

Polska wobec zmian klimatycznych i Pakietu Klimatyczno - Energetycznego **Krzysztof Źmijewski, 11 października 2008r.**

Pakiet Klimatyczno-Energetyczny przyczynkiem do dyskusji o zmianach klimatu

W Polsce jak do tej pory zainteresowanie zagadnieniami zmian klimatycznych było stosunkowo niewielkie. Ograniczało się do wąskiego kręgu ekspertów i działaczy ruchów proekologicznych, pozostawiając obojętnymi niezorientowanych i niezainteresowanych członków społeczeństwa. Przyjęcie Unijnego Pakietu Klimatyczno-Energetycznego i Programu 3 x 20 zwolna, ale zdecydowanie, zmienia tę sytuację. Dzieje się tak głównie z powodu konsekwencji ekonomicznych, społecznych a nawet politycznych, które może w Polsce spowodować realizacja zamierzeń pakietu.

Osoby kontestujące lub ignorujące zmiany klimatyczne należą w Polsce do zdecydowanej mniejszości – traktowanej zresztą jako dość egzotyczny margines – rodzaj nieszkodliwego dziwactwa. Inaczej wygląda kwestia antropogenicznego charakteru tych zmian, tu już pojawiają się głosy negujące wpływ ludzkiej działalności na efekt globalnego ocieplenia – co więcej opinie te bywają publikowane i promowane nie tylko przez sensacyjne, ale i przez skądinąd poważne media.

Oficjalne stanowisko Polski, tak rządu jak i większości społeczeństwa, nie kwestionuje ani postępujących zmian klimatu, ani ich antropogenicznego charakteru oraz konieczności przeciwdziałania temu zjawisku i jego skutkom. Co prawda z tym ostatnim, tzn. ze świadomością potrzeby i konsekwencji adaptacji do zmian klimatu jest już znacznie gorzej. Gwoli prawdy nie tylko w Polsce, ale i w Europie.

„3 x 20” - zasadnicza akceptacja celów

Obecny Rząd akceptuje zawarte w Programie 3 x 20 cele, a konkretnie wzrost udziału energii ze źródeł odnawialnych w bilansie energii końcowej (do 15%) redukcję emisji gazów cieplarnianych w skali Europy (o 20% w stosunku do roku 1990) z konkretnymi zadaniami w sektorze ETS (-21%) i non-ETS (-10%). Minister Środowiska Maciej Nowicki deklaruje nawet redukcję o 30% - w przypadku osiągnięcia porozumienia międzynarodowego w tej sprawie. Również potrzeba poprawy efektywności energetycznej polskiej gospodarki nie budzi większych wątpliwości, pomimo iż nie da się jej osiągnąć jedynie w wyniku poprawy efektywności jednostkowej procesów technologicznych. Wiele sprywatyzowanych gałęzi polskiego przemysłu osiągnęło efektywność porównywalną z europejską, a często lepszą. Problemem jest tu bardziej struktura polskiej gospodarki nastawionej na produkcję, nie zaś na świadczenie usług. Polskie cementownie i huty, choćby najlepsze, emitować będą zawsze więcej na 1000 € wartości dodanej niż na przykład londyńskie banki czy fundusze inwestycyjne. Dlatego konieczna będzie głębsza restrukturyzacja polskiej gospodarki zmniejszająca udział przemysłu a zwiększająca udział usług w kreacji Produktu Krajowego Brutto.

Zapisy o potrzebie redukcji emisji znajdują się w polskiej Polityce Klimatycznej i drafcie Polityki Energetycznej, gdzie zadeklarowano wolę dośnięcia w 2030 roku poziomu efektywności EU-15 z 2005 roku i skierowaniu Polski na ścieżkę zero-energetycznego rozwoju – choć te ostatnie założenia kontestowane są częściej, szczególnie przez ekspertów z sektora energetycznego. Wiele osób w Polsce w dalszym ciągu uważa, że poziom konsumpcji energii, a szczególnie energii elektrycznej, wyznacza poziom rozwoju gospodarczego kraju i poziom dobrobytu społeczeństwa. W tym kontekście propozycja Polityki Energetycznej po raz pierwszy w historii Polski zrywa z takim sposobem interpretacji postępu i realnie nawiązuje do konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju.

