



INSTYTUT
NA RZECZ
EKOROZWOJU

INSTRUMENTY REALIZACJI ALTERNATYWNEJ POLITYKI ENERGETYCZNEJ POLSKI DO 2030 ROKU (WYBRANE ZAGADNIENIA)



**INSTRUMENTY REALIZACJI
ALTERNATYWNEJ POLITYKI
ENERGETYCZNEJ POLSKI
DO 2030 ROKU
(WYBRANE ZAGADNIENIA)**

Warszawa, marzec 2012

Wydawca:

Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju
ul. Nabelaka 15, lok. 1, 00-743 Warszawa
tel. 22 851-04-02, -03, -04, faks 22 851-04-00
e-mail: ine@ine-isd.org.pl, <http://www.ine-isd.org.pl>

Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju (InE) jest pozarządową organizacją typu think-tank powstałą w 1990 r. z inicjatywy kilku członków Polskiego Klubu Ekologicznego. InE zajmuje się promowaniem i wdrażaniem zasad oraz rozwiązań służących zrównoważonemu rozwojowi Polski, dążąc do jej proekologicznej restrukturyzacji. W swojej działalności kieruje się misją: budowania pozytywnych relacji między rozwojem społecznym i gospodarczym a ochroną środowiska oraz występowania w interesie obecnego i przyszłych pokoleń. Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju współpracuje z krajowym i europejskim ruchem pozarządowym. Instytut ma doświadczenie w tworzeniu strategii ekorozwoju wspólnie ze społecznościami lokalnymi – ich samorządami i partnerami społecznymi, ekologicznymi i partnerami otoczenia biznesu. Opracowania InE wykorzystują parlamentarzyści, administracja rządowa i samorządowa, naukowcy, studenci i uczniowie.

Instytucje i osoby pragnące wesprzeć działalność na rzecz ekorozwoju mogą dokonywać wpłat na konto: Bank PeKaO SA, II Oddział w Warszawie

Wpłaty w PLN: 92 1240 1024 1111 0000 0267 8197

Redakcja językowa: Maria Prosińska-Jackl

Projekt serii i okładki:
Joanna Chatizow & Leszek Kosmański
Wydawnictwo Wiatr s. c.

Skład komputerowy:
Leszek Kosmański

Druk i oprawa:
NOVPOL
Nowa Wieś, ul. Tulipanów 19
05-806 Komorów

© Copyright by Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2012

ISBN: 978-83-89495-21-1

Wydrukowano na papierze ekologicznym

Spis treści

Wykaz skrótów	4
Wprowadzenie	5
1. Alternatywna Polityka Energetyczna Polski do 2030 roku – nowe ujęcie	6
2. Instrumenty prawne wdrażania Alternatywnej Polityki Energetycznej	14
2.1. Uwagi wstępne	14
2.2. Uwarunkowania wyboru instrumentów wdrażania APE wynikające z Konstytucji RP i prawa Unii Europejskiej	15
2.3. Instrumenty prawne regulacji rynku energetycznego a wdrażanie APE	17
2.4. Propozycje kierunków rozwoju instrumentów prawnych wdrażania APE	18
2.4.1. Oddziaływanie prawne na sektor energetyczny	18
2.4.2. Likwidacja antyekologicznej pomocy państwa	19
2.4.3. Instrumenty rozwoju odnawialnych źródeł energii	20
2.4.4. Instrumenty rozwoju efektywności energetycznej	23
2.4.5. Instrumenty rozwoju konkurencji na rynku energetycznym	25
2.4.6. Instrumenty ograniczania wykorzystania paliw kopalnych jako źródła wytwarzania energii	26
2.4.7. Instrumenty ograniczania emisji powodowanej wytwarzaniem energii ze źródeł kopalnych	27
2.5. Uwagi końcowe	29
3. Instrumenty ekonomiczne wdrażania Alternatywnej Polityki Energetycznej	30
3.1. Uwagi wstępne	30
3.2. Ocena proponowanych w APE instrumentów	30
3.3. Ocena istniejących obecnie instrumentów	34
3.4. Propozycje nowych instrumentów wspomagających wdrożenie APE	35
Źródła	38
4. Zachowania konsumenckie a możliwość wdrażania Alternatywnej Polityki Energetycznej Polski do 2030 roku	39
5. Propozycja harmonogramu wdrażania Alternatywnej Polityki Energetycznej	48
5.1. Wprowadzenie	48
5.2. Oczekiwane zdarzenia i proponowane działania	49
5.3. Proponowany harmonogram działań	57
Podsumowanie	58

Wykaz skrótów

APE	Alternatywna Polityka Energetyczna Polski do 2030 roku
BGK	Bank Gospodarstwa Krajowego
CBA	analiza kosztów i korzyści (<i>Cost benefit analysis</i>)
CCS	wychwytywanie i składowanie CO ₂ (<i>Carbon capture and storage</i>)
DSM	zarządzanie popytem (<i>Demand side management</i>)
EPA	Agencja Ochrony Środowiska (w USA)
ESCO	instytucja zarabiająca na projektach mających na celu zmniejszenie zużycia energii (<i>Energy Saving Company</i>)
ETS	system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (<i>Emissions Trading System</i>)
EU ETS	unijny system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (<i>European Union Emissions Trading System</i>)
EUROSTAT	Europejski Urząd Statystyczny (<i>European Statistical Office</i>)
FEWE	Fundacja na rzecz Efektywnego Wykorzystania Energii
FK	Federacja Konsumentów
GIS	system zielonych inwestycji (<i>Green Investment Scheme</i>)
InE	Instytut na rzecz Ekorozwoju
KAPE	Krajowa Agencja Poszanowania Energii
KPE	Klasyczna Polityka Energetyczna
MSP	małe i średnie przedsiębiorstwa
NFOŚiGW	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
OZE	odnawialne źródła energii
PPP	zasada „płaci zanieczyszczający” (<i>Polluter pays principle</i>)
TFUE	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
TUE	Traktat o Unii Europejskiej
UE	Unia Europejska
UE27	Unia Europejska składająca się z 27 państw członkowskich
URE	Urząd Regulacji Energetyki

Wprowadzenie

Alternatywna Polityka Energetyczna (APE) to projekt programu energetycznego dla Polski do 2030 roku, przygotowany w 2009 roku przez Instytut na rzecz Ekorozwoju¹. W projekcie zaprezentowano nowe podejście do budowania polityki energetycznej, odmienne od dotychczasowych ujęć. Niniejsze opracowanie ukazuje się po ponad dwóch latach po opublikowaniu APE. Instytut pragnie w ten sposób uaktualnić swój projekt, a jednocześnie przedstawić instrumenty, jakimi nowa polityka energetyczna mogłaby być wdrażana.

Niedawno, już po opublikowaniu APE, został ogłoszony ważny dokument UE pokazujący przyszłe kierunki zaostrzania polityki klimatycznej, tj. *Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 roku*. Dokument ten – wprowadzie jeszcze niezaakceptowany – określa kierunek zmian, jakie będą musiały nastąpić m. in. w sektorze energetycznym. Chodzi tu zwłaszcza o odejście od paliw kopalnych.

Prezentowanym dziś opracowaniem chcemy wskazać konieczność podjęcia szerokiej dyskusji na temat przyszłego kształtu polityki energetycznej Polski. Problemem są nie tylko same kwestie energetyczne, ale przede wszystkim rola energetyki w rozwoju gospodarczym, budowaniu przewagi konkurencyjnej i tworzeniu miejsc pracy, odgrywana w ramach wyznaczonych przez systemy podtrzymujące życie na kuli ziemskiej; w wypadku energetyki są to limity emisji gazów cieplarnianych.

Prezentowany materiał składa się z pięciu części. Pierwsza stanowi omówienie alternatywnej polityki energetycznej w kontekście zmieniającej się od 2009 roku sytuacji na świecie. Druga koncertuje się na instrumentach wdrażania APE w zakresie aspektów prawnych. Trzecia odnosi się do instrumentów ekonomicznych. W czwartej części przedstawiono zmiany w postawach konsumentekich w kontekście APE. Część piąta została poświęcona wdrażaniu APE, także w ujęciu czasowym.

Opracowanie niniejsze zostało poddane ocenie w koreferacie prof. Krzysztofa Żmijewskiego, głównego autora APE.

Instytut na rzecz Ekorozwoju

¹ *Alternatywna polityka energetyczna Polski do 2030 roku*. Raport techniczno-metodologiczny, Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa, czerwiec 2009.

1. Alternatywna Polityka Energetyczna Polski do 2030 roku – nowe ujęcie

Problem bezpieczeństwa energetycznego i polityki energetycznej ma charakter wielowątkowy i w taki właśnie sposób powinien być formułowany, dyskutowany i realizowany. Propozycje jego rozwiązania nie mogą wynikać z doraźnych interesów politycznych czy też z potrzeb kontrolowanych przez państwo korporacji energetycznych. Wielowątkowość problemu winna wyrażać się w ujęciach kładących nacisk na takie przede wszystkim aspekty, jak:

- Myślenie strategiczne. Decyzje, które podejmujemy dzisiaj, będą w zasadniczy sposób wpływać na charakter sektora za kilkanaście, a nawet kilkadziesiąt lat. Dlatego muszą uwzględniać kontekst globalny i wynikającą z niego konieczność ograniczania emisji gazów cieplarnianych. Punktem wyjścia do tworzenia polityki powinien być limit emisji gazów cieplarnianych, a następnie dobrany do niego mix energetyczny, który zapewni pokrycie prognozowanych potrzeb (z uwzględnieniem zarządzania popytem) w sposób najbardziej efektywny i społecznie korzystny.
- Efektywna droga rozwoju sektora i wypełnienie wymagań pakietu energetyczno-klimatycznego UE². Zaproponowanie takiej drogi będzie korzystne dla całej gospodarki i społeczeństwa, a nie tylko dla wybranych branż.
- Traktowanie sektora energetycznego jako elementu całej gospodarki, a nie w oderwaniu od niej. Niezbędne zmiany w tym sektorze powinny służyć budowaniu konkurencyjności, tworzeniu nowych miejsc pracy, wspieraniu przedsiębiorczości i pozostawianiu w kraju wypracowanych przez sektor zysków.
- Pełna analiza kosztów rozwoju sektora energetycznego, obejmująca zarówno koszty inwestycyjne, koszty eksploatacyjne wraz z kosztem i oceną dostępności kapitału, jak i koszty zewnętrzne. Rachunek ten powinien obejmować także korzyści z redukcji emisji, dające się odczuć m. in. w poprawie zdrowia społeczeństwa i obniżeniu wydatków na ochronę zdrowia, w zmniejszeniu kosztów uzdatniania wody, zmniejszeniu strat w rolnictwie i leśnictwie.
- Mocne uwzględnienie społecznych aspektów rozwoju sektora energetycznego. Chodzi na przykład o przeciwdziałanie ubóstwu energetycznemu czy dostarczanie usług energetycznych wysokiej jakości oraz o budowanie postaw sprzyjających poszanowaniu energii.
- Zrównoważone podejście do wyboru opcji energetycznych z punktu widzenia szeroko rozumianych interesów ochrony środowiska, przyrody i przyszłych pokoleń.

Sytuacja polskiej energetyki jest trudna i złożona. Po dwudziestu latach przemian sektor ten, chociaż chroniony w różny sposób przez państwo, jest zacofany i wymaga zasadniczych reform. Oznacza to konieczność podjęcia strategicznych decyzji i ich konsekwentne realizowanie przez następne kilkanaście lat, niezależnie od opcji politycznych. Rozwiązania te nie mogą już być dalej odsuwane w czasie. Dzisiejszą sytuację sektora energetycznego można sprowadzić do następujących stwierdzeń.

- Podstawowym problemem polskiej energetyki jest jej niska wydajność (produktywność)

² Porozumienie krajów członkowskich UE zawarte w 2007 r., zwane skrótowo pakietem „3x20” (zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych przynajmniej o 20% w 2020 r. w porównaniu do bazowego 1990 r.; zwiększenie udziału energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii końcowej do 20% w 2020 r.; zwiększenie efektywności wykorzystania energii o 20% do 2020 r. w porównaniu do prognozy zapotrzebowania na paliwa i energię).

oraz niska efektywność wykorzystania (użytkowania) energii. Intensywność energetyczna polskiej gospodarki była w 2009 roku 2,2 razy mniej korzystna niż średnia UE27 (wg EUROSTAT-u)³, a potencjał oszczędzania do roku 2020 wynosi 26,8 TWh/r w energii elektrycznej i 512,9 PJ/r w paliwach i innej energii (wg Fundacji na rzecz Efektywnego Wykorzystania Energii)⁴.

- Legislacja nie spełnia swojej roli, a nawet wpływa niekorzystnie na funkcjonowanie sektora; część rozwiązań prawnych jest wyraźnie niedokończona, niektórych brak.
- Słabo rozwinięty rynek energii zdominowany jest przez państwowe skonsolidowane korporacje energetyczne. W sektorze energetycznym, szczególnie w jego części sieciowej, nadal funkcjonuje kultura monopolu.
- Dywersyfikacja źródeł i paliw jest bardzo słaba, z nadal dominującą pozycją węgla w produkcji energii elektrycznej (udział węgla przekracza 90%)⁵.
- Emisyjność Polski jest wysoka, co wynika z niskiej efektywności wytwarzania energii elektrycznej (sprawność ok. 36% przy możliwościach sięgających 50%)⁶ i dominacji węgla, zwłaszcza brunatnego, w jej wytwarzaniu. Emisyjność Polski według Europejskiej Agencji Środowiska sięga na rok prawie 1,5 kg CO₂eq/1 euro PKB. W konsekwencji koszty zewnętrzne produkcji energii elektrycznej w Polsce są najwyższe w UE i wynoszą 5–18 eurocent/kWh przy średniej unijnej 1,8–5,9 eurocent/kWh⁷.
- Dynamika rozwoju odnawialnych źródeł energii jest w Polsce za niska. Potencjał energetyki odnawialnej jest znaczny; przy dzisiejszym poziomie techniki szacuje się go na 46-procentowy udział w energii pierwotnej. Potencjał ekonomiczny też jest niemały; na rok 2020 szacuje się go na blisko 22% energii finalnej. Obecnie Polska wykorzystuje ok. 1/5 tego potencjału⁸.
- Ogromne dysproporcje techniczne w polskiej energetyce powodują, że jej techniczna struktura nie jest dostosowana do potrzeb funkcjonalnych i wymagań odbiorców. Występują znaczne zaniedbania w wytwarzaniu, dystrybucji i przesyłce zwłaszcza energii elektrycznej. Polska posiada bardzo przestarzały majątek wytwórczy (40% mocy ma 50 lat lub więcej)⁹. Sieci elektroenergetyczne są w złym stanie technicznym wynikającym z daleko posuniętej dekapitalizacji i wyniszczenia technicznego; nie gwarantują przez to odpowiedniej jakości usług energetycznych na całym obszarze Polski.
- Zmiany w sektorze transportu doprowadziły do nadmiernej przewagi samochodu nad innymi formami realizacji potrzeb transportowych, co spowodowało duży wzrost zużycia paliw transportowych. Sektor ten jako jedyny zanotował w okresie 1988–2009 znaczny wzrost emisji gazów cieplarnianych, i to o 100%. Przede wszystkim dotyczy to transportu drogowego, którego emisje w roku 2009 stanowiły prawie 96% całkowitej emisji z tego sektora¹⁰.

Sytuacja polskiej energetyki jest trudna i złożona. Po dwudziestu latach przemian sektor ten, chociaż chroniony w różny sposób przez państwo, jest zacofany i wymaga zasadniczych reform.

³ <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tsien020>

⁴ Raport. Potencjał efektywności energetycznej i redukcji emisji w wybranych grupach użytkowania energii. Droga naprzód do realizacji pakietu klimatyczno-energetycznego, Polski Klub Ekologiczny, Okręg Górnośląski, Fundacja na rzecz Efektywnego Wykorzystania Energii, INFORSE, European Climate Foundation, Katowice 2009.

⁵ Ochrona środowiska 2010, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2010.

⁶ Alternatywna polityka energetyczna Polski do 2030 roku. Raport...

⁷ EN35 External Costs of Electricity Production. European Environmental Agency, 2008. W roku 2006, którego dotyczą te dane, średnia cena netto energii elektrycznej i usług dystrybucyjnych dla odbiorców końcowych wynosiła 0,28 zł za kWh. Po uwzględnieniu kosztów zewnętrznych cena powinna być wyższa o 0,20–0,70 zł za kWh (średni kurs z roku 2006 to 3,9 zł za 1 euro). Cena energii w roku 2006 podana za: <http://www.cire.pl/rynekenergii/podstawa.php?smid=207>

⁸ Możliwości wykorzystania odnawialnych źródeł energii w Polsce do roku 2020, Instytut Energetyki Odnawialnej przy współpracy Instytutu na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2007.

⁹ Alternatywna polityka energetyczna Polski do 2030 roku. Raport....

¹⁰ Poland's National Inventory Report 2011. Greenhouse Gas Inventory for 1988–2009. Submission under the UN Framework Convention on Climate Change and its Kyoto Protocol, Krajowy Ośrodek Zarządzania i Bilansowania Emisjami, Warszawa, May 2011.

Biorąc pod uwagę różne aspekty, m. in. koszty, zagadnienia technologiczne, problemy społeczne i kwestie ekologiczne, do dalszych prac wybrano scenariusz z maksymalną, zmienną w czasie efektywnością energetyczną i znacznym udziałem odnawialnych źródeł energii.

Mając na uwadze tak zarysowaną sytuację, Instytut na rzecz Ekorozwoju w latach 2007–2009 podjął prace nad dokumentem pt. *Alternatywna polityka energetyczna Polski do 2030 roku*. Alternatywne podejście do tworzenia dokumentów strategicznych nie wynikało z dezaprobaty dla kierunków polityki energetycznej proponowanych przez agendy rządowe czy też z chęci oparcia rozwoju energetyki jedynie na alternatywnych źródłach. Istotą rzeczy i celem Instytutu było zaprezentowanie koniecznej zmiany w paradygmacie, tj. zrównoważonego podejścia do formułowania dokumentów strategicznych. Niezbędne do zrozumienia konieczności zmiany paradygmatu jest uświadomienie sobie faktu skończoności zasobów energetycznych, zwłaszcza nieodnawialnych, oraz faktu ograniczeń w odprowadzaniu zanieczyszczeń, zwłaszcza takich, które naruszają systemy podtrzymujące życie na Ziemi, jak na przykład klimat globalny. Szacuje się, że obecna cywilizacja przekroczyła te granice i żyje w części na koszt następnych pokoleń¹¹.

Wszystko to oznacza, że nieodzowne jest przemyślenie na nowo istoty i sensu rozwoju cywilizacji. Nie można dłużej lekceważyć ograniczoności zasobów nieodnawialnych oraz zaburzeń systemów podtrzymujących życie. Pierwszym krokiem powinno być uwzględnienie tej fundamentalnej zmiany w planowaniu strategicznym. Punktem wyjścia dalekosiężnych rozwiązań nie mogą być tylko potrzeby człowieka i gospodarki, ale przede wszystkim:

- limity zasobów dostępnych dla każdej dziedziny, kraju czy regionu;
- dopuszczalne wielkości odprowadzanych zanieczyszczeń, wynikające ze zdolności środowiska przyrodniczego do ich absorpcji.

W pracach nad APE przyjęto limit wielkości emisji gazów cieplarnianych wynikający z opracowania *Polityka klimatyczna Polski do roku 2020* oraz z ustaleń w ramach pakietu energetyczno-klimatycznego. Obrazuje to zestawienie przedstawione w tab. 1. Ze względu na szczupłość środków na badania, szczegółowe analizy prowadzone były dla sektora elektroenergetycznego, pozostałe zaś, tj. zaopatrzenie w ciepło i zużycie energii w sektorze transport, poruszane były bardziej ogólnie.

