeniach modelowych wykonanych w ramach oceny skutków propozycji KE z 22 stycznia (PKEE, 2014) w scenariuszach dekarbonizacji po roku 2020 nie powstają żadne nowe elektrownie węglowe bez instalacji CCS. Brak akceptowalnych kosztowo i społecznie technologii CCS przy polityce dekarbonizacji oznaczać będzie trwałą eliminację technologii węglowych z procesu przygotowania i realizacji dużych inwestycji energetycznych. Rosnące ceny CO₂ wymuszą także przyspieszone zamknięcie istniejących elektrowni węglowych.
- 6) Przyszła konkurencyjność energochłonnych działów przemysłu w Polsce jest poważnie zagrożona. Rosnące ceny energii elektrycznej, konieczność zakupu części uprawnień nawet dla sektorów z listy carbon leakage na skutek przyjęcia benchmarków gazowych oraz demonstrowany dotychczas brak gotowości rządu do zmniejszenia obciążeń odbiorców przemysłowych z tytułu podatków i kosztów subsydiowania OZE stwarza ryzyko osłabienia lub nawet utraty konkurencyjności najbardziej energochłonnych działów przemysłu. Brak pewności dostaw i stabilnych cen energii wpłynie na pogorszenie warunków inwestowania w Polsce, nie tylko w energochłonnych działach przemysłu.

¹³ Por. SWD(2014) 15 - Impact Assessment, Table 15, str. 81

- 7) Ogromne ryzyko inwestycyjne w energetyce dotyczyć będzie praktycznie każdego wyboru technologicznego (węgiel – wysokie ceny CO₂, gaz – wysokie ceny paliwa, brak pewności dostaw, energia jądrowa – wysokie nakłady inwestycyjne i koszty wytwarzania, OZE – wysokie koszty wytwarzania, ograniczenia sieciowe przy większym udziale OZE) i stanowić będzie poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa energetycznego państwa, a tym samym dla bezpieczeństwa narodowego(zgodnie z doktryną, która wśród czynników zagrożenia wymienia zarówno czynniki militarne jak i niemilitarne, w tym gospodarcze).

4. Aspekty negocjacyjne i polityka informacyjna

4.1. Wybrane aspekty negocjacyjne

Rząd Polski od początku nastawił się na negocjowanie wyłącznie mechanizmów wyrównawczych, o czym świadczą wypowiedzi wskazujące, iż wynik negocjacji jest realizacją obietnic Premier Kopacz o braku zgody na wzrosty cen energii.

Przyjęcie tej koncepcji było poważnym błędem. Mechanizmy kompensacyjne są w stanie jedynie złagodzić negatywne skutki i to w ograniczonym okresie czasu. Przyznał to także rząd, poprzez wypowiedzi swoich przedstawicieli, zrzucając winę za rosnące ceny energii po roku 2020 na wyniki uzgodnień z roku 2008 (ogłaszane wówczas jako ogromny sukces).

Występując o rekompensaty Polska po raz kolejny prezentuje się jako kraj, który wyciąga ręce po pieniądze, co od razu skwapliwie odnotowała prasa niemiecka. A przecież Polska nie potrzebuje żadnych datków, potrzebuje jedynie racjonalnej polityki klimatycznej, która nie tworzy barier rozwoju gospodarczego i która nie osłabia bezpieczeństwa energetycznego kraju. Nie są to nadmierne oczekiwania.

W niektórych wypowiedziach przedstawiciele rządu wskazują na ograniczone możliwości negocjacyjne. Uczciwe postawienie sprawy wobec obywateli wymagałoby jednak innego zachowania ze strony rządu. Gdyby bowiem rząd by uznał, że nie da się uzyskać dla Polski zadowalających rozwiązań w ramach negocjacji unijnych, to powinien to w sposób jasny zakomunikować społeczeństwu. Społeczeństwo polskie bowiem powinno mieć wiedzę o realnych warunkach uczestnictwa Polski w strukturach UE, a szczególnie o poważnych zagrożeniach płynących z tego tytułu. Taka wiedza mogłaby spowodować podjęcie działań obywatelskich, które by pomogły rządowi zmienić negatywne nastawienie decydentów unijnych do propozycji Polski.