Zasady handlu emisjami – rozbieżność stanowisk

Trzeba jednak stwierdzić wyraźnie, że akceptacja celów Pakietu Klimatyczno-Energetycznego nie oznacza automatycznej afirmacji Pakietu, a w tym szczególnie nowej dyrektywy EU-ETS. Zdaniem polskiego rządu a także sektora energetycznego i przemysłów energo-intensywnych skupionych w koalicji Green Effort Group rozwiązania trzeciego etapu ETS są szkodliwe tak dla polskiej jak i dla europejskiej gospodarki. Przemysł zwraca uwagę na praktyczne odchodzenie od podstawowych zasad Unii takich jak europejska solidarność i zasada pomocniczości (większe obciążenia dla państw uboższych i faktyczna centralizacja funduszy, czyli decyzji inwestycyjnych), co powoduje silne odchylenie Systemu w kierunku rozwiązań quasi-fiskalnych kosztem osłabienia determinacji w osiągnięciu celu podstawowego.

Trzeba tu zaznaczyć, że większość ruchów i organizacji proekologicznych, a w tym europejska partia zielonych, popiera propozycje Komisji (za wyjątkiem poparcia dla technologii CCS – wychwytywania i pochłaniania CO₂) pomijając fakt, że stanowiskiem takim choć niezamierzenie, to jednak wspiera energetykę jądrową.

Wydaje się, że główną przyczyną istniejących rozbieżności jest zbyt płytki poziom prowadzonych dyskusji i zbyt ni w nich pośpiech. Odpowiedzialność za tę sytuację i za jej przysłe konsekwencje ponosi przede wszystkim Komisja Europejska.

Konieczność walki z globalnym ociepleniem jest równie oczywista jak sam fakt występowania tego efektu. Liczba i jakość dowodów są przytłaczające. Jednakże fakt słuszności celu nie przenosi się automatycznie na „słuszność”, albo raczej racjonalność, środków. Im poważniejszy cel i bardziej złożone zadanie, tym bardziej strategiczna analiza skutków powinna być precyzyjna. Zastanianie się „zielonymi” transparentami jest absolutnie niedopuszczalne – dobrymi intencjami wybrukowane jest piekło. Komisja Europejska ma obowiązek odpowiedzieć na publicznie zadawane pytania i wyjaśnić wszystkie wątpliwości, szczególnie jeśli są tak poważne jak te zamieszczone poniżej.

Niepewne bezpieczeństwo energetyczne

Zagrożeniem najpoważniejszym co do możliwych konsekwencji, a całkowicie zignorowanym przez Komisję Europejską, jest niebezpieczeństwo wykupienia uprawnień do emisji przez SWF, czyli Sovereign Wealth Funds – spekulacyjno-inwestycyjne fundusze państwowe, które dysponują obecnie kwotą ponad 3 bln (mln²) \$ (2 bln €). Jedna szóstą tej kwoty wystarczy, aby wykupić 100% ośmioletniej puli uprawnień do emisji – czyli uzyskać całkowitą władzę nad europejską energetyką i gospodarką, a poziom europejskiego bezpieczeństwa energetycznego zredukować do zera. W praktyce wystarczyłoby do tego ułamek tej kwoty odpowiadający 10-20% rocznej puli EU-ETS – jest to operacja, którą może przeprowadzić choćby Rosyjski Fundusz Stabilizacyjny dysponujący 156 mld \$ płynnej gotówki. Ostatni 4 mld \$ zastrzyk dla Islandii pokazuje jego możliwości i sprawność działania – wystarcza decyzja Prezydenta Rosyjskiej Federacji realizowana przez Ministra Finansów za zgodą Premiera. Super płynny Rosyjski National Wealth Fund, będący częścią RFS ma już 42 bln \$ ulokowanych w bankach Londynu, Paryża, Berlina i Brukseli w \$ (45%), € (45%) i £ (10%).