W trakcie prac nad APE przeanalizowano sześć scenariuszy dotyczących elektroenergetyki, tj. sześć ścieżek dochodzenia do założonego limitu emisji CO₂: (1) „wszystko mający”, (2) bez atomu, (3) bez węgla brunatnego, (4) bez gazu, (5) z maksymalnym udziałem energetyki odnawialnej, (6) o maksymalnej efektywności energetycznej. Biorąc pod uwagę różne aspekty, m. in. koszty, zagadnienia technologiczne, problemy społeczne i kwestie ekologiczne, do dalszych prac wybrano scenariusz z maksymalną, zmienną w czasie efektywnością energetyczną i znacznym udziałem odnawialnych źródeł energii. Jego wybór oznacza:

- wielkość produkcji energii elektrycznej na poziomie 171 TWh w roku 2020 i na poziomie 192 TWh w roku 2030 (przy poziomie wyjściowym 156 TWh w roku 2005);
- tempo wzrostu efektywności energetycznej na poziomie 2,5% średnio rocznie do roku 2020, a później na poziomie 2% średnio rocznie do roku 2030;
- wielkość udziału energetyki odnawialnej na poziomie 19% w produkcji energii elektrycznej w roku 2020 i na poziomie 35% w roku 2030 (przy udziale wyjściowym na poziomie 3% w roku 2006);
- spadek emisji CO₂ z 147 mln ton w roku 2005 do 116 mln ton w roku 2020 i do 71 mln ton CO₂ w roku 2030 (dotyczy elektrowni i elektrociepłowni zawodowych ujętych w EU ETS).

¹¹ Skutki oddziaływania człowieka na naszą planetę najlepiej obrazuje tzw. ślad ekologiczny. Obecnie cywilizacja człowieka spowodowała przekroczenie o 50% zdolności odtwarzania się zasobów. Więcej na ten temat można znaleźć na stronie http://www.footprintnetwork.org/en/index.php/GFN/page/world_footprint/

Obok analizy różnych scenariuszy rozwoju sektora elektroenergetycznego ważnym elementem było przeanalizowanie w ramach APE zaspokojenia potrzeb na ciepło. Przyjęto¹², że do roku 2020 powierzchnia użytkowa w budynkach wzrośnie do 250 mln m², a do roku 2030 – do 400 mln m². Aby spełnić wymóg celu strategicznego, konieczne będzie utrzymanie tempa redukcji emisji CO₂ przez wzrost efektywności energetycznej i zmianę struktury paliwowej.

W konsekwencji emisja CO₂ powinna zmniejszyć się o 48% do roku 2020 i o 57% do roku 2030 w stosunku do roku 1996. Uzyskanie takiej redukcji wymaga podjęcia zdecydowanych działań, obejmujących: ograniczenie zużycia ciepła, ograniczenie rozwoju nowego budownictwa o wysokim potencjale zapotrzebowania na ciepło (w 2020 roku nowe budynki powinny zużywać 25 kWh/m²/rok energii cieplnej), dalszą promocję termomodernizacji budynków, wzrost efektywności energetycznej oraz zasadniczą poprawę sprawności wytwarzania energii elektrycznej i cieplnej.

Tab. 1. Przewidywana emisja gazów cieplarnianych w Polsce w różnych dokumentach strategicznych (w mln ton CO₂eq)

Wyszczególnienie		2020			2030	
		Polityka klimatyczna PL - redukcja o 40% (od 1988)	Polityka klimatyczna UE - redukcja o 20% (od 1990)	Polityka klimatyczna UE - redukcja o 30% (od 1990)	APE(1)	APE(2)
Emisja gazów cieplarnianych ogółem		338	353	309	x	x
Emisja gazów cieplarnianych ze spalania paliw, bez transportu		254	260	228	x	x
Emisja z elektrowni i elektrociepłowni zawodowych ujętych w EU ETS ⁽³⁾		128	116	102	116	71
Emisja gazów cieplarnianych z transportu	Wzrost 14% wg UE od 2005 r.	42				x
	Biznes jak zwykle	58				62
	Zrównoważone podejście	45				47

(1)(2) Obliczenia emisji zanieczyszczeń dokonano dla elektroenergetyki (w ramach EU ETS), uznając, że to jest najpoważniejsze źródło emisji gazów cieplarnianych. Szersza analiza wymagałaby dodatkowych środków, którymi InE nie dysponował. Dla transportu dokonano szacunku na podstawie opracowania (wykonanego na potrzeby APE) autorstwa W. Suchorzewskiego, *Zużycie energii w transporcie*, Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2009.

(3) Zakres objęty analizą scenariuszową w ramach APE.

Źródło: *Alternatywna polityka energetyczna Polski do 2030 roku. Raport techniczno-metodologiczny*. Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2009.

¹² S. Pasierb, T. Bańkowski, *Problematyka gospodarki cieplnej w Alternatywnej Polityce Energetycznej*, Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2009.

Szczególnie trudne jest wpisanie w limit celu strategicznego APE wzrostu zużycia energii w transporcie. W tej dziedzinie prognoza scenariusza „*biznes jak zwykle*” mówi o wzroście emisji CO₂eq o ponad 56% w roku 2020 i o ponad 67% w roku 2030 w stosunku do roku 2005. Należy podążać w kierunku bardziej zrównoważonego transportu i doprowadzić do znacznie mniejszego wzrostu emisji, wynoszącego w roku 2020 mniej niż 22%, a w roku 2030 – około 27%, także w stosunku do roku 2005. Konieczne są radykalne działania prowadzące do zmniejszenia o 25% zużycia energii w transporcie w stosunku do scenariusza „*biznes jak zwykle*”.

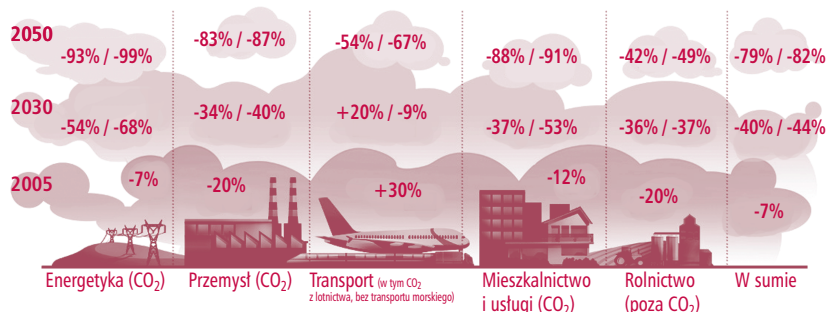
Radykalne działania są konieczne we wszystkich sektorach nieobjętych handlem uprawnieniami do emisji (budownictwo, transport, gospodarka odpadami). Chodzi o to, by w latach 2005–2020 wzrost emisji gazów cieplarnianych nie był większy niż 14%. Takie zobowiązania dla Polski zostały zapisane w pakiecie energetyczno-klimatycznym UE.

Przyjęte w APE limity emisji gazów cieplarnianych należy obecnie skorygować, ponieważ w rozważaniach na forum UE nastąpiły zmiany związane z opublikowaniem przez Komisję Europejską w dniu 8 marca 2011 roku komunikatu pt. *Mapa Drogowa 2050, czyli Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 roku*¹⁴. Zaprezentowano w nim efektywną kosztowo drogę dojścia do redukcji emisji gazów na poziomie 80–95% do roku 2050. Poniżej szczegółowa informacja co do celów redukcyjnych do osiągnięcia przez poszczególne sektory i w poszczególnych latach (rys. 1).

Przyjęcie kierunku zmian zaproponowanego w komunikacie Komisji Europejskiej oznacza dla Polski praktycznie rezygnację z energetyki opartej na węglu – stopniowo w ciągu 40 lat. W tej sytuacji sformułowane w APE alternatywne podejście do tworzenia dokumentów strategicznych w zakresie polityki energetycznej jest ze wszech miar słuszne i powinno być szeroko stosowane. Jeżeli scenariusz zaprezentowany w europejskiej Mapie Drogowej odnosiłby się do Polski, to emisja gazów cieplarnianych powinna spaść do ok. 100 mln ton CO₂eq, tj. o 75% w stosunku do roku 2009. Poniżej zestawienie obrazujące zmiany w emisji w Polsce wraz propozycją Mapy Drogowej (rys. 2).

Obecnie Polska stoi przed ogromnym wyzwaniem – trzeba stworzyć podwaliny przyszłego kształtu energetyki. Kontynuowanie tradycyjnego kierunku, z dominacją dużych elektrowni silnie powiązanych z kopalniami, może oznaczać spowolnienie działań prowadzących do

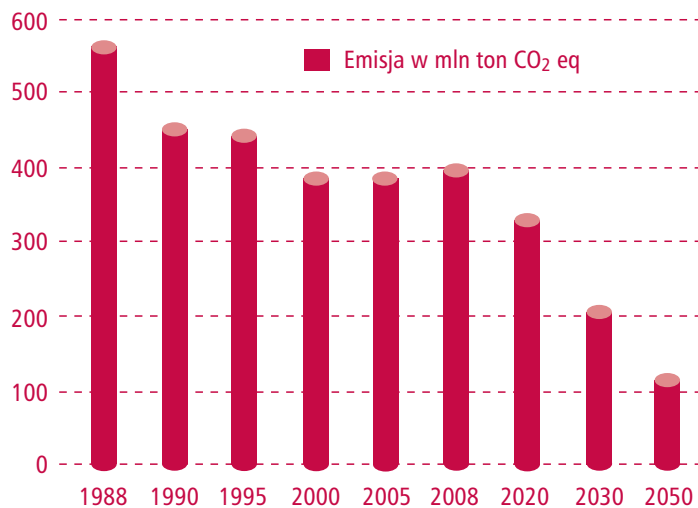
Rys. 1. Strategia osiągnięcia gospodarki niskoemisyjnej do 2050 r. (cele porównywane z poziomami z 1990 r.)



Źródło: © Unia Europejska, 2012

¹⁴ A Roadmap for moving to a competitive low-carbon economy in 2050. European Commission Brussels. 8.3.2011.COM(2011)112 final.

Rys. 2. Emisja CO₂eq w Polsce wraz z limitami wg Mapy Drogowej do 2050 r.



Źródło: Poland's National Inventory Report 2011. Greenhouse Gas Inventory for 1988-2009. Submission under the UN Framework Convention on Climate Change and its Kyoto Protocol, Krajowy Ośrodek Zarządzania i Bilansowania Emisjami, Warszawa, Maj 2011. Obliczenia własne.

oszczędzania i poszanowania energii, wolniejszy rozwój odnawialnych źródeł energii, a także opóźnienie wdrażania rozwiązań innowacyjnych. Niezbędne staje się odejście od tradycyjnego systemu ku dominacji energetyki rozproszonej, z jednoczesnym tworzeniem warunków do rozwoju energetyki odnawialnej. Chodzi o coraz powszechniejsze stosowanie nowych, prostych technologii:

- kolektorów słonecznych,
- mikrowiatraków,
- pomp ciepła,
- domów pasywnych,
- samochodów elektrycznych,
- mikrobiogazowni.

Wymaga to upowszechnienia zintegrowanych rozwiązań, jak: dom energetyczny, gospodarstwo energetyczne, gmina energetyczna, miasto energetyczne – wspartych inteligentnymi systemami przesyłania i zarządzania energią oraz aktywnym udziałem użytkowników w zaspokajaniu potrzeb energetycznych. Ten kierunek zmian ma przynieść korzyści w formie niższych kosztów rozwoju energetyki i łatwiejszego wywiązania się ze zobowiązań ekologicznych; ma też przyczynić się do tworzenia wielu tysięcy miejsc pracy, w szczególności na terenach wiejskich¹⁴.

W Alternatywnej Polityce Energetycznej, przygotowanej w 2009 roku przez Instytut na rzecz Ekorozwoju, proponuje się taką właśnie strategię. Obecnie, po uwzględnieniu zarówno wyników prac nad APE, jak i nowych cech sytuacji gospodarczej, zdominowanej przez kryzys finansowy,

Jeżeli scenariusz zaprezentowany w europejskiej Mapie Drogowej odnosiłby się do Polski, to emisja gazów cieplarnianych powinna spaść do ok. 100 mln ton CO₂eq, tj. o 75% w stosunku do roku 2009.

¹⁴ J. Popczyk, *Energetyka rozproszona na rzecz klienta – rynek – pakietu energetyczno klimatycznego*, Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2010.

za najważniejsze w działaniach na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa – przy równoczesnym utrzymaniu limitów emisji gazów cieplarnianych – należy uznać:

- zapewnienie odpowiedniego poziomu produkcji energii elektrycznej po 2015 roku, kiedy można spodziewać się znacznego deficytu;
- spełnienie wymagań pakietu energetyczno-klimatycznego UE do 2020 roku oraz stworzenie podstaw do dalszej redukcji gazów cieplarnianych na poziomie 80–95% do roku 2050;
- zapewnienie usług energetycznych na wysokim poziomie na terenie całego kraju;
- wykorzystanie sektora energetycznego do tworzenia „zielonych” miejsc pracy i budowania przewagi konkurencyjnej polskiej gospodarki.

Ze względu na obecną sytuację gospodarczą oraz wyzwania zarówno w perspektywie kilkunastu lat, jak i do 2050 roku, to polityka energetyczna Polski powinna polegać przede wszystkim na dążeniu do realizacji wymienionych poniżej zadań.

Znacznym wzrostem efektywności energetycznej, który jest możliwy niemal od zaraz, przede wszystkim w wyniku:

- zmniejszenia zużycia ciepła,
- zasadniczej poprawy sprawności wytwarzania oraz przesyłania energii elektrycznej i ciepłej,
- zwiększenia sprawności wykorzystania energii przez odbiorców końcowych (np. przez wprowadzenie białych certyfikatów, powołanie Funduszu Efektywności Energetycznej i Energii Odnawialnej, zastosowanie komercyjnych instrumentów rynkowych, jak *Performance Contracting*),
- prowadzenia szerokiej kampanii edukacyjno-informacyjnej,
- zmian w edukacji i szkoleniach zawodowych,
- znowelizowania prawa budowlanego (w 2020 roku nowe budynki powinny zużywać nie więcej energii cieplnej niż 25 kWh/m² rocznie).

Należy podkreślić, że wzrost efektywności wpływa na tworzenie miejsc pracy, rozwój przedsiębiorczości przy niskich kosztach inwestycyjnych i braku kosztów eksploatacyjnych oraz na znaczny wzrost poparcia społecznego dla proponowanych zmian.

Pobudzenie rozwoju odnawialnych źródeł energii (OZE) jako podstawy energetyki rozproszonej. Można tego dokonać w ciągu najbliższych dwóch lat. Oprócz korzyści wynikających z rozwoju energetyki rozproszonej i ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, wykorzystywanie OZE przynosi kolejne nowe miejsca pracy, stymuluje przedsiębiorczość, przy dość wysokich kosztach inwestycyjnych i dość niskich kosztach eksploatacyjnych oraz bardzo dużym poparciem społecznym. Upowszechnienie OZE wymaga kontynuowania rozwoju wspierających mechanizmów finansowych oraz zdecydowanej likwidacji barier.

Restytucja mocy. Jest możliwa nie wcześniej niż za kilka lat, przede wszystkim z wykorzystaniem gazu. Za dyskusyjny należy uznać rozwój energetyki oparty na węglu brunatnym. Zastosowanie technologii wychwytywania i wtłaczania CO₂ do głębokich warstw geologicznych (ang. *CCS*) mogłoby znacznie ograniczyć emisję gazów cieplarnianych do atmosfery, ale będzie mogło być zastosowane, jeżeli okaże się opłacalne.

Technologia CCS wywołuje jednak wiele kontrowersji, m. in. dlatego, że wymaga znacznej ilości energii, co obniża efektywność operacyjną wychwytu, przesyłu CO₂ rurociągami (niekiedy na znaczne odległości) oraz jego bezpiecznego składowania w głębokich warstwach geologicznych; w konsekwencji zmniejsza się konkurencyjność elektrowni. Można się spodziewać, że do 2030 roku nie będzie to rozwiązanie stosowane powszechnie, choć funkcjonować mogą przedsięwzięcia pilotażowe.

Rozwój sieci elektroenergetycznych ze szczególnym uwzględnieniem dostosowania do potrzeb energetyki rozproszonej.

Zasadnicza zmiana polityki transportowej. Należałoby w trybie natychmiastowym podjąć działania służące spowolnieniu wzrostu transportochłonności i energochłonności oraz emisji gazów cieplarnianych, a następnie prowadzić długofalową politykę w kierunku zrównoważonej mobilności. Redukcja emisji w transporcie nie może sprowadzać się wyłącznie do poprawy efektywności energetycznej pojazdów.

Wśród wymienionych powyżej zakresów działań nie ma energetyki jądrowej. Refleksja badawcza prowadzi bowiem do wniosku, że **energetyka jądrowa nie rozwiąże w wymaganym czasie – do 2030 roku – podstawowych problemów energetyki w Polsce**, czyli zaspokojenia rosnącego zapotrzebowania na energię elektryczną po roku 2015 oraz nie spowoduje ograniczenia emisji gazów cieplarnianych zgodnie z obecnymi (do roku 2020) i przewidywanymi na przyszłość zobowiązaniami UE. Energetyka jądrowa w proponowanym przez rząd kształcie nie będzie ekonomicznie uzasadniona, a na pierwszą elektrownię trzeba czekać 15–20 lat.

Rozwój energetyki jądrowej generuje wysokie koszty inwestycyjne i okołoinwestycyjne, ogranicza finansowanie rozwoju innych, tańszych źródeł energii oraz poprawę efektywności energetycznej, a ponadto nie wpływa na rozwój firm krajowych, tworzy nie dużo nowych miejsc pracy i nie zyskuje akceptacji społeczności lokalnych. Energetyka jądrowa spowoduje transfer 80% korzyści z budowy i produkcji energii elektrycznej poza granice kraju (ze względu na brak krajowych technologii); nie nastąpiłoby to w przypadku energetyki rozproszonej, a korzyści o podobnej wielkości zostałyby w kraju, służąc doganianiu przez Polskę krajów wyżej rozwiniętych. Nie wolno także pomijać wysokich nakładów na rozwój sieci elektroenergetycznych pozwalających na wyprowadzenie i dostarczenie energii elektrycznej do odbiorców w całym kraju oraz rezerwowe zasilanie elektrowni jądrowej.

Przewidywane oficjalnie koszty energetyki jądrowej (zdaniem wielu ekspertów niedoszacowane o 50–65%) wraz z koniecznymi gwarancjami ze strony państwa jednoznacznie wskazują, że jest to bardzo drogi i ryzykowny sposób zaspokajania potrzeb energetycznych. Analiza kosztów inwestycyjnych i eksploatacyjnych – według prof. Władysława Mielczarskiego¹⁵ – ujawnia nieopłacalność rozwoju energetyki jądrowej.

Rozwój energetyki jądrowej generuje wysokie koszty inwestycyjne i okołoinwestycyjne, ogranicza finansowanie rozwoju innych, tańszych źródeł energii oraz poprawę efektywności energetycznej, a ponadto nie wpływa na rozwój firm krajowych, tworzy nie dużo nowych miejsc pracy i nie zyskuje akceptacji społeczności lokalnych. Energetyka jądrowa spowoduje transfer 80% korzyści z budowy i produkcji energii elektrycznej poza granice kraju....

¹⁵ W. Mielczarski, *Rzeczywiste koszty energetyki jądrowej*. Prezentacja na konferencji pt. *Przyszłość energetyczna Pomorza – zgodna z potrzebami mieszkańców i naturą*, Wejherowo, 22-23 listopada 2010 r.

2. Instrumenty prawne wdrażania Alternatywnej Polityki Energetycznej

2.1. Uwagi wstępne

Alternatywna Polityka Energetyczna Polski do 2030 roku została oparta na paradygmacie, według którego punktem wyjścia dalekosiężnych rozwiązań nie mogą być tylko potrzeby człowieka i gospodarki, lecz przede wszystkim limity zasobów dostępne dla każdej dziedziny, kraju czy regionu oraz dopuszczalne wielkości odprowadzanych zanieczyszczeń wynikające ze zdolności środowiska przyrodniczego do ich absorpcji. W konsekwencji celem APE jest określenie warunków do efektywnego zaspokajania potrzeb energetycznych w ramach wyznaczonych i dostępnych zasobów naturalnych oraz limitów dotyczących odprowadzania zanieczyszczeń do środowiska. Takie sformułowanie celu strategicznego nawiązuje do konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju¹⁷. Określenie ekonomicznych i technicznych kierunków i mechanizmów realizacji APE jest zadaniem specjalistów z tych konkretnych dziedzin. Rzeczą prawników jest zaproponowanie instrumentarium prawnego, które powinno posiadać dwie cechy:

- zgodności z porządkiem prawnym na poziomie konstytucyjnym i europejskim,
- adekwatności do celów, kierunków i mechanizmów APE.