Rząd miał do dyspozycji wiele argumentów dzięki którym mógł uniknąć podejmowania decyzji w październiku. Takimi argumentami był np. brak publicznie dostępnej oceny skutków dla poszczególnych krajów, a także brak wcześniej sformułowanych i upublicznionych propozycji mechanizmów kompensacyjnych (wszystkie te elementy były dostępne przed negocjacjami pierwszego pakietu klimatycznego). Jednak nagłaśniany po szczycie unijnym sukces ma nas przekonać, że wynegocjowane warunki są dla Polski korzystne, co praktycznie zamyka możliwość dyskusji o ryzykach płynących ze sposobu kreowania polityk i strategii na poziomie UE.

4.2. Polityka informacyjna po szczycie

Polityka informacyjna rządu po szczycie unijnym, delikatnie mówiąc, nie jest nastawiona na rzetelne poinformowanie o rzeczywistych skutkach dokonanych ustaleń. Widzimy za to powtórkę sytuacji jaka miała miejsce po negocjacjach pierwszego pakietu klimatycznego.

Wówczas także był ogłaszany wielki sukces negocjacyjny i wyliczane publicznie miliardy złotych jakie miał otrzymać rząd. Miliardy jakie mieliśmy dostać zostały na papierze za to kilka lat później doszło do publicznego sporu w którym Premier Tusk obarczał byłego Prezydenta winą za zgodę na pakiet klimatyczny, który „*miałby Polskę kosztować, różnie licząc 60, może 80 mld zł, i miał ... oznaczać de facto katastrofę dla polskiej energetyki opartej na węglu.*”¹⁴ Nie oceniając wyników tego sporu warto jedynie zwrócić uwagę, że w sporze tym zarówno szef rządu jak i szef opozycji wykazywali się rzadką zgodnością co do katastrofalnych skutków polityki klimatycznej dla Polski.

Warto jest mieć w pamięci medialne działania sprzed kilku lat, gdy się czyta obecne wypowiedzi przedstawicieli rządu. Czytając wypowiedzi przedstawicieli rządu można odnieść wrażenie, że po ostatnim szczycie nastąpiło szczególne nasilenie działań mających na celu skuteczne zaciemnienie rzeczywistych efektów szczytu unijnego dla Polski i rzeczywistych efektów polityki klimatycznej. Poniżej zilustrowano tę tezę na przykładzie wypowiedzi dwóch wiceministrów R. Trzaskowskiego (MSZ) i M. Korolca (MŚ). Wszystkie zacytowane wypowiedzi M. Korolca pochodzą z wywiadu dla Super Ekspresu¹⁵, a wypowiedzi R. Trzaskowskiego z wywiadu dla Gazety Wyborczej¹⁶, poza wypowiedziami, w których podano inne źródło.

Przykłady wprowadzania opinii publicznej w błąd

W wypowiedziach rządowych występuje dużo stwierdzeń jawnie nieprawdziwych, które wprowadzają opinie publiczną w błąd. Poniżej podano trzy przykłady.

R. Trzaskowski:

Dlatego Komisja Europejska głowi się nad tym, jak przywrócić wyższą cenę pozwoleń, a tu Polska wyszarpuje na szczycie nową pulę darmowych pozwoleń dla elektrowni na dekadę 2020-30!

To było naprawdę bardzo trudne. Każda ulga dla biedniejszych krajów, w tym Polski, musi być bowiem zrównoważona wysiłkami bogatszych. Inaczej cała Unia nie tylko nie zwiększyłaby redukcji emisji CO2 do 40 proc. w 2030 r., lecz także osłabiłaby swój wysiłek redukcyjny.