Oczywiście wykupione uprawnienia w końcu zostaną sprzedane - ale za cenę i na warunkach ustalonych przez sprzedającego (np. sprzedaż wiązana uprawnień CO₂ + gaz choćby po 1000 €/1000m³). Urzędnicy Komisji mówią, że nie wierzą w ten scenariusz, bo byłoby to zachowanie niestosowne. Jeśli całe europejskie bezpieczeństwo ma się opierać na ich wierze (bądź jej braku), to budujemy na niezwykle kruchym fundamencie – ruchome piaski i wieczna zmarzlina! Gdyby jednak była wola polityczna, to powyższe zagrożenie możnaby wyeliminować ograniczając dostęp do aukcji jedynie do europejskich producentów i generatorów.

Oczywiście ograniczenie dostępu do aukcji nie jest jednoznacznie z ograniczeniem dostępu do giełdy. Wyjaśnienie jest tu proste: na giełdzie uprawnień wzrost cen prowadzi do

wzrostu ofert sprzedaży, a na aukcji uprawnień oferta sprzedaży jest z założenia sztywna (i z roku na rok malejąca).

Nierówny dostęp do uprawnień

Załóżmy, że opanowaliśmy problem wrogiego wykupienia uprawnień do emisji. Oznaczać to będzie, że Europa nie zostanie ich pozbawiona jako całość. Ale niektóre państwa (szczególnie bardziej nawęglone) i/lub niektóre przedsiębiorstwa (szczególnie mniejsze i biedniejsze, czyli słabsze) mogą nie mieć wystarczających środków, aby zwyciężyć w brutalnej walce aukcyjnej o deficytowy, z założenia, towar. Na tak sformułowane pytania Komisja odpowiada – rynek zdecyduje. Oznacza to jednak, nie mniej nie więcej, iż z góry zakładana jest taka możliwość, że dla niektórych państw lub przedsiębiorstw uprawnień całkowicie zabraknie – i co będzie wtedy? To czy urzędnicy Komisji wierzą czy nie wierzą w taką możliwość, nie będzie miało dla bankrutujących przedsiębiorstw, żadnego znaczenia. Na takim rynku (o ile aukcje ze sztywną, administracyjnie zdeterminowaną podażą można uznać rynkiem) wygrywa ten, kto ma więcej pieniędzy i musi kupić mniej – bo może dać wysoką cenę. Gdy polska elektrownia (węglowa) będzie musiała konkurować ze szwedzkim koncernem, to łatwo przewidzieć rezultat. (Szwecja na 1 MWh potrzebuje 18 kg CO₂, czyli 53 razy mniej uprawnień niż Polska, co oznacza, że podwyżka cen energii w Polsce będzie 53 razy wyższa niż w Szwecji).

Problem sprawiedliwego dostępu do uprawnień można rozwiązać, zastępując zasadę dostępu *pro pecunia* zasadą dostępu *pro rata* czyli takiego, jaki ma miejsce przy pierwszym wejściu firmy na giełdę (tzw. IPO). Ostateczny przydział uprawnień byłby wtedy redukowany proporcjonalnie (z ewentualną wagą zależną od proponowanej ceny). Taki mechanizm różni się zasadniczo od mechanizmu *pro pecunia*, w którym zwycięzcy biorą wszystko, a pozostali zostają z kwitkiem.