Termin „*prawny instrument ochrony środowiska*” jest często spotykanym w literaturze określeniem różnego rodzaju działań, instytucji prawnych i przepisów, które obejmują oddziaływania norm prawnych ustanowionych dla osiągnięcia celów dotyczących środowiska, jego stanu lub ochrony¹⁸. Przez „*prawny instrument ochrony środowiska*” rozumie się normę prawną lub zespół norm prawnych, których celem jest ochrona środowiska, a struktura i cechy są zdeterminowane przez ten cel¹⁹. Na marginesie należy zauważyć, że niekiedy instrumenty prawne przeciwstawia się instrumentom ekonomicznym czy finansowym. Nie jest to właściwe, ponieważ wszystkie pozostające w dyspozycji organów publicznych instrumenty ochrony środowiska mają podstawy prawne²⁰. W tym sensie wszystkie typy tych instrumentów są instrumentami prawnymi. Przyjmując ten punkt widzenia, przez „*prawne instrumenty wdrażania Alternatywnej Polityki Energetycznej*” będziemy rozumieli normę prawną lub zespół norm prawnych, których celem ma być realizacja założeń APE. Rzecz oczywista, APE nie jest obecnie wdrażanym przez państwo programem redukcji emisji i reformy sektora energetycznego, w związku z czym można mówić o prawnych instrumentach wdrażania APE tylko jako o modelowych założeniach czy postulatach. Rozdział ten będzie odpowiadał na pytanie, jakie instrumenty prawne powinny zostać zastosowane, aby przyczynić się do osiągnięcia celów APE, jeśli program ten miałby być realizowany.

¹⁶ ClientEarth jest niezależną organizacją pozarządową skupiającą prawników ochrony środowiska, mającą biura w Londynie, Brukseli i Warszawie. Zob. więcej: www.clientearth.org Treści zawarte w niniejszym opracowaniu nie stanowią oficjalnego stanowiska ClientEarth i są wyłącznie osobistymi poglądami autorów. **Marcin Stoczkiewicz** – doktor nauk prawnych, starszy prawnik w ClientEarth, adiunkt w Katedrze Prawa Ochrony Środowiska na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego. **Piotr Turowicz** – radca prawny w OIRP Warszawa, prawnik w ClientEarth.

¹⁷ *Alternatywna polityka energetyczna Polski do 2030 roku*. Raport ...

¹⁸ W. Konieczny, *Finansowo-prawne instrumenty polityki władz lokalnych*, [w:] M. Kulesza (red.), *Model władzy lokalnej w systemie reformy gospodarczej*, Warszawa 1983, s. 130. Wg W. Koniecznego przez „instrument” można rozumieć układ bezpośredniego lub pośredniego oddziaływania - narzędzie, którego struktura i cechy są zdeterminowane przez cel, jaki ma być osiągnięty przy jego zastosowaniu. Zob. także: J. Sommer, *Instrumenty prawne ochrony czystości powietrza*, Wydawnictwo Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego Akademia Rolnicza, Warszawa 1990; E. Kaleta-Jagiello [w:] J. Sommer (red.), *Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska. Komentarz*, Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska, Wrocław 1995, s. 301.

¹⁹ M. Stoczkiewicz, *Prawne instrumenty ochrony środowiska w sektorze energetycznym* [w:] M. Wierzbowski, R. Stankiewicz (red.), *Współczesne problemy prawa energetycznego*, Warszawa 2010, s. 125.

²⁰ J. Jendroška, *Instrumenty ochrony środowiska* [w:] *Prawo ochrony środowiska dla praktyków*, Verlag Dashofer, Warszawa 1999, cz. 3.1.2, s. 1.

2.2. Uwarunkowania wyboru instrumentów wdrażania APE wynikające z Konstytucji RP i prawa Unii Europejskiej

Instrumenty wdrażania APE powinny być konstruowane w taki sposób, aby pozostawały w zgodności z normami Konstytucji RP oraz *acquis communautaire* Unii Europejskiej. Przede wszystkim należy podkreślić, że wprowadzanie prawa, którego celem będzie skuteczna ochrona środowiska i klimatu, nawet przy założeniu dużych kosztów poszczególnych instrumentów prawnych dla sektora energetycznego, ma w Polsce mocne podstawy konstytucyjne. Jedną z naczelných zasad Konstytucji jest bowiem zawarta w art. 5 zasada „zrównoważonego rozwoju”²¹. Zasada ta jest dopełniona przez normę art. 74 ust. 1 Konstytucji, według której „Władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom”. W istocie, trudno o bardziej dobitną konstytucyjną podstawę wprowadzania skutecznych instrumentów polityki ekologicznej i klimatycznej. Należy jednak wziąć pod uwagę, iż wszelkie normy prawne (w tym instrumenty prawne) obowiązujące w Polsce muszą pozostawać w zgodzie z art. 22 Konstytucji, który określa zasadę wolności gospodarczej, oraz z art. 31 ust. 3 Konstytucji, określającym tzw. zasadę proporcjonalności²². Jak zauważa się w literaturze, obecnie obowiązujące instrumenty ochrony środowiska w sektorze energetycznym pozostają w zgodności z tymi normami ustawy zasadniczej²³.

Instrumenty wdrażania APE powinny być także konstruowane w taki sposób, aby:

- stanowiły realizację celów Unii Europejskiej, sformułowanych w Traktacie o Unii Europejskiej (dalej – TUE) i Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej – TFUE);
- nie naruszały norm tych Traktatów.

Relacje między polityką energetyczną Unii a politykami energetycznymi państw członkowskich nie zostały, jak dotąd, precyzyjnie określone ani w aktach prawnych, ani w nauce prawa. Według art. 4 ust. 2 lit. i) TFUE „energia” stanowi dziedzinę kompetencji dzielonych między Unię a państwa członkowskie²⁴. Prowadzi to do wniosku, że nie tylko regulacja dziedziny „energii”, ale także kształtowanie i prowadzenie polityki energetycznej jest dzielone między Unię a państwa członkowskie. Art. 194 ust. 1 TFUE wskazuje wprost na „politykę Unii w dziedzinie energetyki”. Peter D. Cameron jeszcze przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony (który wprowadził do TFUE „Tytuł XXI – Energetyka”) twierdził, że istnieje europejska polityka energetyczna, jeśli nie *de iure*, to przynajmniej *de facto*²⁵. Od czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony nie ulega wątpliwości, że Unia Europejska ma prawo do polityki w dziedzinie energetyki nie tylko *de facto*, ale *de iure*.

Art. 194 ust. 1 TFUE stanowi: „W ramach ustanawiania lub funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz z uwzględnieniem potrzeby zachowania i poprawy środowiska naturalnego, polityka Unii w dziedzinie energetyki ma na celu, w duchu solidarności między Państwami Członkowskimi:

- a) zapewnienie funkcjonowania rynku energii;
- b) zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w Unii;
- c) wspieranie efektywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych form energii;
- d) wspieranie wzajemnych połączeń między sieciami energii”.

Władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom.

²¹ Zob. więcej: M. Stoczkiewicz, *Zasada zrównoważonego rozwoju jako zasada prawa*, „Prawo i Środowisko”, nr 1 (25) /2001, s. 12.

²² Zob. więcej: M. Stoczkiewicz, *Prawo ochrony środowiska w kontekście zasady proporcjonalności*, „Prawo i Środowisko”, nr 3 (51) /2007, s. 42-50.

²³ F. Elżanowski, *Polityka energetyczna. Prawne instrumenty realizacji*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 132.

²⁴ Zob. P. Craig, *The Treaty of Lisbon, process, architecture and substances*, *European Law Review*, 2008, 33(2), s. 144-145.

²⁵ P.D. Cameron, *Competition in Energy Markets. Law and Regulation in the European Union*, Oxford University Press, 2nd ed. New York 2007, s. 59, Nb 2.61.-2.62

Ta norma w sposób wyraźny definiuje ogólne cele polityki energetycznej Unii. Cytowany wyżej artykuł TFUE jest oparty na sformułowaniu zawartym w Traktacie Konstytucyjnym. TFUE w brzmieniu Traktatu z Lizbony uzupełnia cele polityki energetycznej Unii o dodatkowy punkt dotyczący wspierania wzajemnych połączeń między sieciami energii oraz włącza w treść tego artykułu tzw. klauzulę solidarności.

Art. 194 ust. 2 TFUE określa podstawy przyjmowania przez Parlament Europejski i Radę „środków niezbędnych do osiągnięcia celów, o których mowa w ustępie 1”. W literaturze podkreśla się, że brak w Traktacie o Wspólnocie Europejskiej (TWE) odrębnego tytułu poświęconego polityce energetycznej sprawiał, iż dla realizacji celów tej polityki, instytucje Wspólnoty musiały posługiwać się traktatowymi podstawami polityki ochrony środowiska, głównie przepisami art. 175 w związku z art. 174 TWE²⁶ (obecnie art. 192 w związku z art. 191 TFUE). Wejście w życie Traktatu z Lizbony zmieniło ten stan prawny. Obecnie środki niezbędne do osiągania celów polityki energetycznej Unii przyjmowane są na podstawie art. 194 ust. 2 TFUE.

Zgodnie bowiem z art. 3 ust. 3 zd. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, który definiuje cele UE, działa ona „na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony rozwój gospodarczy, [...] oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego”.

Ponadto w art. 194 ust. 2 akapit 2 TFUE stwierdza się, że środki ustanawiane dla osiągnięcia celów polityki energetycznej Unii nie naruszają „prawa Państwa Członkowskiego do określania warunków wykorzystania jego zasobów energetycznych, wyboru między różnymi źródłami energii i ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię”²⁷. Postanowienie to należy rozważać w związku z art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE, gdzie stwierdza się, że z uwagi na realizację celów polityki Unii w dziedzinie środowiska, zgodnie ze specjalną procedurą prawodawczą, Rada – stanowiąc jednomyślnie – uchwała „środki wpływające znacząco na wybór (podkreślenie M. S. i P. T.) Państwa Członkowskiego między różnymi źródłami energii i ogólną strukturą jego zaopatrzenia w energię”.

Oba przytoczone powyżej postanowienia TFUE świadczą dobitnie o tym, że polityka energetyczna Unii Europejskiej jest funkcjonalnie powiązana z polityką ochrony środowiska. Zgodnie bowiem z art. 3 ust. 3 zd. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, który definiuje cele UE, działa ona „na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony rozwój gospodarczy, (...) oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego”. Według zaś art. 191 ust. 1 TFUE „Polityka Unii w dziedzinie środowiska naturalnego przyczynia się do osiągnięcia następujących celów:

- zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego,
- ochrony zdrowia ludzkiego,
- ostrożnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych,
- promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów środowiska naturalnego, w szczególności zwalczania zmian klimatu” (podkreślenie M. S. i P. T.).

Zgodnie zaś z art. 191 ust. 2 „Polityka Unii w dziedzinie środowiska naturalnego stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach Unii. Opiera się na zasadzie ostrożności oraz na zasadach działania zapobiegawczego, naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła i na zasadzie „zanieczyszczający płaci”²⁸.

²⁶ T. Skoczny, *Energetyka* [w:] J. Barcz., *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2003, s. 528; B. Nowak, *Wewnętrzny rynek energii w Unii Europejskiej*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 20.

²⁷ Zob. K. Popik-Choraży, *Komentarz do art. 175 TWE* [w:] A. Wróbel (red.), *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, tom II, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 1285-1299.

²⁸ Zob. J.H. Jans, H.H.B. Vedder, *European Environmental Law*, Europa Law Publishing, Groningen 2008, s. 26-50.

Ze względu na konstruowanie instrumentów ingerencji w sektorze energetycznym, najistotniejsze znaczenie mają dwie normy TFUE. Są to:

- zasada „zanieczyszczający płaci”, ujęta w art. 191 ust. 2 zd. 2;
- ogólny zakaz pomocy państwa, określony w art. 107 ust. 1.

Polityka UE w dziedzinie ochrony środowiska opiera się m. in. na zasadzie „zanieczyszczający płaci”, a znaczenie tej zasady w ujęciu TFUE sprowadzić można do nakazu internalizacji kosztów zanieczyszczenia środowiska w koszty własne przedsiębiorstw. Obciążenie zanieczyszczających kosztami uznawane jest za jeden z najskuteczniejszych mechanizmów ochrony środowiska. Realizacji tego celu mają służyć akty wspólnotowego prawa wtórnego oraz akty prawa krajowego. Nie tylko instrumenty ekonomiczne, ale wszelkie instrumenty prawne nakładane na przedsiębiorstwa w celu ochrony środowiska (np. standardy emisyjne, system odpowiedzialności za zanieczyszczenia, określanie warunków podejmowania przedsięwzięcia lub prowadzenia określonej działalności – w postaci zezwoleń lub koncesji) generują po stronie tych przedsiębiorstw koszty, które właśnie mają być pokrywane wyłączenie przez zanieczyszczających²⁹. Z tej traktatowej zasady wynika, że w zakresie wyboru przez państwa członkowskie instrumentów ochrony środowiska i klimatu pierwszą opcją jest zastosowanie takich instrumentów, które obciążają przedsiębiorstwa kosztami ochrony środowiska.

Państwa Członkowskie mogą, w celu ochrony środowiska w sektorze energetycznym wybrać także instrumenty, które generują pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE³⁰. W tym przypadku sytuacja jest zasadniczo odmienna, gdyż Traktat wprowadza generalny zakaz pomocy państwa. Instrumenty stanowiące (generujące) pomoc państwa mogą być wprowadzane przez państwa członkowskie w drodze wyjątku, na podstawie art. 107 ust. 2 lub 3 TFUE lub ewentualnie w granicach art. 106 ust. 2 TFUE (usługi w ogólnym interesie gospodarczym). Warto podkreślić, iż Komisja Europejska w bardzo szerokim zakresie dopuszcza stosowanie pomocy państwa na cele ochrony środowiska i ochrony klimatu³¹.

2.3. Instrumenty prawne regulacji rynku energetycznego a wdrażanie APE

Obowiązujące obecnie w prawie polskim instrumenty regulacji rynku energetycznego, które mają na celu ograniczanie oddziaływania energetyki na środowisko i klimat, cechuje: (a) duże rozproszenie regulacji, tj. brak jednego spójnego aktu, o charakterze ustawy o ochronie klimatu; (b) podział na instrumenty zawarte w aktach prawnych przynależnych do różnych działów prawa (np. prawo energetyczne, prawo ochrony środowiska, prawo podatkowe) oraz (c) niska skuteczność, wyrażająca się w braku wyraźnych sukcesów w osiąganiu wyznaczonych celów minimalnych, związanych z redukcją emisji, wzrostem wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych i wzrostem efektywności energetycznej.

Rzecz oczywista, instrumenty, które nie są skuteczne, gdy idzie o osiągnięcie minimalnych celów określonych w dokumentach rządowych, *a fortiori* nie mogą być skuteczne w osiąganiu celów znacznie bardziej ambitnych, wyznaczonych w Alternatywnej Polityce Energetycznej. Ocenę poszczególnych instrumentów regulacji sektora energetycznego odnoszących się do redukcji emisji i ochrony klimatu przedstawiamy poniżej w odniesieniu do następujących grup problemowych:

²⁹ Tak: G. Grabowska, *Europejskie prawo środowiska*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 2001, s. 205.

³⁰ Zob. M. Stoczkiewicz, *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw energetycznych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.

³¹ Zob. M. Stoczkiewicz, *Zasada „zanieczyszczający płaci” a pomoc państwa na ochronę środowiska*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego, nr 3/2009, s. 11.

- likwidacja antyekologicznej pomocy państwa;
- wspieranie odnawialnych źródeł energii;
- efektywność energetyczna;
- rozwój konkurencji na rynku energetycznym;
- ograniczanie wykorzystania paliw kopalnych jako źródła wytwarzania energii;
- ograniczanie emisji powodowanej wytwarzaniem energii ze źródeł kopalnych.

2.4. Propozycje kierunków rozwoju instrumentów prawnych wdrażania APE

2.4.1. Oddziaływanie prawne na sektor energetyczny

Realizacja każdej efektywnej polityki energetyczno-klimatycznej w Polsce, w tym w szczególności realizacja Alternatywnej Polityki Energetycznej, wymaga podjęcia działań legislacyjnych, administracyjnych i organizacyjnych w odniesieniu do wielu aspektów energetyki. Działania te muszą być spójne w tym sensie, że nie mogą wzajemnie znosić swoich efektów.

Szczególnie istotne jest podjęcie działań mających na celu likwidację instrumentów wspierania przemysłu wydobywczego oraz wytwarzania energii z paliw kopalnych. Kontynuacja polityki wspierającej wytwarzanie energii ze źródeł kopalnych sprawia bowiem, że wszelkie działania na rzecz efektywności energetycznej, oszczędności energii oraz rozwoju energetyki rozproszonej i opartej na źródłach odnawialnych, stają się prawie całkowicie nieskuteczne. Instrumentarium wspierania energetyki niskoemisyjnej może w takiej sytuacji co najwyżej częściowo złagodzić przewagę konkurencyjną paliw kopalnych, wynikającą z ich bezpośredniego lub pośredniego subsydiowania. Likwidację działań wspierających przemysł wydobywczy i wytwarzanie energii ze źródeł kopalnych należy więc uznać za warunek *sine qua non* odpowiedzialnej polityki energetyczno-klimatycznej.

W ślad za takimi działaniami należy wprowadzić instrumenty, których celem jest odwrócenie trendu; chodzi o wspieranie odnawialnych źródeł energii, efektywności energetycznej i oszczędności energii, rozwoju konkurencji na rynku energetycznym z wyraźnym nastawieniem na rozwój energetyki rozproszonej w miejsce oligopolistycznej energetyki korporacyjnej, a także o instrumenty ograniczania wydobycia paliw kopalnych i ograniczania emisji ze źródeł wytwarzania energii.

Ogólny postulat w tym zakresie brzmi: należy tak szybko, jak to tylko możliwe zmieniać przepisy prawne w myśl dyrektyw Unii Europejskiej dotyczących energetyki i ochrony środowiska, przy czym transpozycja dyrektyw powinna być terminowa, pełna i poprawna³². Chodzi o zasadniczą zmianę otoczenia prawnego tego sektora gospodarki. Należy też – w ramach wyznaczonych przez Konstytucję RP i prawo europejskie – poszukiwać nowatorskich rozwiązań wzmacniających proklimatyczne oddziaływanie państwa na sektor energetyczny, a następnie wcielać te rozwiązania w życie.

2.4.2. Likwidacja antyekologicznej pomocy państwa

Warunkiem koniecznym, choć niewystarczającym, każdej odpowiedzialnej polityki klimatyczno-energetycznej jest – jak już wspomniano – likwidacja antyekologicznych subsydiów, a w szczególności likwidacja pomocy państwa dla przemysłu wydobycia węgla.

³² Warto zauważyć, że polski prawodawca w zasadzie nie transponował prawidłowo żadnej z dyrektyw dotyczących ograniczania emisji, rozwoju odnawialnych źródeł energii i efektywności energetycznej do prawa krajowego w wymaganym przez te dyrektywy terminie.

W tym zakresie polski ustawodawca powinien przestrzegać ram prawnych Unii Europejskiej, co od dnia 1 stycznia 2011 r. praktycznie oznacza zdelegalizowanie pomocy państwa dla działalności w dziedzinie wydobywania węgla. Należy zauważyć, iż Polska – już po przyjęciu pakietu klimatyczno-energetycznego – udzielała górnictwu niemałej pomocy. Pomoc ta była świadczona w latach 2008-2010 na mocy zatwierdzonej przez Komisję Europejską notyfikacji skierowanej przez Polskę (Decyzja N 575/2007 – Pomoc państwa dla polskiego sektora węglowego w latach 2008-2010), wydanej na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 1407/2002 z dnia 23 lipca 2002 r. w sprawie pomocy państwa dla przemysłu węglowego. To ostatnie rozporządzenie wygasło 31 grudnia 2010 r. i zostało zastąpione, począwszy od 1 stycznia 2011 r., przez decyzję Rady z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie pomocy państwa ułatwiającej zamykanie niekonkurencyjnych kopalń węgla³³.