To nieprawdziwe stwierdzenie. Jak pokazano w rozdz. 2.2 i 3.1 (rys. 1 i rys 3) uzyskane prawo darmowego przydziału 282 mln t uprawnień dla polskich instalacji w żadnym stopniu nie wpływa ani na łączną liczbę uprawnień emisyjnych w systemie EU ETS, ani na liczbę uprawnień uzyskiwanych przez inne kraje. Nie wpływa też na ceny uprawnień do emisji CO2. To ustępstwo dla Polski nic nie kosztowało inne kraje, gdyż jest to jedynie przesunięcie w sposobie wykorzystania uprawnień jakie Polska ma dostać po roku 2020. W kolejnej wypowiedzi znajduje się jednak kolejna nieprawda.

¹⁴http://energetyka.wnp.pl/kaczynski-kontra-tusk-czyli-kto-zgodzil-sie-na-pakiet-klimatyczny,201254_1_0_1.html

¹⁵ http://www.se.pl/wydarzenia/opinie/maricn-korolec-mysle-ze-nie-bedzie-wzr-ostu-cen-energii_436190.html

¹⁶ http://wyborcza.pl/1,75478,16868945,Trzaskowski_o_szcycie_klimatycznym__Opozycja_stawia.html

Pyt: Jaki to jest zysk w przeliczeniu na pieniądze?

R. Trzaskowski: Obecne szacunki mówią o 31 mld zł w latach 2020-30, ale trzeba pamiętać, że ceny uprawnień na giełdzie się zmieniają, więc i ta wartość może się zmienić.

Nie można mówić o żadnym zysku w odniesieniu do uzyskanego prawa by przydzielić część uprawnień za darmo. Po prostu Polska część puli uprawnień jakie dostanie będzie mogła dać za darmo producentom energii w kraju zamiast sprzedać te uprawnienia na aukcji. W skali kraju nie ma tu żadnego zysku. Darmowy przydział może jedynie zmniejszyć koszty ponoszone przez producentów na zakup uprawnień emisyjnych. Jeśli nawet wszystkie te uprawnienia z puli 282 mln t byłyby przydzielone dla elektrowni zawodowych, to wg wykonanych analiz modelowych (por. rozdz. 3.4) musiałyby one dokupić 2,5 – 3 krotnie więcej uprawnień na rynku, ponosząc koszt 77-93 mld zł¹⁷ przy tych samych średnich cenach uprawnień co w obliczeniach rządowych.

*"Polska nie wzięła na swoje barki żadnych dodatkowych zobowiązań dotyczących redukcji CO2 i w związku z tym nie będzie dodatkowych wzrostów cen energii, które mogłyby być, gdyby ten pakiet Polskę objął" - zapewnił Trzaskowski na śródowej konferencji prasowej*¹⁸

Jest o nieprawda. Polska godząc się na 40% redukcji emisji CO2 zgodziła się na zwiększenia tempa ograniczenia emisji w systemie EU ETS nie tylko do roku 2030, ale także po tym roku i wspólnej realizacji tego celu poprzez redukcje emisji wymuszane rosnącymi cenami CO2. Powoduje to konkretne dodatkowe obciążenia dla energetyki a poprzez rosnące koszty wytwarzania – a pośredni także dodatkowe obciążenia dla odbiorców. Dokonane uzgodnienia oznaczają także zgodę na nowe cele redukcyjne dla systemu Non ETS do roku 2030.

W przypadku min Trzaskowskiego razi też używanie określenia „truciciel” na źródła emitujące CO2. Stosowanie takich określeń jest szkodliwe z punktu widzenia interesów państwa polskiego, gdyż może uzasadniać roszczenia innych krajów i obywateli z powodu emisji „trucizn” do atmosfery. Nie ma też nic wspólnego z rzeczywistym oddziaływaniem CO2, który jest w przyrodzie gazem występującym powszechnie i niezbędnym do życia.