Zagrożenie dla rozwoju ekonomicznego Europy

Niebezpieczeństwo trzecie, które zagraża prawie wszystkim gospodarkom Unii Europejskiej, to groźba ogromnych fluktuacji cen uprawnień do emisji. System EU-ETS jest w 100% sztuczny i nie ma żadnych naturalnych mechanizmów stabilizujących ceny uprawnień. Po prostu o tym nie pomyślano i to pomimo tego, że historycznie ceny te podlegały ogromnym wahaniom – ponad 25 do 1 – i to „dzięki” fundamentalnym błędom popełnionym przez Komisję Europejską na pierwszym etapie Systemu (2004-2007). I znowu musimy uwierzyć Komisji na słowo honoru, że tym razem wszystko będzie już dobrze i cena ustabilizuje się na poziomie 30 do 39 €/tCO₂. Na pytanie, jakie mechanizmy zagwarantują tę cenę, Komisja dyplomatycznie nie odpowiada (bo i co mogłaby odpowiedzieć?). A tymczasem Raport Deutsche Banku wskazuje na cenę 69 €/tCO₂ i ostrzega, iż w pewnych okolicznościach cena może przebić pułap 100 €/tCO₂ (opłaty karnej), podobne prognozy przedstawia Fortis Bank. Ja ośmielam się ostrzegać przed ceną 118 €/tCO₂ czyli 3-krotnie wyższą niż oficjalna prognoza Komisji. To, komu uwierzą Banki Inwestycyjne, jest pytaniem retorycznym – w środowisku finansjery autorytet Komisji ma się nijak do autorytetu Deutsche Banku. A kredyty dają Banki, a nie Komisja.

Trzeba powiedzieć wyraźnie, że zbyt wysoka cena uprawnień (tak jak i zbyt wysokie podatki) oznaczać będzie śmierć całej gospodarki unijnej, ponieważ spowoduje katastroficzną w skutkach recesję. Recesja ta nie ominie nawet Szwecji i Francji – najslabiej nawęglonych państw Unii – bo nie będą miały komu sprzedawać swojej produkcji, nawet jeśli oferowane przez nie „nienawęglone” ceny produktów będą rzeczywiście konkurencyjne. System EU-ETS z wysokimi cenami uprawnień wyrzuci gospodarkę Unii do góry nogami. W drugiej fazie tzn. po bankructwie (lub transferze produkcji, tzw. *carbon leakage*) większości zakładów przemysłów energo-intensywnych dramatycznie obniży się zapotrzebowanie na energię elektryczną, a co za tym idzie i na uprawnienia CO₂. Oznaczać to będzie drastyczny

spadek ceny – niektórzy eksperci szacują, że poniżej 7 €/tCO₂, a w konsekwencji nie tylko krach Systemu ale i samej idei wykorzystania mechanizmów (quasi)rynkowych do redukcji emisji gazów cieplarnianych – a byłaby to wielka szkoda.

Tym bardziej, że mechanizm stabilizacji cen jest w omawianym przypadku bardzo prosty i łatwy do wprowadzenia. Cenę minimalną można ustalić za pomocą ceny wywoławczej, a cenę maksymalną za pomocą opłaty zastępczej (jak w zielonych certyfikatach), lub prostego pułapu cenowego (przy jednoczesnym zastosowaniu mechanizmu pro-rata). Powyższe sprowadzałyby się do warunku, że cena ofertowa musiałaby się zmieścić w przedziale <od, do> zdefiniowanym przez Komisję.

Najpoważniejszy niepokój budzi fakt, że działania i argumentacja Komisji w znacznie większym stopniu koncentrują się na ustanowieniu nowego rynku operacji finansowych i pewnego quasi-fiskalnego mechanizmu redystrybucji potężnych środków finansowych (Polsce równoważnych co najmniej 1/3 polskiego PIT¹) niż na realizacji deklarowanego celu – realnej redukcji emisji w skali całego globu a nie tylko Europy. Bo jak inaczej wyjaśnić odrzucenie, bez jakiegokolwiek dyskusji, koncepcji paliwo-zależnego benchmarku produktowego, idei popieranej przez biznes europejski² i polski³. Albo porzucenie koncepcji (francuskiej zresztą) elastycznego przenoszenia - niekoniecznie pełnego, 100 procentowego - redukcji uzyskanych w sektorze non-ETS do ETS znanej jako *domestic offset*. (Niepojętym jest dlaczego System dopuszcza docieplanie budynków w Pekinie a nie dopuszcza w Bukareszcie?). Warto by było, aby Rząd Polski zdecydowanie przyłączył się do popleczników takich rozwiązań.