Ta decyzja Rady radykalnie ogranicza dopuszczalność pomocy dla sektora węglowego, tworząc sytuację zupełnie inną niż pod rządami poprzednio obowiązującego rozporządzenia 1407/2002. Zgodnie z art. 3 ust. 1 decyzji z dnia 10 grudnia 2010 r. pomoc dla przedsiębiorstwa przeznaczona konkretnie na pokrycie bieżących strat w produkcji węgla może być przez Komisję uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym (dopuszczalną), tylko gdy spełnia szereg warunków, w tym w szczególności: 1) działalność kopalni musi stanowić część planu zamknięcia, którego termin przypada najpóźniej na dzień 31 grudnia 2018 r.; 2) kopalnie muszą zostać zamknięte ostatecznie zgodnie z planem zamknięcia; 3) pomoc nie może przekraczać różnicy między przewidywanymi kosztami produkcji a przewidywanymi przychodami za dany rok produkcji węgla; 4) państwo musi przedstawić plan podjęcia środków mających na celu złagodzenie wpływu wykorzystania węgla na środowisko naturalne, na przykład w dziedzinie wydajności energetycznej, energii odnawialnej lub wychwytywania i składowania dwutlenku węgla. Możliwa jest w ramach tej decyzji także akceptacja przez Komisję pomocy na pokrycie kosztów powstałych w wyniku zamknięcia kopalni, które nie są związane z bieżącą produkcją.

Decyzja Rady w sprawie pomocy państwa ułatwiającej zamykanie niekonkurencyjnych kopalń węgla oznacza faktycznie wyeliminowanie z obrotu prawnego w Unii Europejskiej podstaw prawnych do udzielania pomocy państwa dla sektora węglowego. W związku z powyższym można założyć, że postulat likwidacji antyekologicznych subsydiów w przypadku sektora węglowego będzie w dużym zakresie zrealizowany.

Idąc dalej w kierunku likwidacji antyekologicznych przepisów prawnych, należy postulować także eliminację pomocy państwa, zarówno inwestycyjnej, jak i operacyjnej, dla wytwarzania energii elektrycznej z paliw kopalnych. W tym kontekście należy krytycznie ocenić przygotowywany przez Polskę wniosek o tzw. derogację od systemu aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych na podstawie art. 10c dyrektywy 2009/29/WE zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Polska zamierza między rokiem 2013 a rokiem 2020 przyznać bezpłatnie uprawnienia do emisji (w tzw. trzecim okresie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie) wytwórcom energii elektrycznej w nowych instalacjach, o łącznej mocy ponad 15 000 MW³⁴. Wstępnie można ocenić, że te bezpłatne przydziały będą stanowić swoiste subsydia dla wytwarzania energii

Kontynuacja polityki wspierającej wytwarzanie energii ze źródeł kopalnych sprawia bowiem, że wszelkie działania na rzecz efektywności energetycznej, oszczędności energii oraz rozwoju energetyki rozproszonej i opartej na źródłach odnawialnych, stają się prawie całkowicie nieskuteczne.

³³ Decyzja Rady z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie pomocy państwa ułatwiającej zamykanie niekonkurencyjnych kopalń węgla (2010/787/UE), Dz. Urz. UE L 336, 21.12.2010, s. 24.

³⁴ B. Garside, *Poland misled investors on free EUAs*: WWF, PointCarbon.com, 18.08.2010.

*Decyzja Rady
w sprawie pomocy
państwa
ułatwiającej
zamykanie
niekonkurencyjnych
kopalń węgla
oznacza faktyczne
wylimitowanie
z obrotu prawnego
w Unii Europejskiej
podstaw prawnych
do udzielania
pomocy państwa
dla sektora
węglowego.
W związku
z powyższym
można założyć, że
postulat likwidacji
antyekologicznych
subsycjiów
w przypadku
sektora węglowego
będzie w dużym
zakresie
zrealizowany.*

elektrycznej z paliw kopalnych i najprawdopodobniej będą też stanowić pomoc państwa w ścisłym rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, tj. pomoc zakłócającą konkurencję na europejskim i polskim rynku energetycznym³⁵. Takiego zdania jest także Komisja Europejska, według której: „przydzielanie bezpłatnych uprawnień do emisji wytwórcom energii elektrycznej oraz finansowanie odpowiadających inwestycji zgodnie z wymogami art. 10c dyrektywy 2003/87/WE zasadniczo obejmuje pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE³⁶”. Rezygnacja przez Polskę z bezpłatnego przydzielania uprawnień do emisji gazów cieplarnianych wytwórcom energii elektrycznej i zasilenie budżetu państwa lub funduszy ochrony środowiska dochodami z aukcji tych uprawnień stanowi jeden z koniecznych warunków realizacji APE (zob. także nasze uwagi w pkt 2.4.6.).

2.4.3. Instrumenty rozwoju odnawialnych źródeł energii

Obowiązujące obecnie w Polsce instrumenty prawne wspierania rozwoju odnawialnych źródeł energii (dalej – OZE) są niewystarczające i nieefektywne; stan taki trwa od lat³⁷. Do prawa polskiego nie transponowano, jak dotychczas, dyrektywy 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, zmieniającej i w następstwie uchylającej poprzednie dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE³⁸. Termin pełnej transpozycji dyrektywy 2009/28/EC do polskiego porządku prawnego upłynął w dniu 5 grudnia 2010 r.; niedopełnienie tego obowiązku powoduje konkretne negatywne rezultaty.

Na czym polega transpozycja? Otóż środki przyjęte przez państwa członkowskie muszą zawierać odesłanie do ww. dyrektywy (art. 27 ust. 1 dyrektywy 2009/28/EC). Obecnie w Polsce brak aktu prawnego, który zawierałby takie odesłanie. Kluczowa w tym zakresie ustawa Prawo energetyczne zawiera odesłanie do poprzednio obowiązującej dyrektywy 2001/77/EC, uchylonej – jak wspomniano – przez dyrektywę 2009/28/EC. Polskie instrumenty prawne promowania energii ze źródeł odnawialnych są w zasadzie zgodne z dyrektywą 2001/77/EC, ale pod wieloma względami nie są zgodne z dyrektywą 2009/28/EC. W szczególności w polskim porządku prawnym obecnie brak przepisów i procedur:

- autoryzacji, certyfikacji i licencjonowania w pełni zgodnych z art. 13 dyrektywy 2009/28/EC;
- zapewniających udostępnianie informacji na temat urządzeń lub systemów wykorzystujących OZE, systemów certyfikacji, wytycznych dla planistów i architektów, zgodnych z art. 14 ust. 2, ust. 4 i ust. 5 dyrektywy 2009/28/EC, oraz przepisów zapewniających informowanie opinii publicznej o źródłach energii odnawialnej używanych w transporcie, zgodnie z art. 21 dyrektywy 2009/28/EC;
- gwarantujących dostęp do sieci energetycznych energii ze źródeł odnawialnych, zgodnie z art. 16 dyrektywy 2009/28/EC (obecne regulacje są niezgodne z tym przepisem);

³⁵ Na temat pomocy państwa w ramach systemów handlu uprawnieniami do emisji zob. M. Stoczkiewicz, *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw energetycznych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 117-131.

³⁶ Komunikat Europejskiej Komisji, *Wytyczne w zakresie nieobowiązkowego stosowania art. 10c dyrektywy 2003/87/WE*, OJ C 99/9 z 31.3.2011, pkt 27.

³⁷ Zob. Piotr J. Turowicz, T. Opałiński, *Energetyka odnawialna czeka na spójne i precyzyjne regulacje prawne*, *Gazeta Prawna* z 27 stycznia 2009 r.

³⁸ Dyrektywa 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz. Urz. UE L 140/1 z 2009 r.).

- określających kryteria zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do biopaliw i biopłynów, zgodnie z art. 17 dyrektywy 2009/28/EC;
- gwarantujących weryfikację biopaliw i biopłynów z kryteriami zrównoważonego rozwoju, zgodnie z art. 18 dyrektywy 2009/28/EC;
- określających obliczanie biopaliw i biopłynów na emisję gazów cieplarnianych, zgodnie z art. 19 dyrektywy 2009/28/EC.

Poniżej przedstawiamy uwagi dotyczące tych zagadnień, które są najważniejsze z punktu widzenia skuteczności wspierania odnawialnych źródeł energii.

Przyłączenie do sieci

Zasadniczym krokiem ku realizacji inwestycji wykorzystującej OZE jest przyłączenie źródła energii do sieci przesyłowych. Kwestia ta regulowana jest umową o przyłączenie, zawartą między przedsiębiorstwem energetycznym a inwestorem³⁹. Regulacja prawna gwarantowanego dostępu do sieci energetycznych zawarta jest w art. 7, art. 7a i art. 8 ustawy Prawo energetyczne na podstawie tzw. ogólnej zasady „dostępu strony trzeciej” (*Third Party Access*), wynikającej z dyrektywy 2003/54/WE (w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej) i z dyrektywy 2003/55/WE (w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego). Ogólna reguła ustanowiona w art. 7 ust. 1 ustawy Prawo energetyczne stanowi, iż przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją paliw gazowych lub energii jest obowiązane do zawarcia umowy o przyłączenie do sieci z podmiotami, które się o to ubiegają, na zasadzie równoprawnego traktowania, jeżeli istnieją techniczne i ekonomiczne warunki przyłączenia do sieci i dostarczania tych paliw lub energii, a żądający zawarcia umowy spełnia warunki przyłączenia i odbioru.

Warto zauważyć, że odmowa przyłączenia może nastąpić ze względu na brak warunków technicznych lub ekonomicznych. Zdarza się, że operator systemu dystrybucyjnego/przesyłowego wprawdzie nie odmawia przedsiębiorcom, ale przedstawia im nierealne koszty wykonania przyłączeń, tłumacząc się brakiem sieci przesyłowych o wysokich napięciach na danym terenie. Polska infrastruktura sieciowa w obszarach przesyłu i dystrybucji rzeczywiście wykazuje istotny deficyt zarówno w zakresie stopnia pokrycia potrzeb obecnych i przewidywanych w niedalekiej przyszłości, jak i pod względem stopnia zużycia oraz awaryjności linii istniejących. Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że bezpieczeństwo dostaw energii w Polsce jest zagrożone z powodu pogarszającego się stanu technicznego infrastruktury energetycznej⁴⁰, a biurokratyczne procedury i brak rozwiązań prawnych nie ułatwiają inwestycji i modernizacji. Taka sytuacja niejednokrotnie utrudnia lub wręcz uniemożliwia przedsiębiorcom uzyskanie przyłączenia do sieci energetycznych w danej lokalizacji. Możliwość powoływania się na warunki ekonomiczne w przypadku odmowy dostępu do sieci przesyłowych stanowi istotne utrudnienie rozwoju OZE w Polsce.

Usprawnienie procedur administracyjnych

Ważnym instrumentem, który ułatwiłby rozwój OZE, mogłoby być usprawnienie procedur administracyjnych. Realizacja inwestycji w zakresie wytwarzania energii odnawialnej podlega m. in. obowiązkowi uzyskania koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej w tej dziedzinie (wytwarzanie paliw lub energii, magazynowanie paliw gazowych, przesyłanie lub dystrybucja paliw lub energii, obrót paliwami i energią – art. 32 ust. 1 ustawy Prawo energetyczne). Z obowiązku uzyskania koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania paliw lub energii wyłączone jest wytwarzanie energii elektrycznej w źródłach o łącznej mocy zainstalowanej energii elektrycznej nieprzekraczającej 60 MW. Wyłączenie to nie obejmuje jednak źródeł

³⁹ Art. 7. ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2006 r. nr 89 poz. 625).

⁴⁰ Informacja o wynikach kontroli restrukturyzacji elektroenergetyki oraz bezpieczeństwa sieci energetycznych, NIK, sierpień 2009.

...polska infrastruktura sieciowa w obszarach przesyłu i dystrybucji rzeczywiście wykazuje istotny deficyt zarówno w zakresie stopnia pokrycia potrzeb obecnych i przewidywanych w niedalekiej przyszłości, jak i pod względem stopnia zużycia oraz awaryjności linii istniejących. Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że bezpieczeństwo dostaw energii w Polsce jest zagrożone z powodu pogarszającego się stanu technicznego infrastruktury energetycznej...

zaliczanych do odnawialnych źródeł energii lub źródeł kogeneracji, obejmuje natomiast źródła wytwarzania energii elektrycznej z biogazu rolniczego (art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo energetyczne).

Koncesje na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie energetyki wydaje Prezes Urzędu Regulacji Energetyki. Dokument określa m.in. „zabezpieczenie ochrony środowiska w trakcie i po zaprzestaniu koncesjonowanej działalności” (art. 37 ust. 1 pkt 6) ustawy Prawo energetyczne). W obecnej sytuacji, ze względu na korzyści płynące z ograniczenia biurokratycznych procedur, zasadny wydaje się postulat całkowitego zniesienia obowiązku uzyskania koncesji na wytwarzanie energii elektrycznej z OZE w przypadku niewielkich źródeł. Służyłoby to rozwojowi rozproszonej energetyki odnawialnej.

Finansowanie inwestycji OZE

Obecnie w Polsce, co do zasady, przedsiębiorcy którzy wykorzystują OZE w elektrowniach, mają możliwość uzyskania wsparcia finansowego na etapie inwestycyjnym, m. in. ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Praktyka ubiegłych lat pokazuje jednak, że tylko bardzo niewielkiej liczbie wniosków przyznawane jest finansowanie przez NFOŚiGW. W „Programie dla przedsięwzięć w zakresie odnawialnych źródeł energii i obiektów wysokosprawnej kogeneracji” w 2009 roku na 61 wniosków przyznano 7 dofinansowań, z czego podpisano zaledwie 4 umowy. W 2010 roku złożono 87 wniosków, a dofinansowanie przyznano dla 10 wniosków. W 2011 roku złożono 151 wniosków, ale trwa jeszcze ocena ich kwalifikowalności. Zarówno w 2009, jak i w 2010 roku nie przekroczone 40% wykorzystania alokowanych środków. Trudności z uzyskaniem dofinansowania z NFOŚiGW wynikają m. in. z wymaganej przepisami konieczności dostarczenia wielu prawomocnych decyzji administracyjnych, jak decyzja o warunkach zabudowy, decyzja środowiskowa, pozwolenie na budowę. Dodatkowo należy przedłożyć umowę o przyłączeniu do sieci energetycznej czy koncesję na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania energii. Taka konieczność sprawia, że z powodu braku tych dokumentów wiele wniosków zostaje odrzuconych albo też inwestorzy sami rezygnują z ubiegania się o dofinansowanie. Należałoby postulować uproszczenie procedur stosowanych przez publiczne fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej w odniesieniu do inwestycji w odnawialne źródła energii celem ułatwienia pozyskania dofinansowania.

Wsparcie dla inwestycji OZE

Obecnie obowiązujący w Polsce system wspierający rozwój energii z OZE oparty jest na stosowaniu świadectw pochodzenia energii ze źródeł odnawialnych (tzw. zielonych certyfikatów). Ustawa Prawo energetyczne w art. 9a ust. 1-5 oraz art. 9e ust. 1-18 określa zasady funkcjonowania mechanizmu zielonych certyfikatów. Pewne kategorie przedsiębiorstw energetycznych mają obowiązek uzyskać i przedstawić do umorzenia Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki świadectwa pochodzenia energii z OZE. Są to:

- przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się wytwarzaniem energii elektrycznej lub jej obrotem i sprzedające energię elektryczną odbiorcom końcowym,
- odbiorcy końcowi będący członkami giełdy towarowej energii,
- towarowe domy maklerskie i domy maklerskie obracające energią na towarowej giełdzie energii.

Ponadto przedsiębiorstwa te mają obowiązek uiścić opłatę zastępczą, obliczoną na podstawie różnicy między ilością energii z OZE wynikającą z obowiązku uzyskania i przedłożenia do umorzenia świadectw pochodzenia a ilością energii z OZE wynikającą z faktycznie przedstawionych do umorzenia świadectw pochodzenia, pomnożoną przez jednostkową stawkę opłaty. Jednostkowa stawka opłaty w roku 2011 wynosiła 274,42 zł za 1 MWh.

Jeśli przedsiębiorstwo przedstawia do umorzenia świadectwa pochodzenia w ilości odpowiadającej obowiązkowi, jego opłata zastępcza jest równa 0 zł. W im większym stopniu przedsiębiorstwo nie wykonuje swojego obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia energii z OZE, tym większa jest obciążająca je opłata zastępcza. Przepisy szczegółowe określają zakres obowiązku wytworzenia energii z OZE (wyrażający się w ilości MWh) w odniesieniu do poszczególnych kategorii przedsiębiorstw energetycznych. Opłaty zastępcze stanowią przychód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i przeznaczane są na subwencjonowanie projektów inwestycji w OZE. Prawa majątkowe wynikające ze świadectw pochodzenia są zbywalne i stanowią towar giełdowy.

Należy również wspomnieć, iż zgodnie z wymogami unijnych dyrektyw⁴¹, które ustanawiają wiele ułatwień dla OZE, w polskich regulacjach znalazł się zapis o zwolnieniu od akcyzy energii elektrycznej wytwarzanej z odnawialnych źródeł energii na podstawie dokumentu potwierdzającego umorzenie świadectwa pochodzenia energii⁴². Zarówno mechanizm tzw. zielonych certyfikatów, jak i przedstawioną wyżej preferencję podatkową należy, co do zasady, ocenić pozytywnie.

Trudności z uzyskaniem dofinansowania z NFOŚiGW wynikają m. in. z wymaganej przepisami konieczności dostarczenia wielu prawomocnych decyzji administracyjnych...

2.4.4. Instrumenty rozwoju efektywności energetycznej

Obecnie w Polsce brak jest skutecznych instrumentów prawnych promowania oszczędności energii i efektywności energetycznej. Wyjątek w tym zakresie stanowi pomoc państwa udzielana przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, której jednak z uwagi na skalę, nie można uznać za instrument wystarczający.

W tym miejscu należy podkreślić, że do tej pory pokładanych w niej nadziei nie spełniła ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej (Dz. U. 2011, Nr 94, poz. 551) wprowadzająca nowe obowiązki przedsiębiorców i jednostek sektora publicznego oraz kreująca nowy rynek praw majątkowych wynikających z tzw. białych certyfikatów (świadectw efektywności energetycznej). Ustawa ta stanowi formalną transpozycję dyrektywy 2006/32/WE w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych. Trudno oprzeć się wrażeniu, że ustawa została tak zaprojektowana, aby w istocie nie doprowadzić do faktycznej oszczędności energii i promowania przedsięwzięć efektywności energetycznej. Co prawda, ustawa ta wyznacza krajowy cel – 9% oszczędności energii do 2016 roku, ale mechanizm białych certyfikatów został skonstruowany wadliwie i raczej nie będzie skutecznym środkiem osiągnięcia tego celu. Omawiana ustawa, zgodnie z art. 48, obowiązuje do dnia 31 grudnia 2016 r., mechanizm białych certyfikatów zaś do dnia 31 marca 2016 roku; prawa majątkowe wynikające z białych certyfikatów przestaną być towarem giełdowym z dniem 1 kwietnia 2016 roku. Zdecydowano się zatem jednoznacznie określić czasowy horyzont ustawy. Niezależnie od szeregu prawnych wątpliwości wiążących się z takim rozwiązaniem należy zauważyć, że wykreowanie rynku białych certyfikatów, którego funkcjonowanie zakłada się na okres 4-5 lat, wiąże się olbrzymim ryzykiem. Przedsiębiorstwa podejmują bowiem decyzje gospodarcze –

⁴¹ Dyrektywa 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz. Urz. UE L 140/1 z 2009).

⁴² Art. 30, ust. 1, 2, 5 i 6 ustawy o podatku akcyzowym z dnia 6 grudnia 2008 r. (Dz.U. z 2009 r. nr 3, poz. 11).

...wykreowanie
ryнку białych
certyfikatów, którego
funkcjonowanie
zakłada się na okres
4-5 lat, wiąże się
olbrzymim ryzykiem.
Przedsiębiorstwa
podejmują bowiem
decyzje
gospodarcze
opierając się na
kalkulacjach
uwzględniających
znacznie dłuższe
perspektywy
czasowe.

opierając się na kalkulacjach uwzględniających znacznie dłuższe perspektywy czasowe. Dotyczy to w szczególności przedsiębiorstw z energochłonnych sektorów gospodarki oraz sektora energetycznego. Z powodu tak krótkiego horyzontu czasowego obowiązywania ustawy, rynek białych certyfikatów może nie zafunkcjonować prawidłowo. Ustawa nie przewiduje sygnałów określających kontynuowanie obowiązków w zakresie oszczędności energii w dłuższej perspektywie czasowej, w związku z czym większe środki, które inwestuje się w dłuższym okresie, nie zostaną prawdopodobnie przez sektor prywatny uruchomione.