Łatanie dziur po sukcesie w 2008 roku

Niektóre wypowiedzi ujawniają, że zapewnienia rządu o braku pogorszenia sytuacji po negocjacjach unijnych nie oznaczają, że sytuacja nie będzie się pogarszać w stosunku do stanu obecnego. Oznaczają one jedynie, że głównym efektem uzgodnień ze szczytu unijnego jest uratowanie przed katastrofalnymi skutkami kontynuacji ustaleń dokonanych przez Premiera Tuska w roku 2008.

Pyt: Który z postulatów Polski był najtrudniejszy do wynegocjowania?

R. Trzaskowski: Darmowe pozwolenia na emisje CO2 dla polskich elektrowni. Prawo do ich rozdawania miało wygasnąć w 2019 r. W tym punkcie udało nam się nawet poprawić porozumienie sprzed lat.

¹⁷ Niższa wartość dotyczy scenariusza w którym nie będą budowane już nowe elektrownie węglowe a w ich miejsce będą budowane droższe elektrownie gazowe i jądrowe.

¹⁸ http://wyborcza.pl/1,91446,16885524,Trzaskowski__Polska_nie_wziela_na_siebie_dodatkowych.html

M. Korolec: *Po drugie myślę, że instrumenty, które wynegocjowaliśmy, będą na tyle skuteczne, że nie będzie wzrostu cen energii akurat z powodu decyzji podjętych na szczycie UE...*

Red: *"Myślę, że będą". To nie brzmi zbyt pewnie...*

M. Korolec: *Podkreślmy to, co rzadko podnoszono. Gdyby nie decyzje na szczycie, to Polska miałaby znacznie gorsze warunki i mniej uprawnień, niż gdybyśmy kontynuowali zasady z 2008 roku!*

O negatywnych efektach długoterminowych „sukcesu” negocjacyjnego rządu z 2008 roku nie można było jednak usłyszeć dotychczas. Podobnie obecnie - rząd nic nie mówi o długoterminowych skutkach (po roku 2030) dokonanych właśnie uzgodnień.

Bezpodstawny optymizm inwestycyjny

W wypowiedziach przedstawicieli rządu znajdują się optymistyczne stwierdzenia, wskazujące na korzystne warunki do budowy nowych elektrowni w tym elektrowni węglowych:

Red: *. Pojawiały się jednak głosy, choćby wiceministra Tomczykiewicza z PO, że bilans energetyczny Polski będzie ujemny. I będziemy musieli energię importować.*

M. Korolec: *- Jeśli nie będzie nowych elektrowni. A właśnie dostaliśmy instrumenty na ich budowę!*

Trzaskowski: *Trzeba jednak pamiętać, że równowartość tych darmowych pozwoleń musi być zainwestowana w modernizację energetyki w Polsce. I choć były takie zakusy, to nie zabroniono nam inwestowania tych dochodów w węgiel. A zatem możemy stare elektrownie węglowe zastępować nowymi węglowymi*

Te wypowiedzi nie uwzględniają jednak, że wejście na ścieżkę dekarbonizacji dokonane na szczycie unijnym oznacza wg danych KE rosnące ceny uprawnień do 53 Eur/t CO₂ w 2030 i 152 Eur/ t CO₂ w 2050. Już same ryzyko ukształtowania się cen uprawnień na tym poziomie będzie podważać sens ekonomiczny inwestowania w nowe elektrownie węglowe.

Szukanie alibi politycznego

Mimo ogłaszanego sukcesu rząd ma chyba świadomość, że sukces ten jest głównie sukcesem w sferze PR-owej. Świadczą o tym wypowiedzi, które mają charakter poszukiwania alibi politycznego na wypadek, gdyby negatywne skutki przyjętych zobowiązań zostały ujawnione i trzeba było przerzucić za nie odpowiedzialność na inne siły polityczne.