Podsumowanie

Zarówno Unia Europejska jak i Polska stoją w obliczu dramatycznych decyzji. Zracjonalizowanie systemu ETS przez Unię i pełna realizacja Programu 3x20 przez Polskę to scenariusz trudny do realizacji, ale możliwy i prowadzący do sukcesu.

W przypadku Polski oznacza to dołączenie do grupy najbardziej rozwiniętych i najbardziej efektywnych państw świata, wejście na ścieżkę rozwoju opartego na wiedzy i praktyczną realizację zasady zrównoważonego rozwoju. Taki scenariusz wymagać będzie zmiany myślenia pro-produkcyjnego na myślenie pro-efektywnościowe, co jest ogromnym wyzwaniem kulturowym i cywilizacyjnym.

Czarną alternatywą jest przeforsowanie obecnego, proponowanego przez Komisję modelu quasi-fiskalnego co doprowadzi do utworzenia kolejnego „bąbla”, którego pęknięcie wyzwoli poważny kryzys gospodarczo-polityczny, szczególnie bolesny dla nowych państw członkowskich, dla których gwałtowna zapaść przemysłów energointensywnych oznacza niespotykaną recesję. Jedyną odpowiedzią jest „przecież dostaniecie (?) ogromne środki”, a przecież pierwotnym źródłem tych środków będą budżety gospodarstw domowych, co trudno uznać za rozwiązanie korzystne, czyli łatwe do społecznej akceptacji.

W procesie negocjacji Polska aprobując cele Polityki Klimatyczno-Energetycznej Unii Europejskiej winna kłaść nacisk przede wszystkim na dwa jej aspekty: po pierwsze na jej skuteczność w skali globalnej (globu ziemskiego) tak, aby redukcje „europejskie” nie odbywały się kosztem zwiększenia emisji pozaeuropejskich⁴. Gdyby tak się stało w skali masowej, byłoby to totalną klęską idei obrony klimatu; po drugie zaś Polska winna przewodzić koalicji biedniejszych członków Unii wskazując, że realizacja Programu nie może spowodować zwiększenia rozwarstwienia ekonomicznego Unii tzn. powodować przyspieszenia rozwoju państw bogatszych kosztem spowolnienia rozwoju biedniejszych, to

¹ Personal Income Tax – podatek dochodowy od osób fizycznych

² Business Europe

³ Green Effort Group

⁴ Por. bilans emisji W. Brytanii w handlu W. Brytania-Chiny - 11% redukcji w W. Brytanii odpowiada wzrost emisji w Chinach równoważny 19% emisji brytyjskiej, (Energy Policy, Vol 36 Iss 6 June 2008).

znaczy Program powinien zamykać lukę rozwojową, a nie ją rozszerzać. W przeciwnym razie doprowadzi to do skrytego wprowadzenia zasady dwu przypadków czyli innej, bardziej nowoczesnej zasady neo(eko)kolonializmu, a w rezultacie do klęski idei zjednoczonej Europy. W obu przypadkach powinniśmy kłaść nacisk na interes Ziemi i interes Europy, bo w obu przypadkach jest to interes Ludzkości i interes Polski.

Krzysztof Żmijewski - prof. Politechniki Warszawskiej, jest managerem z wyjątkowym doświadczeniem w zakresie strategicznego zarządzania oraz infrastruktury. W latach 1990-2001 pracował na wysokich stanowiskach w administracji państwowej (wiceminister budownictwa), agencji rządowej (prezes Krajowej Agencji Poszanowania Energii), największej spółce skarbu państwa (prezes PSE SA). Obecnie niezależny konsultant, ekspert w zakresie elastycznych form zatrudnienia.

Ponadto felietonista i wykładowca (Politechnika Warszawska, KSAP, PJWSTK) oraz Przewodniczący Społecznej Rady Konsultacyjnej Energetyki.