Ustawa o efektywności energetycznej zawiera dość „miękkie” obowiązki jednostek sektora publicznego w zakresie oszczędności energii. Jedynym istotnym obowiązkiem jednostek sektora publicznego jest zastosowanie co najmniej dwóch środków poprawy efektywności energetycznej spośród wymienionych w art. 10 ust. 2 ustawy, takich jak na przykład umowa o realizację przedsięwzięcia służącego poprawie efektywności energetycznej czy nabycie nowego urządzenia, instalacji lub pojazdu, charakteryzujących się niskim zużyciem energii i niskimi kosztami eksploatacji. Ustawa nie określa przy tym żadnych wskaźników, parametrów lub wymagań dotyczących stosowania tych środków. Obowiązki te będzie bardzo łatwo formalnie wypełnić. W toku prac parlamentarnych odrzucono zgłaszaną przez przedstawicieli środowisk pozarządowych i gospodarczych poprawkę, aby wprowadzić do ustawy wymóg zaoszczędzenia przez jednostki sektora publicznego w każdym roku 1% średniego zużycia energii. Odrzucona propozycja stanowiła wypełnienie art. 5 dyrektywy 2006/32/WE, która nakazuje, aby jednostki sektora publicznego odgrywały „wzorcową rolę” w dziedzinie oszczędnego gospodarowania energią. Wprawdzie w rozdziale 3 ustawy określono, dość ogólnie, zadania jednostek sektora publicznego w odniesieniu do efektywności energetycznej, nie ma jednak żadnej gwarancji, że sektor publiczny odegra rzeczywiście rolę wzorca w zakresie oszczędnego gospodarowania energią. Dlatego zasadne wydawało się zobowiązanie jednostek tego sektora do zaoszczędzenia do końca 2015 roku, w każdym roku, energii finalnej w ilości nie mniejszej niż 1% średniego zużycia energii, co odpowiada poziomowi niezbędnemu do realizacji, nakazanego w dyrektywie, celu indykatywnego w zakresie oszczędności energii.

Jeśli chodzi o instrumenty wdrażania APE dotyczące efektywności energetycznej, należy – traktując to jako „*plan minimum*” – dokonać rzeczywistego, terminowego i pełnego wdrożenia następujących dyrektyw europejskich:

- dyrektywa 2006/32/WE w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych. W tym zakresie należy przede wszystkim usunąć wady ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej, w tym: zlikwidować ograniczenie czasowe obowiązywania ustawy oraz tzw. białych certyfikatów, usunąć preferencje dla dużych przemysłowych odbiorców energii elektrycznej, wprowadzić obowiązek rocznej kilkuprocentowej oszczędności energii przez jednostki sektora finansów publicznych, wprowadzić preferencje dla ESCO⁴³;
- dyrektywa 2009/125/WE ustanawiająca ogólne zasady ustalania wymogów dotyczących ekoprojektu dla produktów związanych z energią;
- dyrektywa 2010/31/UE w sprawie charakterystyki energetycznej budynków;

⁴³ Należy zmienić przede wszystkim przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa (Dz. U. z 2010 r. nr 252, poz. 1692) poprzez niezaliczanie do tytułów dłużnych zobowiązań wynikłych z kontraktów na usługi w zakresie efektywności energetycznej, w wyniku realizacji których zobowiązania finansowe jednostek samorządu terytorialnego ulegają zmniejszeniu.

- dyrektywa 2010/30/UE w sprawie wskazania przez etyketowanie standardowych informacji o produkcie, danych o zużyciu energii oraz innych cechach produktów związanych z energią;
- dyrektywa 2004/8/WE w sprawie wspierania kogeneracji na podstawie zapotrzebowania na ciepło użytkowe na rynku wewnętrznym energii⁴⁴.

2.4.5. Instrumenty rozwoju konkurencji na rynku energetycznym

Poważną barierą wdrażania efektywnej polityki energetyczno-klimatycznej w Polsce jest struktura polskiego rynku energetycznego, który charakteryzuje się dominacją przedsiębiorstw publicznych (tj. takich, w których na funkcjonowanie przedsiębiorstwa dominujący wpływ ma państwo, co wynika ze struktury właścicielskiej) oraz dominacją oligopolu energetycznych. Taki stan rzeczy prowadzi do paradoksalnej sytuacji, w której nie tyle państwo ma decydujący wpływ na politykę przedsiębiorstw energetycznych, co raczej państwowe przedsiębiorstwa energetyczne mają dominujący wpływ na politykę energetyczno-klimatyczną państwa.

Gospodarcze, funkcjonalne i polityczne związki oligopolu energetycznych z państwem powodują także ich odporność na sygnały rynkowe. Przykładem nierynkowych lecz politycznych strategii kontrolowanych przez państwo spółek energetycznych są decyzje o kontynuacji planów inwestycyjnych budowy nowych bloków węglowych przez takie spółki jak PGE, ENERGA czy TAURON, w sytuacji, gdy zagraniczne koncerny energetyczne, biorąc pod uwagę ryzyko inwestycyjne związane z niepewnością dotyczącą cen uprawnień do emisji począwszy od 2013 roku, wycofują się z inwestycji w bloki węglowe w Polsce. Prawdopodobną przyczyną nierynkowej strategii kontrolowanych przez państwo spółek energetycznych jest realizacja przez te spółki strategii politycznej w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii wytwarzanej z węgla.

Aby zaradzić wyżej wskazanym działaniom, w celu realizacji Alternatywnej Polityki Energetycznej, konieczna jest, naszym zdaniem, prywatyzacja sektora energetycznego w Polsce oraz jego demonopolizacja (w sensie likwidacji dominacji przedsiębiorstw oligopolistycznych). Instrumenty prywatyzacji oraz instrumenty ochrony konkurencji poprzez niedopuszczanie do dalszej monopolizacji rynku energetycznego są powszechnie znane i dostępne decydentom politycznym⁴⁵. W przypadku rynku energetycznego w Polsce te prewencyjne instrumenty są jednak niewystarczające. Istnieje potrzeba zastosowania instrumentów aktywnej demonopolizacji, a wprowadzanie i kształtowanie takich instrumentów wymaga zupełnie nowego podejścia do prawa i polityki konkurencji. W Unii Europejskiej brak sprawdzonych instrumentów aktywnej demonopolizacji. Jako do źródła inspiracji odwoływać się można do polityki zwalczania monopolu wdrażanej w Stanach Zjednoczonych w końcu XIX i początku XX wieku, w szczególności za czasów prezydentury Th. Roosvelta, na podstawie pierwszej na świecie ustawy antymonopolowej, Sherman Act z 1890 roku⁴⁶.

Spośród instrumentów, które obecnie są wprowadzane w wielu państwach Unii, należy wskazać na demonopolizację sektora energetycznego polegającą na tzw. rozdziale własnościowym

W toku prac parlamentarnych odrzucono zgłaszaną przez przedstawicieli środowisk pozarządowych i gospodarczych poprawkę, aby wprowadzić do ustawy wymóg zaoszczędzenia przez jednostki sektora publicznego w każdym roku 1% średniego zużycia energii. Odrzucona propozycja stanowiła wypełnienie art. 5 dyrektywy 2006/32/WE...

⁴⁴ Dwie z tych dyrektyw, tj. dyrektywy 2010/30/UE oraz 2010/31/UE, zostały przyjęte w zeszłym roku i stanowią wersje przekształcone wcześniej istniejących dyrektyw, odpowiednio: 92/75/EWG oraz 2002/91/WE. Również dyrektywa 2009/125/WE stanowi wersję przekształconą istniejącej wcześniej dyrektywy 2005/32/WE.

⁴⁵ Zob. np. katalog instrumentów władczych Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów czy Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki.

⁴⁶ Zob. szerzej: T. Woś, *Amerykańskie prawo antymonopolowe. W stulecie pierwszej ustawy antymonopolowej - Sherman Act, Kraków 1992.*

...związki oligopolii energetycznych z państwem powodują także ich względną odporność na sygnały rynkowe. Przykładem nierynkowych lecz politycznych strategii kontrolowanych przez państwo spółek energetycznych są decyzje o kontynuacji planów inwestycyjnych budowy nowych bloków węglowych przez takie spółki jak PGE, ENERGA czy TAURON, w sytuacji, gdy zagraniczne koncerny energetyczne [...] wyciągają się z inwestycji w bloki węglowe w Polsce.

(*ownership unbundling*⁴⁷). Ogólnie rzecz biorąc, *unbundling* jest instrumentem wymuszania konkurencji w przypadku energetycznych przedsiębiorstw zintegrowanych pionowo. Dyrektywy liberalizujące rynek energetyczny (elektryczna i gazowa) zawierają prawne obowiązki przeprowadzenia rozdziału księgowego, funkcjonalnego oraz prawnego⁴⁸. Dyrektywy te nie wprowadzają jednak, pomimo projektowanych zmian, obowiązku rozdziału własnościowego, to znaczy całkowitego podziału przedsiębiorstw zintegrowanych pionowo także w zakresie prawa własności. Jak się coraz częściej zauważa⁴⁹, tylko rozdział własnościowy stanowi skuteczny instrument demonopolizacji przedsiębiorstw energetycznych w ujęciu wertykalnym (pionowym). Demonopolizacja pionowa ma zaś istotne znaczenie także dla uniezależnienia się przedsiębiorstw wytwarzania energii od powiązanych z nimi przedsiębiorstw wydobywania paliw kopalnych. Wprowadzenie prawnego obowiązku rozdziału własnościowego przedsiębiorstw energetycznych zintegrowanych pionowo powinno być – w Alternatywnej Polityce Energetycznej – jednym z istotnych instrumentów wymuszania demonopolizacji rynku energetycznego.

2.4.6. Instrumenty ograniczania wykorzystania paliw kopalnych jako źródła wytwarzania energii

Konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju wymaga, aby eksploatacja zasobów odbywała się przy uwzględnieniu prawa przyszłych pokoleń do możliwości korzystania z tych zasobów oraz ze stanu środowiska. Wynika z tego konieczność ograniczania wykorzystywania paliw kopalnych, a zwłaszcza ograniczenie ich wydobycia. Wydaje się, że wśród instrumentów ochrony złóż i ograniczania wydobycia kopalin największe znaczenie mają uprawnienia właścicieli nieruchomości, społeczności lokalnych (w szczególności gmin), zainteresowanych społeczności oraz organizacji społecznych (w tym ekologicznych) do uczestniczenia w podejmowaniu decyzji dotyczących korzystania ze środowiska, a przede wszystkim do współdecydowania o rozpoczęciu eksploatacji nowych pokładów złóż paliw kopalnych.

W Polsce głównym aktem prawnym regulującym poszukiwanie, rozpoznawanie i eksploatację kopalin jest ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze⁵⁰. Niestety, rządowy projekt nowej ustawy Prawo geologiczne i górnicze z dnia 16 grudnia 2008 r. (druk sejmowy nr 1696) nie tylko nie poszerza uprawnień grup i społeczności lokalnych, które mogłyby chronić zasoby przed nadmierną eksploatacją, ale wręcz ogranicza te uprawnienia; opiera się to na założeniu, że ułatwiony dla przedsiębiorców dostęp do zasobów i ich eksploatacja służy realizacji interesów państwa. W projekcie znajdują się przepisy o charakterze *lex specialis*, które ograniczają ogólne (wynikające z Kodeksu postępowania administracyjnego) uprawnienia organizacji społecznych do

⁴⁷ Zob. P.Lowe, I.Pucinskaitė, W.Webster, P.Linberg, *Effective unbundling of energy transmission network: lessons from the Energy Sektor Inquiry*, Competition Policy Newsletter, 1/2007, s. 23-34; M. Szydło, *Unbundling własnościowy (ownership unbundling) jako instrument regulacyjny w sektorze energetycznym*, cz. I i II, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego nr 2-3/2007.

⁴⁸ Art. 19 dyrektywy elektroenergetycznej i art. 17 dyrektywy gazowej (*unbundling* księgowy), art. 10 ust. 1 dyrektywy elektroenergetycznej oraz art. 9 ust. 1 dyrektywy gazowej (wydzielenie operatora systemu przesyłowego), art. 15 ust. 1 dyrektywy elektroenergetycznej i art. 13 ust. 1 dyrektywy gazowej (wydzielenie operatora systemu dystrybucyjnego), art. 10 ust. 2 dyrektywy elektroenergetycznej i art. 9 ust. 2 dyrektywy gazowej oraz art. 15 ust. 2 dyrektywy elektroenergetycznej i art. 13 ust. 2 dyrektywy gazowej (*unbundling* funkcjonalny).

⁴⁹ Zob. np. Stanowisko Grupy Zielonych w Parlamencie Europejskim, w którym stwierdza się, iż tylko rozdział własnościowy może pomóc w demonopolizacji europejskiego rynku energetycznego. C. Turmes, *Energy oligopolies will not bring EU energy policy forward*, The Greens, 8 Feb. 2007, s. 1-2.

⁵⁰ Dz. U. z 2005 r., nr 228, poz. 1947 ze zm.

uczestniczenia w postępowaniu administracyjnym w interesie publicznym w sprawach dotyczących udzielania koncesji na wydobywanie kopalni ze złóż (art. 33 projektu), ograniczają krąg stron postępowania w procedurze wydawania koncesji, poprzez odebranie tych uprawnień bezpośrednim sąsiadom nieruchomości będącej istniejącym lub projektowanym obszarem górniczym (art. 41 projektu), oraz znacznie ograniczą tzw. władztwo planistyczne gmin na terenach górniczych (art. 7, art. 23, art. 48, art. 95, art. 103 projektu). Wszystkie te zmiany idą w kierunku przeciwnym do tego, który należałoby wybrać w celu zabezpieczenia złóż i realizacji odpowiedzialnej polityki klimatyczno-energetycznej.

Instrumenty realizacji Alternatywnej Polityki Energetycznej powinny być ukierunkowane na odwrócenie obecnego trendu ułatwiania dostępu do zasobów paliw kopalnych i ich eksploatacji. Dążąc do zmniejszenia wytwarzania energii z paliw kopalnych, należałoby tak ukształtować te instrumenty, aby:

- wzmocnić władztwo publicznoprawne organów państwa nad eksploatacją paliw kopalnych, poprzez zwiększenie wymagań i obowiązków związanych z uzyskiwaniem koncesji na wydobywanie kopalni;
- zwiększyć uprawnienia społeczeństwa, w tym gmin, niezorganizowanych społeczności lokalnych oraz organizacji społecznych (w tym ekologicznych) do uczestnictwa (z prawami dostępu do sądu) w procedurach podejmowania decyzji dotyczących eksploatacji paliw kopalnych, zarówno w odniesieniu do indywidualnych przedsięwzięć, jak i planów oraz programów w tym zakresie.

Rozważać też można przyjęcie nowej zasady określającej maksymalne wydobycie kopalni, opartej na założeniu, że złoża paliw kopalnych są wyczerpywalne. Wielkość dopuszczalnego wydobycia wynikałaby wówczas z interesu publicznego oraz mechanizmu rynku koncesji, na wzór rynku uprawnień do emisji gazów cieplarnianych. Tego typu instrument musiałby jednak zostać przyjęty na poziomie Unii Europejskiej w drodze odpowiedniej dyrektywy.

2.4.7. Instrumenty ograniczania emisji powodowanej wytwarzaniem energii ze źródeł kopalnych

W dziedzinie ograniczania emisji powodowanych wytwarzaniem energii ze źródeł kopalnych flagowym instrumentem UE jest unijny system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (EU ETS). W Polsce do tej dziedziny odnosi się ustawa z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych⁵¹, która transponuje do polskiego porządku prawnego dyrektywę 2003/87/WE⁵² w zakresie zmian wprowadzonych przez dyrektywy 2004/101/WE⁵³ i 2009/28/WE. Warto w tym miejscu podkreślić, że dyrektywa z 2009 roku ustanawia nowe zasady EU ETS (mają być zmienione od roku 2013), w tym przede wszystkim tzw. system aukcji uprawnień do emisji⁵⁴.

Niestety, rządowy projekt nowej ustawy Prawo geologiczne i górnicze z dnia 16 grudnia 2008 r. (druk sejmowy nr 1696) nie tylko nie poszerza uprawnień grup i społeczności lokalnych, które mogłyby chronić zasoby przed nadmierną eksploatacją, ale wręcz ogranicza te uprawnienia; opiera się to na założeniu, że ułatwiony dla przedsiębiorców dostęp do zasobów i ich eksploatacja służy realizacji interesów państwa.

⁵¹ Dz. U. z dnia 13 czerwca 2011 r. nr 122, poz. 695.

⁵² Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz. Urz. UE L 275 z 25.10.2003, s. 32; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 7, s. 631); dalej - dyrektywa ETS.

⁵³ Dyrektywa 2004/101/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 października 2004 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie, z uwzględnieniem mechanizmów projektowych Protokołu z Kioto (Dz. Urz. UE L 338 z 13.11.2004, s. 18).

⁵⁴ Dyrektywy 2009/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniające dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz. Urz. UE L 140 z 05.06.2009, s. 63).

...ubieganie się przez Polskę o bezpłatne uprawnienia do emisji CO₂ jest działaniem utrwalającym uzależnienie polskiej gospodarki od energii wytwarzanej ze spalania węgla i de facto powoduje skutek przeciwny do deklarowanych przez rząd celów w zakresie redukcji emisji.

Wiadomo, że polski rząd przygotowuje wniosek do Komisji Europejskiej, na podstawie art. 10c dyrektywy 2003/87/WE, o przyznanie dla wybranych instalacji wytwarzania energii elektrycznej z węgla (w tym nowych instalacji, w przypadku których proces inwestycyjny został fizycznie rozpoczęty) nieodpłatnych uprawnień do emisji. Ewentualna decyzja o przyznaniu nieodpłatnych uprawnień do emisji dwutlenku węgla wpłynie w dużym stopniu na opłacalność budowy niektórych nowych bloków elektrowni węglowych oraz spowoduje nieuzasadnione zakłócenie konkurencji na rynku energetycznym. Niezależnie od oceny zasadności wniosku do Komisji, należy zauważyć, że ubieganie się przez Polskę o bezpłatne uprawnienia do emisji CO₂ jest działaniem utrwalającym uzależnienie polskiej gospodarki od energii wytwarzanej ze spalania węgla i *de facto* powoduje skutek przeciwny do deklarowanych przez rząd celów w zakresie redukcji emisji. Jeśli chodzi o udział Polski w systemie handlu uprawnieniami do emisji dwutlenku węgla, należy rekomendować przede wszystkim wycofanie się z planów korzystania przez Polskę z derogacji (art. 10c dyrektywy 2003/87/WE zawiera fakultatywne zwolnienie z systemu aukcji, a więc państwo członkowskie może z niego nie korzystać).

Innym instrumentem ograniczania emisji spowodowanych wytwarzaniem energii ze źródeł kopalnych (w tym przypadku z węgla) jest technologia wychwytywania i składowania dwutlenku węgla (*Carbon Capture and Storage, CCS*). Unia Europejska przyjęła dyrektywę 2009/31/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniającą dyrektywę Rady 85/337/EWG, Euratom, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE, 2008/1/WE i rozporządzenie (WE) nr 1013/2006⁵⁵. Dyrektywa z 2009 roku wprowadza otoczenie prawne dla powstawania instalacji CCS. Pomimo że termin transpozycji tej dyrektywy ustalony został na dzień 25 czerwca 2011 r., to w Polsce dopiero w marcu 2011 roku opublikowano założenia do projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo geologiczne i górnicze oraz innych ustaw, która ma na celu dokonanie transpozycji dyrektywy 2009/31/WE. Jak dotąd, nie został opublikowany nawet projekt tej ustawy.

Rozmiary opracowania nie pozwalają na omówienie wszystkich wynikających z prawa europejskiego instrumentów redukcji emisji gazów cieplarnianych do powietrza. Podsumowując należy stwierdzić, iż do realizacji każdej efektywnej polityki klimatyczno-energetycznej, a w szczególności Alternatywnej Polityki Energetycznej, konieczna jest terminowa i skuteczna transpozycja oraz implementacja (faktyczne wdrożenie) dyrektyw UE z zakresu redukcji emisji gazów cieplarnianych do powietrza, w tym m. in.:

- dyrektywy 2001/81/WE z dnia 23 października 2001 r. w sprawie krajowych poziomów emisji dla niektórych rodzajów zanieczyszczeń powietrza;
- dyrektywy 2001/80/WE z dnia 23 października 2001 r. w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych obiektów energetycznego spalania;
- dyrektywy 2008/50/WE z dnia 25 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy;
- dyrektywy 2009/31/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla;
- dyrektywy 2010/75/UE z dnia z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola).