R. Trzaskowski: *Kluczowe zasady walki z globalnym ociepleniem zostały przyjęte jednogłośnie w 2007 r. Wtedy Polska wzięła na siebie zobowiązania redukcji CO₂, które mogą powodować pewien wzrost cen energii. Moglibyśmy oczywiście próbować renegotjować całe porozumienie sprzed ośmiu lat, ale takie zadanie byłoby absolutnie niewykonalne dla każdego negocjatora.*

Te stwierdzenia nie biorą jednak pod uwagę że, kluczowe zasady dekarbonizacji gospodarki unijnej zostały przedstawione w Mapie drogowej 2050 i Energetycznej mapie drogowej 2050 w roku 2011 i

od tego czasu nowe cele redukcyjne 80 – 95% do roku 2050 były wielokrotnie potwierdzone przez rząd Polski.

Sukces czy mniejsze zło?

Mimo ogłaszanego sukcesu niektóre wypowiedzi wskazują, że to co zostało wynegocjowane nie jest dobre dla Polski i wynik uzgodnień należy postrzegać w kategoriach mniejszego zła i efektu ograniczonych możliwości negocjacyjnych.

R. Trzaskowski: *Opozycja stawiała nierealistyczne żądania renegotjowania całej polityki klimatycznej UE ... Trzeba jednak liczyć siły na zamiary. Nie da się teraz renegotjować wyjściowych zasad zmniejszania emisji CO2 przez Unię, które ta przyjęła w ramach pierwszego pakietu klimatycznego w latach 2007-08.*

Pyt: *Ale skoro komuś się nie podoba polityka Unii, to dlaczego nie miałby próbować jej zmieniać?*

R. Trzaskowski: *- Bylibyśmy samotni na placu boju....
- W teorii moglibyśmy również jednostronnie wypowiedzieć porozumienie z 2007 r., ale to musiałoby oznaczać w praktyce gotowość do opuszczenia Unii Europejskiej. Weto byłoby równoznaczne z odsunięciem problemu w czasie. Weto powinno być traktowane jako instrument do osiągnięcia celu, a nie cel sam w sobie, jak widzi to opozycja.*

Jeśli jednak rząd ocenia, że został zmuszony do przyjęcia złych rozwiązań dla Polski w wyniku ograniczeń negocjacyjnych, to powinien o tym jasno zakomunikować społeczeństwu. Obecny ton wypowiedzi zmierza do wmówienia Polakom, że dokonaliśmy dobrych dla kraju uzgodnień, nie jest to więc przekaz o złych decyzjach podjętych wbrew woli polskiego rządu.

Konsekwencje zewnętrzne kreowania sukcesu negocjacyjnego

Niezależnie od szkodliwości braku rzetelnej informacji dla społeczeństwa, należy zwrócić uwagę na ważny aspekt promowanego w mediach przez rząd sukcesu negocjacji klimatycznych. Przedstawienie wyników negocjacji jako sukces znacząco ogranicza możliwości ponownego podnoszenia kwestii polityki klimatycznej na forum unijnym. A powrót do tego tematu może być wymuszony albo niepowodzeniem globalnych negocjacji w Paryżu albo wysokimi kosztami gospodarczymi i społecznymi tej polityki i pogarszającą się kondycją gospodarczą UE. Należy mieć też na względzie, że na bazie dokonanych uzgodnień zostaną przygotowane projekty legislacyjne. Ich konkretne elementy mogą być niekorzystne dla Polski i mogą wymagać stanowczego sprzeciwu. Trudno będzie uzasadnić taki sprzeciw po publicznym ogłoszeniu sukcesu negocjacyjnego.

5. Uwagi końcowe

Wstępna ocena wyniku uzgodnień klimatycznych z październikowego szczytu unijnego nie jest optymistyczna. Dokonane uzgodnienia oznaczają wejście UE na ścieżkę dekarbonizacji, co poważnie ograniczy możliwości rozwojowe naszego kraju. W krótkim okresie uzgodnienia te oznaczają podważenie ekonomicznej zasadności budowy nowych elektrowni węglowych oraz ogromny wzrost ryzyka inwestycyjnego w energetyce, co przełoży się na poważne zagrożenie bezpieczeństwa energetycznego kraju.