⁵⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniająca dyrektywę Rady 85/337/EWG, Euratom, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE, 2008/1/WE i rozporządzenie (WE) nr 1013/2006, Dz. Urz. UE L 140/114 z 5.6.2009.

2.5. Uwagi końcowe

Ocena funkcjonujących obecnie w polskim porządku prawnym instrumentów regulacji sektora energetycznego w celu redukcji emisji zanieczyszczeń i ochrony klimatu wypada negatywnie. Dotyczy to zarówno instrumentów regulacji, jak i poszczególnych grup problemowych:

- likwidacji antyekologicznej pomocy państwa,
- wspierania odnawialnych źródeł energii,
- efektywności energetycznej,
- rozwoju konkurencji na rynku energetycznym,
- ograniczania wykorzystania paliw kopalnych jako źródła wytwarzania energii,
- ograniczania emisji powodowanej wytwarzaniem energii ze źródeł kopalnych.

Instrumentarium prawne jest nieskuteczne i skonstruowane niekonsekwentnie. Dwa podstawowe warunki realizacji efektywnej polityki klimatyczno-energetycznej w Polsce, czyli likwidacja subsydiowania paliw kopalnych oraz terminowe i pełne wdrożenie instrumentów wynikających z dyrektyw UE dotyczących klimatu i energii, nie są w Polsce konsekwentnie realizowane. Jak pokazuje przykład nieodpłatnych uprawnień do emisji gazów cieplarnianych dla instalacji wytwarzania energii elektrycznej z węgla, w Polsce wciąż jest obecne i planowane na przyszłość subsydiowanie energii z paliw kopalnych. Z kolei prawodawstwo Unii Europejskiej w zakresie ochrony klimatu i powietrza traktowane jest przez elity polityczne jako zło konieczne, czego rezultatem jest spóźniona, niejednokrotnie o wiele lat, niepełna lub minimalna transpozycja dyrektyw UE.

Realizacja Alternatywnej Polityki Energetycznej Polski do 2030 roku wymagałaby przede wszystkim odwrócenia tych negatywnych trendów w prawodawstwie klimatyczno-energetycznym w Polsce. Konieczna jest więc likwidacja instytucji powodujących przewagę konkurencyjną paliw kopalnych i równoczesne wprowadzenie regulacji, których celem jest wspieranie odnawialnych źródeł energii, efektywności energetycznej i oszczędności energii, rozwoju konkurencji na rynku energetycznym (z wyraźnym nastawieniem na rozwój energetyki rozproszonej w miejsce oligopolistycznej energetyki korporacyjnej) oraz ograniczanie wydobycia paliw kopalnych, a także ograniczanie emisji zanieczyszczeń ze źródeł wytwarzania energii.

Ogólny postulat jest taki: należy tak szybko, jak to tylko możliwe, kształtować otoczenie regulacyjne w myśl dyrektyw środowiskowych i energetycznych Unii Europejskiej oraz – w ramach wyznaczonych przez Konstytucję RP i prawo europejskie – poszukiwać nowatorskich rozwiązań i wprowadzać je w życie. Dzięki nowym instrumentom prawnym zostanie wzmocnione proklimatyczne oddziaływanie państwa na sektor energetyczny. W niniejszym rozdziale zaproponowaliśmy szereg konkretnych propozycji w tym zakresie.

Konieczna jest więc likwidacja instytucji powodujących przewagę konkurencyjną paliw kopalnych i równoczesne wprowadzenie regulacji, których celem jest wspieranie odnawialnych źródeł energii, efektywności energetycznej i oszczędności energii...

3. Instrumenty ekonomiczne wdrażania Alternatywnej Polityki Energetycznej

3.1. Uwagi wstępne

Rozwiązania finansowe poddane dyskusji w niniejszym rozdziale dotyczą przede wszystkim instrumentów ekonomicznych. Instrumenty te bez względu na ich charakter nie mogą być jednak analizowane w oderwaniu od ich ram prawnych. Nawet najbardziej atrakcyjny produkt finansowy nie znajdzie nabywcy w niestabilnym otoczeniu prawnym, niegwarantującym stopy zwrotu, która w przypadku energetyki wymaga długiego czasu. Atrakcyjność poszczególnych rozwiązań ekonomicznych – rozpatrywana pod względem trwałości – zależy więc od regulacji prawnych i ich stabilności; kwestie te są przedmiotem poprzedniego rozdziału niniejszego opracowania.

3.2. Ocena proponowanych w APE instrumentów

W programie APE proponuje się wprowadzenie następujących rozwiązań:

- zastosowanie instrumentu określanego w terminologii anglojęzycznej jako *tax credit*, przetłumaczonego niezręcznie w APE jako ulga kredytowa, a powinno być odliczenie podatkowe⁵⁶,
- rozwinięcie systemu kolorowych certyfikatów⁵⁷,
- założenie funduszu wspierania efektywności energetycznej oraz energetyki odnawialnej na zakupy/inwestycje energooszczędne.

Zastosowanie *tax credit*. Analiza tego instrumentu wymaga podania jego definicji, a przynajmniej opisu. Pojęcie *tax credit* odnosi się do transferu pieniężnego w kierunku odwrotnym niż płatność podatnik – państwo. Ma więc charakter odliczenia obniżającego kwotę płaconego podatku. Jednym z zastosowań takiego instrumentu jest zbudowanie warunku wiążącego wystąpienie owego transferu dopiero w przypadku zakupu technologii energooszczędnych (jak jest np. w USA). Ma to na celu obniżenie realnych kosztów zakupu technologii energooszczędnych i stworzenie bodźca do ich szerszego stosowania. Wysokość transferu ograniczona może być kwotowo (maksymalna suma w danym okresie na podatnika lub gospodarstwo domowe), procentowo (w stosunku do wartości inwestycji/zakupu) lub wskaźnikowo (kwota na wskaźnik opisujący podstawową cechę zakupowanej technologii, np. na jednostkę mocy). Stosuje się również kombinacje wymienionych ograniczeń. Możliwości zastosowania należy rozważać w kontekście:

- prawdopodobieństwa wdrożenia (polityczna, finansowa realność wdrożenia);
- skuteczności (rozumianej w tym konkretnym przypadku jako poprawa efektywności wykorzystania energii);
- efektywności kosztowej (ponieważ jest to pojęcie względne, proponowany instrument należy odnieść do już istniejących instrumentów).

⁵⁶ W kontekście podanego opisu tłumaczenie kategorii *tax credit* za pomocą polskiego terminu ulga kredytowa, użytego w APE, jest dość ryzykowne. Zamieszczony tu opis jest jednak zgodny z objaśnieniem w *The MIT Dictionary of Modern Economics*, D. Pearce, MIT Cambridge, 1992, s. 421.

⁵⁷ Obecny system złożony z certyfikatów zielonych (OZE), żółtych i czerwonych (kogeneracja), fioletowych (źródła wykorzystujące gaz z odmetanowania kopalń lub biogaz) można rozszerzyć o certyfikaty białe (efektywność energetyczna), pomarańczowe (źródła zaopatrzone w instalacje wychwytywania i zatłaczania dwutlenku węgla), błękitne (nowe źródła wysokosprawne) i brązowe (źródła wtłaczające biogaz do sieci - te ostatnie mają obowiązywać od 2012 r.).

Z uwagi na fakt, że NFOŚiGW rozpoczął już programy wspierania małych inwestycji związanych z technologiami energooszczędными, porównanie zostanie przeprowadzone na podstawie doświadczeń amerykańskich (EPA) i polskich.

Wydaje się, że w krótkiej i średniej perspektywie czasowej wprowadzenie tego instrumentu w Polsce nie jest realne z dwóch powodów: (a) zmiany w ustawach podatkowych są trudne ze względu na politycznie uwarunkowaną ścieżkę legislacyjną, (b) w sytuacji dużego deficytu budżetowego żadna koncepcja zmniejszenia dochodów budżetu nie ma szans uzyskania akceptacji. Z uwagi na fakt, że proces równoważenia budżetu nie jest działaniem krótkookresowym, wydaje się, że deficyt budżetowy jeszcze długo będzie blokował wprowadzenie takiego instrumentu. Nie zmienia to jednak stwierdzenia, że system amerykański ma znacznie większe możliwości penetracyjne rynku gospodarstw domowych z uwagi na wspieranie niewielkich (kwotowo) zakupów urządzeń energooszczędnych. Możliwość wykorzystania takich rozproszonych działań została już dostrzeżona przez fundusze ochrony środowiska w Polsce, jednak stopień wykorzystania tych oszczędności jest dalece niezadowalający. Zlikwidowanie gminnych funduszy ochrony środowiska dodatkowo skomplikowało możliwość wspierania umiarkowanych (kwotowo) działań związanych z energooszczędnością.

Pojęcie tax credit odnosi się do transferu pieniężnego w kierunku odwrotnym niż płatność podatnik - państwo[...] Ma to na celu obniżenie realnych kosztów zakupu technologii energooszczędnych i stworzenie bodźca do ich szerszego stosowania.

Rozwinięcie systemu kolorowych certyfikatów. Od systemu certyfikatów można oczekiwać przede wszystkim skuteczności towarzyszącej instrumentom, które u podstaw działalności mają założenie o charakterze nakazowym⁵⁸. Jednak z drugiej strony, analizując system zielonych certyfikatów w Polsce – a dokładniej kwotę opłaty zastępczej wnoszonej przez producentów z tytułu niedotrzymania wymaganego odsetka produkcji z OZE – to stereotypowe stwierdzenie można poddać w wątpliwość. W roku 2008 kwota wniesionej opłaty zastępczej wyniosła 370 mln zł, w kolejnym 2009 było to już 796 mln zł, a przychód za rok 2010 wyniósł 740 mln zł (i to przy uwzględnieniu zmniejszonego zużycia energii w Polsce). Oznacza to, że istniejące mechanizmy nie gwarantują wystarczająco szybkiego przyrostu produkcji energii z OZE, a dla roku 2009 zaległości wobec celu inzynkatywnego (8,7%) zbliżyły się do 2 punktów procentowych. Wobec braku możliwości optymalizacji rozwiązania poprzez analizę kosztów i korzyści (CBA), zasadna jest decyzja polityczna, podejmowana czy to na poziomie międzynarodowym, czy też krajowym. Dlatego też rozważanie poszczególnych celów dla konkretnych kolorów certyfikatów i kolejnych lat objętych systemem – ma charakter czysto polityczny i nie daje sprowadzić się do kwestii opłacalności. Skoro beneficjentami korzyści w dużej mierze będą przyszłe pokolenia, to analiza finansowa takich projektów w typowych horyzontach 10-20 lat nie będzie najczęściej satysfakcjonująca bez dodatkowego wsparcia. Takie jest też uzasadnienie istnienia dodatkowych przychodów z tytułu sprzedaży praw majątkowych, jakimi są certyfikaty. Kontrowersje i problemy, które można rozwiązać za pomocą analizy efektywności kosztowej (ale nie pełnej CBA) pojawiają się dopiero na etapie implementacji i operacjonalizacji systemu. Może to być jednak tylko analiza porównawcza, czy politycznie zdeterminowany cel można osiągnąć innymi metodami niższym kosztem. Szersza dyskusja problemu, czy kolorowe certyfikaty są najlepszym instrumentem (w kontekście alternatywnych taryf gwarantowanych *feed in tariff*), znajduje się dalej, w punkcie poświęconym nowym, możliwym do zastosowania instrumentom.

⁵⁸ Zbywalne zielone certyfikaty kwalifikuje się do grupy instrumentów rynkowych, ale u podstaw ich funkcjonowania leży nakaz produkcji energii z OZE w określonej ilości; kwestia takiego nakazu jest właśnie dyskutowana.

Tab. 2. Porównanie funkcjonowania odliczenia podatkowego (tax credit) i wspierania kolektorów słonecznych w sektorze gospodarstw domowych w USA i w Polsce

Kryterium porównania	Federal Tax Credit US EPA	Wspieranie kolektorów słonecznych przez NFOŚiGW
Zakres działań objętych wsparciem	Enumeracja działań energooszczędnych podlegających wsparciu, szeroki wachlarz działań	W 2011 dla podmiotów fizycznych tylko kolektory słoneczne, rozważana jest fotowoltaika
Potencjalni beneficjenci	Gospodarstwa domowe, przedsiębiorstwa	Gospodarstwa domowe i podmioty sektora publicznego
Wymagane zmiany prawa przy ewolucji instrumentu	Zmiana prawa podatkowego (podatek dochodowy)	Nie wymaga zmian na poziomie ustawy, jedynie na poziomie programów działań NFOŚiGW
Koszty transakcyjne	Rozliczenie następuje w ramach rozliczenia podatkowego, ale wymagana jest dodatkowa instytucja certyfikująca działania/technologie/towary podlegające wsparciu	Duża część przerzucona na banki komercyjne realizujące program w ramach wynegocjowanej (pomiędzy NFOŚiGW a poszczególnymi bankami) opłaty
Skutki dla budżetu	Zmniejszenie przychodów podatkowych	Zwiększenie przychodów podatkowych (częściowa spłata kredytu przez NFOŚiGW jest traktowana jako dochód, od którego beneficjent płaci podatek). Zmniejszeniu podlega natomiast majątek funduszy ochrony środowiska realizujących program
Dostępność dla gospodarstw domowych	Powszechna – z uwagi na duży zbiór działań podlegających wsparciu i rozliczenie przez powszechny system rozliczenia podatkowego. Dotyczy również zakupów relatywnie tanich urządzeń i usług (łódówki, docieplenie drzwi itd.)	Ograniczona do działań o wyższych nakładach ze względu na występujące koszty transakcyjne (przeciętna dotacja 6 tys. zł, przeciętny koszt 13 tys. zł; dane za kwiecień 2011 wg NFOŚiGW)
Efektywność kosztowa	Brak dostępnych oszacowań	Brak dostępnych oszacowań ⁽¹⁾ – program rozpoczęty w 2010
Skuteczność	Brak dostępnych oszacowań	Brak dostępnych oszacowań ⁽²⁾ – program rozpoczęty w 2010

(1) Znane są wartości przeciętnego kosztu, dotacji i efektu (w postaci powierzchni instalowanych kolektorów) oraz rodzaju zastępowanej energii. Nie ma jednak obliczeń dotyczących zmniejszenia emisji zanieczyszczeń.

(2) Znane są bieżące liczby złożonych wniosków, zrealizowanych i zakończonych wypłatą projektów, wartości te nie są jednak kojarzone z unikniętą emisją.

Źródło: Opracowanie własne, na podstawie informacji z NFOŚiGW oraz informacji o federalnym odliczeniu od podatku ze strony http://www.energystar.gov/index.cfm?c=tax_credits.tx_index

Założenie i wprowadzenie na rynek nowego funduszu wspierania efektywności energetycznej oraz energetyki odnawialnej na zakupy/inwestycje energooszczędne. Byłoby to zasadne w sytuacji, gdy:

- a) istniejące instytucje nie realizują (realizują częściowo) zadania związane z wspieraniem efektywności lub
- b) robią to nieefektywnie, przy czym to ostatnie stwierdzenie może obejmować:
 - wysokie koszty transakcyjne,
 - wybór nieoptymalnego pakietu wspieranych projektów,
 - wysokie koszty jednostkowe uzyskania efektu.

Istnieje również kwestia wykonalności koncepcji ustanowienia nowego funduszu. Wsparcie projektów polega – ujmując ogólnie – na ich subwencjonowaniu w takiej lub innej postaci, co wiąże się z koniecznością zapewnienia takiemu funduszowi źródeł finansowania. Innym wyjściem jest relokacja odpowiedzialności za wydatkowanie środków UE. Ta ostatnia możliwość nie jest do końca realna – w obecnym horyzoncie czasowym nie jest to możliwe, a środki w dalszej perspektywie nie są jeszcze zdeterminowane. Dywagacje dotyczące pozyskania środków unijnych przez nową instytucję pomijają istotną kwestię doświadczenia w ich obsłudze.

Powracając do kwestii realizacji zadań związanych z efektywnością energetyczną – w kontekście ich wspierania finansowego – sporo kontrowersji dostarcza termomodernizacja istniejących budynków. Działający obecnie fundusz termomodernizacyjny obsługiwany przez BGK nie spełnia założeń projektowych w zakresie liczby realizowanych projektów⁵⁹. W niektórych latach tak niskie tempo było usprawiedliwione brakiem środków, jednak bywały też lata, gdy podaż kapitału na zdefiniowanych w programie warunkach przewyższała popyt na ten kapitał. Koszty obsługi funduszu⁶⁰ w latach 2005–2007 wynosiły średnio 4,1%, zatem w porównaniu do kosztów NFOŚiGW (1,5%) były relatywnie wysokie⁶¹. Reasumując – w sektorze gospodarstw domowych dyskutowany fundusz jest podstawowym i równocześnie trudno dostępnym źródłem wsparcia. O ile w przypadku budynków użyteczności publicznej czy też przedsiębiorstw (a przynajmniej sektora małych i średnich przedsiębiorstw – MSP) istnieją inne źródła finansowania, o tyle dla beneficjentów indywidualnych dostęp do innych środków jest ograniczony. Jest to zatem istotny argument za zmianą warunków przyznawania pomocy i znacznego dofinansowania funduszu aktywnie udzielającego takiej pomocy⁶².

Kwestią otwartą pozostaje natomiast rozstrzygnięcie, czy da się zintensyfikować proces wykorzystując dotychczasowe struktury organizacji zajmujących się wspieraniem efektywności energetycznej, czy też niezbędne jest powołanie nowej instytucji. Z pewnością przesłanką do podjęcia decyzji będzie podsumowanie doświadczeń NFOŚiGW z programu kolektorów słonecznych. Wejście (za pośrednictwem banków komercyjnych) w sektor gospodarstw domowych było nowym doświadczeniem dla tej instytucji, powołanej do wspierania dużych inwestycji. Być może wypracowana przez NFOŚiGW współpraca z bankami komercyjnymi ma

...system amerykański ma znacznie większe możliwości penetracyjne rynku gospodarstw domowych z uwagi na wspieranie niewielkich (kwotowo) zakupów urządzeń energooszczędnych. Możliwość wykorzystania takich rozproszonych działań została już dostrzeżona przez fundusze ochrony środowiska w Polsce, jednak stopień wykorzystania tych oszczędności jest dalece niezadowolający.

⁵⁹ W założeniach miało to być 5000 budynków rocznie, co przy liczbie blisko 500 000 budynków nadających się do termomodernizacji i tak nie jest wielkością zawrotną, wskazuje bowiem, iż czas realizacji programu wynosi około 100 lat, czyli przekracza żywotność tych obiektów. W praktyce, w czasie działania funduszu, a więc w okresie 1999-2010 zaledwie w 3 latach liczba wypłaconych premii przekroczyła 50% zakładanej wartości, nigdy nie osiągając wielkości docelowej. W okresie 2008-2010 wypłacano 3-3,5 tysięcy premii termomodernizacyjnych rocznie.

⁶⁰ Definiowane jako koszty własne działalności do wartości wypłaconej pomocy.

⁶¹ Za akceptowalne uważa się koszty do 5%, niemniej jednak przykład innych instytucji krajowych wskazuje, że istnieją możliwości ich obniżenia. Wydaje się to tym bardziej realne, że mamy tu do czynienia z projektami jednorodnymi.

⁶² Kwoty rzędu 200 mln zł/rok, alokowane z budżetu państwa, są zdecydowanie niewystarczające.