Wynegocjowane pule uprawnień emisyjnych są zbyt małe nawet by pokryć zapotrzebowanie na uprawnienia ze strony polskich przedsiębiorstw z systemu ETS. W efekcie polskie firmy energetyczne będą musiały kupić więcej uprawnień niż rząd sprzeda na aukcji, co oznacza dodatkowe koszty netto dla całego kraju (oszacowane ostrożnie na 14 – 26 mld zł w okresie 2021 - 2030). **Nie będziemy więc mieli do czynienia z dopływem netto pieniędzy do kraju na modernizację i rozwój energetyki, lecz z jego odpływem netto.** Ciężar sfinansowania zwiększonych nakładów inwestycyjnych, wyższych kosztów produkcji energii oraz zakupu uprawnień obciążą głównie odbiorców energii. Uzyskana zgoda na darmowy przydział uprawnień może jedynie w niewielkim stopniu spowolnić tempo wzrostu cen energii na skutek rosnących cen CO₂.

Mimo wielu poważnych problemów jakie przyniesie wdrożenie polityki dekarbonizacji na bazie dokonanych uzgodnień, rząd prowadzi bezprecedensową kampanię medialną mającą przekonać społeczeństwo, że wynik uzgodnień jest korzystny dla Polski. Posługuje się przy tym przekłamaniem oraz „kreatywną” prezentacją wyników, dokonywaną w taki sposób, by wyniki negocjacji wyglądały jak najlepiej, mimo że w rzeczywistości oznaczać będą poważne negatywne zmiany (np. wzrost cen energii) w stosunku do obecnej sytuacji. Pod względem polityki informacyjnej mamy sytuację bardzo podobną do tej z grudnia 2008 roku, gdy po zakończeniu negocjacji pierwszego pakietu klimatycznego ogłoszono wielki sukces.

Taki sposób informowania jest nieuczciwy wobec społeczeństwa polskiego, fałszuje bowiem obraz rzeczywistych skutków polityki klimatycznej przez co spowalnia podejmowanie niezbędnych decyzji i działań dostosowawczych. Nie pozwala także dostrzec rzeczywistych zagrożeń wynikających dla Polski z obecnych struktur decyzyjnych i układu sił w gremiach decyzyjnych UE. Polityka informacyjna nastawiona na kreowanie sukcesu negocjacyjnego utrudniać też będzie dalsze działania na forum unijnym w sprawie polityki klimatycznej. Działania takie mogą być niezbędne po zakończeniu negocjacji globalnych albo w odpowiedzi na propozycje legislacyjne, jakie przygotowuje KE. Po ogłoszeniu wielkiego sukcesu trudno będzie rządowi przyjąć twarde stanowisko wobec partnerów zagranicznych i uzasadniać je koniecznością uniknięcia poważnych zagrożeń dla kraju.

Nie jest wykluczone, że niepowodzenie globalnych negocjacji klimatycznych, utrzymujący się kryzys gospodarczy w UE i spadająca gotowość do subsydiowania drogiej energii z OZE spowodują dryfowanie unijnej polityki klimatycznej przez kolejne lata i ukształtowanie cen uprawnień emisyjnych na niższym poziomie niż to wynika z ocen KE. Taka sytuacja zmniejszy bezpośrednio koszty dekarbonizacji dla Polski. Jednak już samo utrzymywanie się polityki klimatycznej z ryzykiem szybkiego wzrostu cen uprawnień i cen energii będzie miało bardzo destrukcyjny wpływ na procesy inwestycyjne i rozwojowe w naszym kraju, utrudniając z rozwiązaniem bardzo ważnych problemów gospodarczych i społecznych takich jak restrukturyzacja górnictwa, czy opracowanie i wdrażanie stabilnej strategii rozwoju energetyki i przemysłu.