Działający obecnie fundusz termomodernizacji obsługiwany przez BGK nie spełnia założeń projektowych w zakresie liczby realizowanych projektów [...] w sektorze gospodarstw domowych, fundusz jest podstawowym i równocześnie trudno dostępnym źródłem wsparcia. O ile w przypadku budynków użyteczności publicznej czy też przedsiębiorstw [...] istnieją inne źródła finansowania, to dla beneficjentów indywidualnych dostęp do innych środków jest ograniczony.

szansę zostać rozszerzona o inne formy wsparcia efektywności energetycznej. Z pewnością przedefiniowaniu musi ulec sama formuła wspierania finansowego stosowana w przypadku termomodernizacji, nie można bowiem oczekiwać gwałtownego wzrostu popytu bez uatrakcyjnienia oferowanego produktu (czyli zwiększenia udziału środków publicznych). Z uwagi na konstrukcję prawną funduszu termomodernizacyjnego trudno oczekiwać zwiększenia alokacji z budżetu centralnego (ze względu na trudną sytuację budżetową). Ten mechanizm wsparcia wydaje się więc mało perspektywiczny. Zasobniejszym (finansowo) źródłem jest zapewne NFOŚiGW, jednak podmiot ten alokuje środki po analizie kosztu uzyskania efektu ekologicznego. Jeżeli zatem inwestycje wielkoskalowe lub w przedsiębiorstwach okażą się „tańsze”, wybór padnie na obszar efektywniejszy kosztowo.

3.3. Ocena istniejących obecnie instrumentów

Przed podjęciem analizy istniejących instrumentów ekonomicznych polityki energetycznej należy zwrócić uwagę na duży stopień złożoności oceny i pewną sprzeczność kryteriów cząstkowych. Cała polityka energetyczna stoi bowiem przed dwoma nie do końca zbieżnymi wyzwaniem, którymi są:

- skuteczność – mierzona stopniem osiągnięcia zobowiązań przyjętych przez Polskę,
- efektywność – gdzie kluczową rolę odgrywa relacja kosztów do uzyskanych efektów.

Przykładowo: działania cechujące się najwyższą skutecznością niekoniecznie należą do najtańszych, stąd też spore trudności w uzyskaniu jednoznacznej oceny istniejących instrumentów. Pojęcie „*instrumentu optymalnego*” wymaga też zdefiniowania, z czyjego punktu widzenia ma to być rozwiązanie optymalne. Dobrą ilustracją zasadniczej rozbieżności poglądów na pojęcie „*optymalności*” jest obowiązek zakupu energii ze źródeł odnawialnych. Z jednej strony taka gwarancja zbytu cieszy się z całą pewnością uznaniem producentów tej energii. Z drugiej jednak strony podmiot odpowiedzialny za zbilansowanie popytu i podaży ma już zupełnie inną opinię na temat tego obowiązku, postrzegając go przez pryzmat wzrostu kosztów w systemie. Analogicznie odbiorca końcowy, którego interesuje wyłącznie kwestia ceny płaconej za energię (z pominięciem interesów przyszłych pokoleń), uzna taki obowiązek za źródło wzrostu ceny energii. Wobec tak dużego zróżnicowania poglądów należy podkreślić, że rozważania zamieszczone w niniejszym opracowaniu prowadzone są z punktu widzenia rządu, który jest odpowiedzialny za utrzymanie konkurencyjności gospodarki, spełnienie wymagań wynikających z przyjętych zobowiązań międzynarodowych oraz uwzględnienie interesów przyszłych pokoleń.

Obowiązujące obecnie opłaty emisyjne za zanieczyszczenia wprowadzane do powietrza atmosferycznego są głównym instrumentem ekonomicznym służącym efektywnej polityce energetycznej. Warto wiedzieć, czy są instrumentem rzeczywiście skutecznym.

Działanie bodźcowe opłaty pojawia się w momencie, kiedy jej uiszczenie jest alternatywą pełnych, finansowych kosztów redukcji emisji. Porównanie nie jest proste, gdyż pojęcie średnich (dla Polski czy innego kraju) jednostkowych kosztów redukcji konkretnego zanieczyszczenia jest raczej efektem statystycznym – uśrednieniem wielu technologii redukcji, konwersji itp.

W rzeczywistości koszty te różnią się zdecydowanie w zależności od stosowanych technologii, ich wielkości (efekt skali) itp. Dla wybranych technologii dokonano porównania jednostkowych nakładów inwestycyjnych z jednostkowymi opłatami⁶³. Już tak uproszczone zestawienie wskazuje, że stawki opłat emisyjnych w Polsce dla przeważającej ilości technologii redukcji nie zbliżają się do poziomu bodźcowego (rys. 3).

Stwierdzenie braku działania bodźcowego nie jest jednak równoznaczne z koniecznością podniesienia jednostkowych opłat emisyjnych. Bezpośrednim rezultatem wzrostu stawek będzie wzrost kosztów u producentów, niekoniecznie przekładający się na zmniejszenie emisji. W praktyce emisje w Polsce zależą bowiem nie od wysokości stawki jednostkowej opłat emisyjnych, ale od pozwoleń i standardów emisyjnych. Ponieważ nie ma możliwości zlikwidowania/uniknięcia dużej części standardów i limitów (wynikają one z dyrektyw UE, które należało transponować i implementować), nie ma sensu teoretyczna dyskusja o wyższości efektywności kosztowej podatków emisyjnych nad pozwoleniami. Uzasadnieniem utrzymania istniejącego systemu jest obowiązek przestrzegania zasady „*zanieczyszczający płaci*” (PPP) oraz utrzymanie funduszowej roli opłat emisyjnych.

Kolejnymi instrumentami mającymi obecnie zastosowanie w Polsce są różnego rodzaju dotacje inwestycyjne i ulgi podatkowe (np. zwolnienie z akcyzy). Intensywność pomocy zależy od programu, w ramach którego jest udzielana, i od rodzaju beneficjenta. Ocena efektywności takich instrumentów w stosunku do OZE wymaga odniesienia do skuteczności osiąganey w innych krajach. Niełatwo to jednak zrobić, gdyż nie ma systematycznej, pełnej statystyki wszystkich rodzajów dotacji⁶⁴, nie mówiąc o tym, że efekty stosowania instrumentów (rozumiane jako wzrost mocy zainstalowanych i wzrost produkcji energii z OZE) można obserwować tylko w sposób łączny, jako rezultat zarówno wsparcia w fazie inwestycyjnej, jak i wpływu pozostałych instrumentów (np. gwarancja zakupu energii w długim okresie, zagwarantowanie stałych cen zbytu).

3.4. Propozycje nowych instrumentów wspomagających wdrożenie APE

Pełna internalizacja kosztów – zasygnalizowana w APE jako „*Ponoszenie pełnych kosztów wytwarzania, dystrybucji i użytkowania energii oraz paliw*” – jest postulatem równie słusznym, co niezmiernie trudnym do realizacji. Pełna internalizacja wymagałaby stosowania opłat emisyjnych (zwanymi podatkami pigouwiańskimi) o zmiennych (geograficznie) stawkach. Również ich zmienność w czasie mogłaby być przedmiotem dyskusji. Podatki o stałych (geograficznie) stawkach są uzasadnione wyłącznie w przypadku niekorzyści o charakterze globalnym, jak na przykład efekt cieplarniany. Najczęściej emisje zanieczyszczeń takich jak: SO₂, NO_x czy promieniowanie radioaktywne prowadzą do niekorzyści o charakterze lokalnym (a przynajmniej mocno zróżnicowanych terytorialnie), których dotkliwość zależy od gęstości zaludnienia, intensywności działalności gospodarczej, wytwarzanej wartości dodanej itp. Postulat pełnej internalizacji jest więc całkowicie poprawny w sferze teoretycznej i niezmiernie trudny do

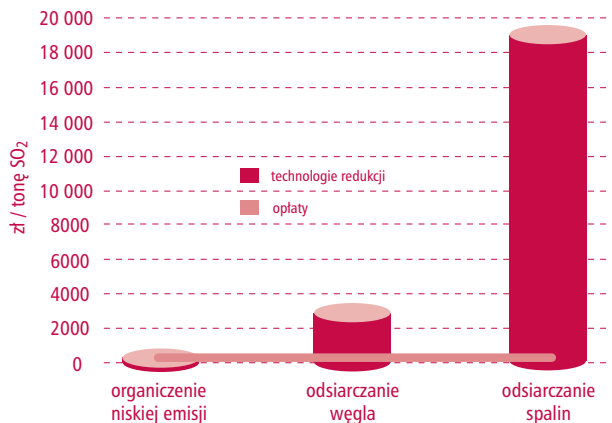
Cała polityka energetyczna stoi przed dwoma nie do końca zbieżnymi wyzwaniem, którymi są:

- *skuteczność*
– *mierzona stopniem osiągnięcia zobowiązań przyjętych przez Polskę;*
- *efektywność*
– *gdzie kluczową rolę odgrywa relacja kosztów do uzyskanych efektów.*

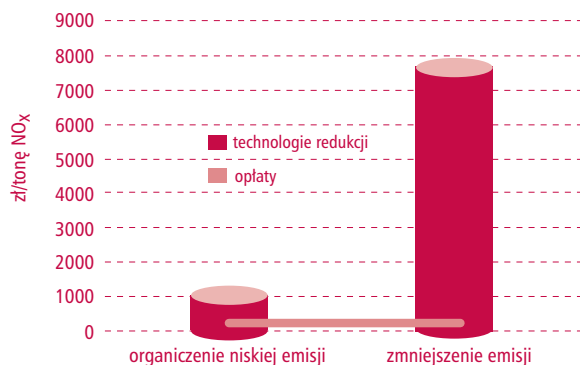
⁶³ Do porównania wykorzystano zagregowane koszty jednostkowe redukcji opracowane przez EkoFundusz z okazji zamknięcia programu ekokonwersji w Polsce. Z racji skali działania EkoFunduszu, będą to wskaźniki opisujące mniejsze projekty niż te realizowane w NFOŚiGW. Zob.: S. Sitnicki (red.), *EkoFundusz w liczbach*, Warszawa 2010.

⁶⁴ Zob. jednorazowe badania: *Analysis of the Scope of Energy Subsidies and Suggestions for the G-20 Initiative*, IEA, OPEC, OECD, WORLD BANK joint report, prepared for submission to the G-20 Summit Meeting Toronto (Canada), 26-27 June 2010, ed. 16 June 2010.

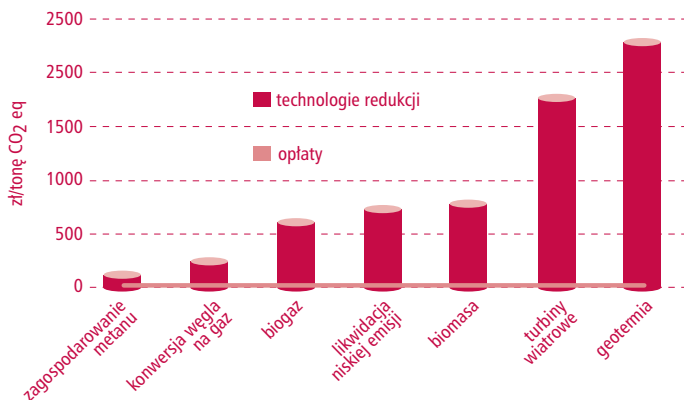
Rys. 3. Porównanie jednostkowych kosztów redukcji do jednostkowych opłat za emisję SO₂



Rys. 4. Porównanie jednostkowych kosztów redukcji do jednostkowych opłat za emisję NO_x



Rys. 5. Porównanie jednostkowych kosztów redukcji do jednostkowych opłat za emisję CO₂



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wskaźników zagregowanych przez EkoFundusz; zob. S. Sitnicki (red.), *EkoFundusz w liczbach*. Warszawa 2010.

operacjonalizacji. W praktyce istnieją w Europie zróżnicowane geograficznie systemy opłat za korzystanie z wód, ale akurat te płatności nie mają zasadniczego znaczenia dla sektora energetycznego. Podatki emisyjne za zanieczyszczanie powietrza cechują się w ramach poszczególnych krajów jednolitymi stawkami.

Podstawowym dylematem związanym z ewentualnymi nowymi instrumentami jest wybór pomiędzy kolorowymi certyfikatami a taryfami gwarantowanymi. Te ostatnie wydają się znacznie powszechniejsze w gospodarkach zarówno rozwiniętych, jak i rozwijających się⁶⁵, jednak liczenie zastosowań na sztuki (np. 6 taryf gwarantowanych wobec 4 systemów certyfikatów) w poszczególnych krajach nie jest najmocniejszym argumentem. Oba systemy opierają się na prywatnych subsydiach przekazywanych przez odbiorców końcowych producentom energii odnawialnej. Wyższy udział produkcji w OZE skutkuje w obu przypadkach koniecznością zgromadzenia wyższej kwoty na dopłaty. Podobny jest też system gwarantowanego zbytu, nakazujący zakup wyprodukowanej energii. Z pewnością ważnym elementem różnicującym oba systemy jest element ryzyka przy obliczaniu stopy zwrotu nowych inwestycji. Taryfa gwarantowana w długim okresie – w doskonały sposób upraszcza rachunek i pozwala precyzyjnie wyliczyć czas zwrotu przy zdefiniowanej stopie zwrotu. Trudno się zatem dziwić, że cieszy się większym uznaniem inwestorów, co przekłada się na powszechne stosowanie. Należy jednak zauważyć, że o ile producenci potrafią wyliczyć parametry zwrotu dla własnych inwestycji, o tyle predykcja ceny dla odbiorcy końcowego wcale nie jest prosta, gdyż ilość energii produkowanej z OZE (a więc kwota niezbędna na dopłaty do tej produkcji) nie jest narzucona. System gwarantowanych taryf oferuje atrakcyjny produkt, jednak trudno przewidzieć popyt, a dokładnie jego wielkość.

Z kolei system certyfikatów postrzegany jest jako mniej ingerujący w mechanizmy rynkowe, za to narażony na polityczne ryzyko manipulowania w czasie:

- ceną certyfikatu (poprzez manipulację wysokością opłaty zastępczej, za którą podąża cena certyfikatu);
- liczbą certyfikatów, które trzeba umorzyć (liczonej w Polsce jako odsetek ilości energii sprzedanej odbiorcom końcowym).

Nie do pominięcia jest też fakt, że system zielonych certyfikatów – z precyzyjnie określoną ścieżką dojścia do konkretnego celu ekologicznego – jest prostszym instrumentem realizacji międzynarodowych porozumień czy wymagań. Mając precyzyjnie wyznaczony udział OZE (w zasadzie pomijalny jest fakt, czy udział ten zostanie osiągnięty czy nie, gdyż obciążenia z tytułu opłaty zastępczej są porównywalne), można nieco dokładniej policzyć energetyczny mix i przewidzieć jego konsekwencje cenowe dla odbiorcy końcowego.

Polemikę wywołuje się wzburzać kolejne stwierdzenie dotyczące hipotetycznej wady systemu certyfikatów: „relatywnie stała cena za certyfikat i krocząca (średnia z poprzedniego roku) cena zbytu energii działają bodźcowo na producentów szukających najtańszych metod wytwarzania energii z OZE. W efekcie droższe technologie nie znajdują masowego zastosowania”. Dążenie producentów do obniżania kosztów wytwarzania energii jest raczej pożądanym zjawiskiem, zresztą cena gwarantowana ustalona na 20 lat też do tego skłania,

Podstawowym dylematem [...] jest wybór pomiędzy kolorowymi certyfikatami a taryfami gwarantowanymi. Te ostatnie wydają się znacznie powszechniejsze [...] System gwarantowanych taryf oferuje atrakcyjny produkt, jednak trudno przewidzieć popyt, a dokładnie jego wielkość [...] System certyfikatów postrzegany jest jako mniej ingerujący w mechanizmy rynkowe, za to narażony na polityczne ryzyko manipulowania w czasie...

⁶⁵ Według stanu na koniec roku 2009 rozwiązanie to było stosowane w 63 krajach. Informacja za: *Spurring Growth of Renewable Energies in MENA through Private-Sector Investment*, MENA-OECD Business Council: Task Force on Energy and Infrastructure, Working Paper, OECD 2010, s. 13.

gdyż prowadzi do zwiększenia zysku. Warto zauważyć, że w obu rozwiązaniach dążenie do obniżania kosztów (przy już ustalonych regułach gry, czyli cenie certyfikatu lub ustalonej cenie zbytu) nie przekłada się na obniżenie ceny dla odbiorcy końcowego.

Źródła:

1. *Analysis of the Scope of Energy Subsidies and Suggestions for the G-20 Initiative*, IEA, OPEC, OECD, WORLD BANK joint report, prepared for submission to the G-20 Summit Meeting Toronto (Canada), 26-27 June 2010, ed. 16 June 2010.
2. <http://www.bgk.com.pl/fundusz-termomodernizacji-i-remontow-2/dane-liczbowe>
3. http://www.energystar.gov/index.cfm?c=tax_credits.tx_index
4. <http://www.nfosigw.gov.pl/srodki-krajowe/doplata-do-kredytow/doplata-do-kredytow-na-kolektory-sloneczne/biezace-efekty-wdrazania/>
5. *Informacja o wynikach kontroli zarządzania i wykorzystania na cele budowlane środków Funduszy utworzonych w Banku Gospodarstwa Krajowego*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2009.
6. *NFOŚiGW na rzecz efektywności energetycznej*, NFOŚiGW, Warszawa 2010.
7. Perce D. (red.), *The MIT Dictionary of Modern Economics*, MIT Cambridge, 1992.
8. Sitnicki S. (red.), *EkoFundusz w liczbach*, Warszawa 2010.
9. *Spurring Growth of Renewable Energies in MENA through Private-Sector Investment*, MENA-OECD Business Council: Task Force on Energy and Infrastructure, Working Paper, OECD 2010.

Elżbieta Szadzińska, Łukasz Woźniacki (Federacja Konsumentów)

4. Zachowania konsumentckie a możliwość wdrażania Alternatywnej Polityki Energetycznej Polski do 2030 roku

Zagrożenia związane z postępującymi zmianami klimatycznymi, wzrost zapotrzebowania na energię, a jednocześnie wyczerpywanie się jej tradycyjnych źródeł spowodowało konieczność opracowania nowej strategii, która przyczyni się do powstania równowagi pomiędzy gospodarką, społeczeństwem i środowiskiem. Cała Unia Europejska, a także Polska jako państwo członkowskie, muszą prowadzić politykę gospodarczą i przemysłową zakładającą niską emisję gazów cieplarnianych i zmiany koszyka energetycznego na korzyść odnawialnych źródeł energii.

Główny problem polskiej energetyki polega na jej niskiej wydajności, ale również na niskiej efektywności wykorzystania energii. Osobnym problemem jest konieczność zwiększenia bezpieczeństwa dostaw energii i ograniczenia zależności Polski od obszarów niestabilnych politycznie lub od jednego dostawcy. Wszystko to sprawia, że konieczne jest wypracowanie nowej polityki energetycznej i odpowiednich instrumentów jej wspierania i propagowania. Zadanie to stoi nie tylko przed resortem odpowiedzialnym za energetykę, ale także przed tymi osobami i instytucjami, które w dziedzinie energetyki mogą wypowiadać się kompetentnie; mówiąc ogólnie – zadanie powinno być realizowane we współpracy władz z partnerami społecznymi i w dialogu ze społeczeństwem obywatelskim.

Przykładem zaangażowania grupy społecznej (społecznego *think-tanku*) w tworzenie polityki energetycznej jest raport *Alternatywna Polityka Energetyczna Polski do 2030 roku*⁶⁶ przygotowany przez Instytut na rzecz Ekorozwoju. Zdaniem autorów alternatywna polityka energetyczna powinna opierać się na: bezpieczeństwie energetycznym, konkurencyjności, dbałości o zrównoważony rozwój i dbałości o społeczny i kulturowy wymiar energetyki. Najważniejszym zagadnieniem, od którego zależy powodzenie całej alternatywnej polityki, jest wzrost efektywności systemu możliwy dzięki:

- zmniejszeniu zużycia ciepła,
- wzrostowi wydajności energetycznej,
- poprawie sprawności wytwarzania i przesyłania energii elektrycznej i ciepłej,
- sprawniejszemu wykorzystaniu energii przez odbiorców końcowych.

Powstaje zatem pytanie, czy odbiorcy końcowi – mamy tu na myśli głównie indywidualnych konsumentów (gospodarstwa domowe) – swoim zachowaniem, stylem życia, wyborami produktów poprą alternatywną politykę energetyczną? Jak wysoki jest poziom ich świadomości w odniesieniu do środowiska, ekologii? Czy zdają sobie sprawę, jaki wpływ na te dziedziny mogą mieć poprzez swoje wybory konsumentckie? Jak ważny jest to temat, niech świadczy fakt, że w piątej edycji „*Tablicy wyników dla rynków konsumenckich*”⁶⁷, badania przeprowadzonego przez Komisję Europejską na wiosnę 2011 roku, po raz pierwszy zapytano o te kwestie. Konsumentom zadano

...konieczne jest wypracowanie nowej polityki energetycznej i odpowiednich instrumentów jej wspierania i propagowania. Zadanie to stoi nie tylko przed resortem odpowiedzialnym za energetykę [...] mówiąc ogólnie – zadanie powinno być realizowane we współpracy władz z partnerami społecznymi i w dialogu ze społeczeństwem obywatelskim.

⁶⁶ http://www.ine-isd.org.pl/theme/UploadFiles/File/publikacje/broszury/ine_alternatywna_polityka_decyzje.pdf

⁶⁷ http://ec.europa.eu/consumers/strategy/facts_en.htm#5CMS

pytanie, czy przy podejmowaniu decyzji o zakupie biorą pod uwagę, jak wybrany przez nich produkt wpływa na środowisko. Z Polski 27% badanych konsumentów odpowiedziało twierdząco. Średni wynik pozytywnych odpowiedzi dla całej UE wynosił 32%.

Dużo bardziej optymistyczny obraz świadomego konsumenta wyłania się z badania Eurobarometru nt. postaw Europejczyków wobec zrównoważonej konsumpcji i produkcji, przeprowadzonego w 2009 roku⁶⁸. Wtedy to prawie 80% ankietowanych Polaków zadeklarowało, że zwraca uwagę na wpływ kupowanych produktów na środowisko. Produkty energooszczędne zostały wymienione na drugim miejscu (po ograniczeniu ilości odpadów i recyklingu) – jako te, które najbardziej przyczyniają się do ochrony środowiska. Ponad 70% badanych polskich konsumentów deklaruje, że podczas zakupów zwraca uwagę na informację o zużyciu energii i paliwa przez kupowany sprzęt; 20% (średnia dla UE 14%) badanych uważa, że ich wiedza na temat wpływu kupowanego produktu na środowisko jest duża. Biorąc pod uwagę dostępność informacji na rynku jest to wynik zaskakująco wysoki. Niestety, zachodzi obawa, że tak naprawdę znajomość tematu jest powierzchowna; konsumenci nie wiedzą, jakie dane o produkcie faktycznie świadczą o jego przyjazności dla środowiska. I tak na przykład w odpowiedzi na pytanie, jakie informacje powinny być umieszczone na ekologicznym oznakowaniu, *carbon footprint* produktu został wymieniony na ostatnim miejscu.

Podobny obraz wyłania się z raportu z badań świadomości ekologicznej Polaków, przeprowadzonych również w 2009 roku przez Instytut na rzecz Ekorozwoju⁶⁹. Dane z roku 2009 zostały porównane z wynikami badania przeprowadzonego rok wcześniej. Z raportu wynika, że wiedza na temat ochrony środowiska, zmian klimatycznych jest powierzchowna, a rozbieżność pomiędzy deklaracjami a faktycznymi działaniami na rzecz ochrony środowiska – znaczna. Wyniki badania pokazały, że w roku 2009 w porównaniu do roku 2008 spadło zainteresowanie konsumentów oszczędzaniem energii i wody. Ponad 21% ankietowanych nie interesuje się zupełnie ilością zużywanej w ich domach wody, a prawie 16% – oszczędzaniem energii. W obliczu rosnących cen za media zachowanie to jest zaskakujące. Autorzy raportu upatrują przyczyny takiej postawy w tym, że *„...ludzie nie mają już zbyt dużych możliwości zmniejszenia zużycia tych mediów, z uwagi na wyczerpanie się tzw. prostych rezerw ograniczania wcześniejszego marnotrawstwa, przy jednoczesnym dążeniu do podniesienia standardu życia (co oznacza wzrost konsumpcji różnych dóbr)”*.

Do porównania warto przytoczyć wyniki badania, jakie w roku 2008 przeprowadziła firma Gemius S. A., na zlecenie Forum Odpowiedzialnego Biznesu. Firma ta zbadała świadomość ekologiczną polskich internautów, na próbie 1008 osób⁷⁰. Analizując wyniki niejako z góry zakładamy, że w ankiecie brali udział ludzie otwarci, aktywnie poszukujący informacji, mający dostęp do wielu jej źródeł, a więc grupa o poziomie świadomości wyższym niż poziom przeciętnego konsumenta. Ale również i w tym przypadku wyniki pokazują, że zachowania proekologiczne osób badanych są w większym stopniu kwestią ich wiary, a nie rzeczywistości. Aż 77% uczestników badania deklaruje, że stan środowiska naturalnego leży im na sercu, ale tylko 12% zwracało uwagę, czy kupowane przez nich produkty są bezpieczne dla środowiska. Głównym kryterium, jakim się kierowali przy wyborze produktów, była cena.

W prawie każdym badaniu konsumenci deklarują, że byliby skłonni zapłacić wyższą cenę za produkt, co do którego mieliby pewność, że jest bezpieczny dla środowiska. Takie deklaracje trzeba jednak interpretować z dużą ostrożnością. Gdy dochodzi do pytań szczegółowych okazuje się, że wysoka cena jest skuteczną barierą przy zakupie produktów przyjaznych środowisku.

⁶⁸ http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_256_en.pdf

⁶⁹ Świadomość ekologiczna Polaków - zrównoważony rozwój - raport z badań 2009, opr. dr Artur Boltmruk z Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, wyd. Instytut na rzecz Ekorozwoju: <http://www.ine-isd.org.pl/lang/pl/page/raporty/id/40/>

⁷⁰ <http://odpowiedzialnybiznes.pl/pl/baza-wiedzy/badania/badania-fob.html?id=2040>

Większość badanych potwierdzała, iż zdaje sobie sprawę, że ich indywidualne zachowania mają bardzo duży wpływ na stan środowiska naturalnego. Ponad połowa podejmowała prostą aktywność na rzecz ochrony środowiska: 62% sortowało śmieci, 58% oszczędzało wodę i energię elektryczną. Połowa ankietowanych oceniła poziom swojej wiedzy o ochronie środowiska jako dobry, a tylko 9% uważało, że niewiele wie na ten temat.

Również we wspomnianym wcześniej raporcie z badań świadomości ekologicznej Polaków, sporządzonym w 2009 przez Instytut na rzecz Ekorozwoju, cena została podana jako główne kryterium podejmowanych decyzji o zakupie sprzętu AGD i RTV. Dla ponad 76% ankietowanych cena była głównym wyznacznikiem zakupów. Prawie połowa badanych zwracała uwagę na markę producenta i trwałość oraz bezusterkowość sprzętu. Dla 37% konsumentów istotna była oszczędność energii i wody, co wpływa na koszty eksploatacji sprzętu. Jednak ta grupa nabywców zmalała w porównaniu z rokiem 2008, kiedy to ponad 42% deklaroowało swoje zainteresowanie energooszczędnością kupowanego sprzętu. Potwierdza to tylko wcześniej postawioną przez autorów raportu tezę, że skłonność konsumentów do ograniczania kosztów używania podstawowych mediów spadła. Także i w tym badaniu proekologiczne kryteria wyboru produktów są na szarym końcu listy kryteriów branych pod uwagę przy podejmowaniu decyzji zakupowych.

Podobne tendencje przedstawia raport z najnowszego badania przeprowadzonego w maju 2011 roku przez polski serwis Skąpiec.pl⁷¹ porównujący ceny w sklepach internetowych. Kupując *on-line* konsumenci też głównie kierują się ceną, a tuż za nią plasuje się marka producenta. Takie informacje, jak moc urządzenia, miały drugorzędne znaczenie dla kupujących. Co prawda, raport mówi o wzroście zainteresowania sprzętem wysokiej klasy energetycznej, ale odnosi się to tylko do sprzętu klasy A+. Produkty klasy A++ nie cieszą się już takim zainteresowaniem ze względu na wysoką cenę.

Jak już wspomniano, konsumenci są na ogół świadomi, że ich zachowania oddziałują na środowisko. Autorzy przytaczanego raportu Instytutu na rzecz Ekorozwoju piszą, że analiza odpowiedzi pozwala optymistycznie stwierdzić, iż „wzrosła w społeczeństwie wiara w skuteczność indywidualnych działań oraz wyraźnie zmniejszyła się obawa przed brakiem zrozumienia dla zachowań proekologicznych ze strony otoczenia, bądź też wzrosła akceptacja społeczna dla tego rodzaju postaw (choć to ostatnie wyjaśnienie wydaje się mniej prawdopodobne)”.⁷²

W badaniu Eurobarometru na temat stosunku obywateli europejskich do środowiska, przeprowadzonym w kwietniu i maju 2011 roku⁷², 68% badanych Polaków oceniło, że działania obywateli na rzecz środowiska są zbyt małe, ponieważ aż dla 92% ochrona środowiska jest niezmiernie ważna. Na pytanie, co z kwestii środowiskowych martwi ich najbardziej, 21% wskazało zmiany klimatyczne, a 19% – uszczuplanie zasobów naturalnych. Największym zmartwieniem Polaków (52%) jest rosnące zaśmiecanie otoczenia i zanieczyszczenie powietrza (40%). Postawy konsumpcyjne są powodem zmartwienia tylko dla 12% ankietowanych Polaków.

Z przedstawionych powyżej badań wylania się mało optymistyczny obraz przeciętnego polskiego konsumenta, który co prawda deklaruje swoje z troskanie o stan środowiska naturalnego, ale w życiu codziennym nie podejmuje zbyt wielu działań, aby to środowisko chronić. Czy dlatego, że nikt go tego nie uczy, nie odpowiada, co zmienić w codziennym zachowaniu, i nie wyjaśnia, dlaczego warto to zrobić. Nie jest to do końca prawdą, gdyż znane są liczne przykłady działań

W badaniu Eurobarometru na temat stosunku obywateli europejskich do środowiska, przeprowadzonym w kwietniu i maju 2011 roku, 68% badanych Polaków oceniło, że działania obywateli na rzecz środowiska są zbyt małe, ponieważ aż dla 92% ochrona środowiska jest niezmiernie ważna.

⁷¹ <http://www.skapiec.pl/site/doc/200/18/294/>

⁷² http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_365_fact_pl_en.pdf

prowadzonych zarówno przez administrację państwową, jak i organizacje pozarządowe, których celem jest podniesienie ekologicznej świadomości obywateli i zachęcenie ich do zachowań proekologicznych. Przyjrzymy się bliżej kilku wybranym przedsięwzięciom, które zachęcają konsumentów do ograniczenia zużycia energii i wskazują na płynące z tego korzyści dla środowiska.

Na stronach internetowych Urzędu Regulacji Energetyki⁷³ konsument znajdzie kompleksową poradę dla odbiorców energii, jak zmienić codzienne przyzwyczajenia, żeby płacić mniejsze rachunki za energię wykorzystywaną w mieszkaniach. Czytając ten poradnik widzimy, że oszczędzać możemy przy każdej domowej czynności, począwszy od usunięcia kurzu z kaloryferów, a skończywszy na wieczornej kąpeli pod prysznicem. Prawdopodobnie większość konsumentów dopiero po takiej lekturze inaczej spojrzy na swoje mieszkanie i dostrzeże nieszczelne okna, czy sprzęt RTV pracujący nieprzerwanie na *standby*. Na stronie URE konsument może obejrzeć poradnikowy film edukacyjny „*Bądź świadom, za co płacisz*”, z którego dowie się, jakie są zasady rozliczeń za energię i co oznaczają poszczególne elementy rachunku. Szczególna uwaga została zwrócona na koszty stałe i zmienne.

Porady, jak oszczędzać energię w domu i biurze, znajdzie konsument także na stronach Krajowej Agencji Poszanowania Energii⁷⁴. Pod hasłem „*Oszczędzaj pieniądze – chroń środowisko*” można znaleźć informacje, jak dom, biuro, obiekty publiczne i przedsiębiorstwa mogą ograniczyć zużycie energii i wykorzystywać alternatywne źródła energii, przyczyniając się do ochrony środowiska. Informację o energooszczędnych urządzeniach gospodarstwa domowego zawiera ulotka przygotowana przez KAPE w ramach projektu „*Inteligentna Energia – Europa*”. Ulotka ta dotarła do wielu konsumentów m. in. poprzez terenowe Oddziały Federacji Konsumentów, która uczestniczyła w tym projekcie.

Dużą aktywność na rzecz ochrony środowiska wykazują, co jest w pełni zrozumiałe, organizacje ekologiczne, prowadząc kampanie, akcje edukacyjne, nagłaśniając zagrożenia zmian klimatycznych i degradacji środowiska naturalnego. Chyba najbardziej znaną akcją jest „*Godzina dla Ziemi*”. Jest to kampania ogólnopolska, w Polsce od 3 lat prowadzona przez WWF. W roku 2011 w całym kraju przyłączyło się do niej 40 miast, w tym 15 wojewódzkich. Akcja WWF polega na uczeniu nawyku wyłączenia światła. Przy okazji organizowania spektakularnego efektu (na godzinę zostaje wyłączone światło w najważniejszych budynkach kraju), przypomina ludziom o sposobach oszczędzania energii, wyborze właściwej taryfy, energooszczędnych żarówek i korzystaniu z odnawialnych źródeł energii oraz promuje budownictwo pasywne. W 2011 roku na specjalnej stronie www.wwf.pl/godzinadlaziemi ponad 22 tys. osób zadeklarowało, że zgasi światło w swoich domach.

Do racjonalnego gospodarowania energią namawia Polska Zielona Sieć w trwającej obecnie akcji „*NEO NAWYKI – Nowocześnie, Energooszczędnie, Odpowiedzialnie*”⁷⁵. Internetowa kampania skierowana jest do wszystkich użytkowników Internetu, ale również do organizacji pozarządowych, mediów i parlamentarzystów. W ramach półtorarocznego projektu Zielona Sieć ma poprowadzić debaty studenckie i warsztaty dla organizacji pozarządowych, zorganizować rajd rowerowy i energetyczne śniadanie dla parlamentarzystów oraz przeprowadzić w różnych miastach Polski imprezy i konkursy plenerowe pod hasłem racjonalnego używania energii dla ochrony klimatu.

Zasady i metody zrównoważonej konsumpcji stara się krzewić Federacja Konsumentów. W tym celu stworzono Infotekę – internetowy system informacji konsumenckiej⁷⁶. Jest to narzędzie informacji o sprzęcie AGD i RTV, gdzie zebrano dane dotyczące różnorodnych funkcji

⁷³ http://www.ure.gov.pl/portal/pl/429/Artykuly_i_opracowania.html

⁷⁴ <http://www.oszczedzaj-energie.pl/>

⁷⁵ <http://dlaklimatu.pl/>

⁷⁶ <http://infoteka.federacja-konsumentow.org.pl/>

produktów wraz z danymi o zużyciu energii elektrycznej i wody; ułatwia to konsumentom dokonywanie racjonalnych wyborów ekonomicznych i ekologicznych. Federacja Konsumentów jest partnerem organów administracji państwowej w kampaniach informacyjnych. Terenowe Oddziały FK są w tych kampaniach jednym z kanałów dystrybucji informacji, które dzięki temu docierają do szerokiego kręgu odbiorców. Tak było w przypadku wymienianej już kampanii „*Inteligentna Energia – Europa*”, jak również w akcji informacyjnej URE „*Prąd to też towar*”.

W ramach projektu „*Inteligentna Energia – Europa*” Fundacja na rzecz Efektywnego Wykorzystania Energii (FEWE) przygotowała doskonale narzędzie edukacyjne – platformę-learningową <http://www.e-szkolenia.fewe.pl/>, gdzie zainteresowane osoby mogą uczestniczyć w kursach i szkoleniach dotyczących m. in. świadomego oszczędzania energii oraz popularyzowania takiej aktywności wśród młodzieży poprzez organizowanie konkursów w szkołach. Ponadto FEWE uczestniczy w projekcie *Topten.info* – <http://www.topten.info.pl/> – realizowanym w 15 krajach Europy, a także w Chinach i USA. *Topten* daje konsumentom możliwość porównania dziesięciu najbardziej energooszczędnych produktów do użytku domowego i biurowego w danej kategorii (sprzęt AGD, samochody, źródła światła, urządzenia biurowe, kotły, kolektory słoneczne itp.). Z informacji o produkcie konsument może się również dowiedzieć, jaki jest koszt zaoszczędzonej energii, co z pewnością może mieć wpływ na podejmowane decyzje zakupowe. I na koniec nie można nie wspomnieć o broszurze „*Energia – konieczność, ale i odpowiedzialność*”, wydanej w 2009 roku przez Instytut na rzecz Ekorozwoju, która jest pierwszą próbą przybliżenia społeczeństwu Alternatywnej Polityki Energetycznej⁷⁷.

Dokonane powyżej rozpoznanie kampanii i akcji informacyjnych promujących zachowania sprzyjające oszczędzaniu energii ukazuje obraz działalności dość spójnej, choć nadal niewystarczającej. Zastanówmy się więc, jakie jeszcze działania można by poprowadzić, aby wzmocnić przekonanie o konieczności wdrożenia APE.

Jak pokazują badania świadomości konsumenckiej w dziedzinie ochrony środowiska⁷⁸, głównym bodźcem do zmiany zachowania w zakresie efektywności energetycznej i oszczędzania energii (i szerzej – zachowań pożądaných w zrównoważonym rozwoju) jest czynnik ekonomiczny. Niższa cena, możliwość oszczędności są głównymi przyczynami, dla których Polacy są skłonni zmienić swoje nawyki w dziedzinie konsumpcji (również energii). Cena jest jeszcze ważniejszym niż poprzednio kryterium wyboru przy kupnie zarówno artykułów spożywczych, jak i przemysłowych. Równocześnie spadek zanotowały względy ochrony środowiska. Przykładowo, na rodzaj opakowania (pod względem cech przyjaznych środowisku) zwraca uwagę jedynie 1,6 % Polaków.

Jednym z najlepszych przykładów tego, jak bardzo decydujące znaczenie ma czynnik ekonomiczny, jest rezultat wprowadzenia opłaty za plastikowe torby – „*reklamówki*”. Zabieg ten spowodował, że w ciągu roku odsetek osób systematycznie stosujących torby wielokrotnego użytku wzrósł z 35% do 60%. Te same badania pokazują, że aby bodziec był skuteczny, musi on na kupującego działać szybko i bezpośrednio. Oznacza to, że czas między nowym zachowaniem (kupno torby wielokrotnego użytku) a spodziewaną gratyfikacją (oszczędność na „*reklamówkach*”) powinien być krótki.

...głównym bodźcem do zmiany zachowania w zakresie efektywności energetycznej i oszczędzania energii (i szerzej – zachowań pożądaných w zrównoważonym rozwoju) jest czynnik ekonomiczny. Niższa cena, możliwość oszczędności są głównymi przyczynami, dla których Polacy są skłonni dostosować swoje nawyki w dziedzinie konsumpcji (również energii).

⁷⁷ http://www.ine.isd.org.pl/theme/UploadFiles/File/publikacje/broszury/ine_alternatywna_polityka_energia.pdf

⁷⁸ Świadomość ekologiczna Polaków – zrównoważony rozwój - raport z badań 2009, <http://www.ineisd.org.pl/lang/pl/page/raporty/id/40/>

Aby efektywnie zmieniać przyzwyczajenia konsumenckie Polaków, należy – zgodnie z powyższym rozumowaniem – zastosować bodźce ekonomiczne i to w jak największym stopniu bezpośrednio. Niniejsze opracowanie proponuje kilka rozwiązań, zarówno zmian legislacyjnych, jak i akcji promocyjnych, które mogą przyczynić się do wdrożenia Alternatywnej Polityki Energetycznej.

Odbiorca, aby zmniejszyć swoją konsumpcję, powinien najpierw wiedzieć, ile zużywa. W przypadku energii elektrycznej nie jest to w Polsce powszechne. Sposób obliczeń reguluje Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 2011 roku⁷⁹ (weszło w życie 29 września 2011 r.), które zastąpiło poprzednie rozporządzenie z 2007 roku; nowy paragraf regulujący te kwestie to paragraf 32:

„§ 32. 1. Rozliczeń z odbiorcami za dostarczaną energię elektryczną i świadczone usługi przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej albo usługi kompleksowe dokonuje się w okresach rozliczeniowych określonych w taryfie i uzgodnionych w umowie.

- 2. Jeżeli przedsiębiorstwo energetyczne ustala w taryfie kilka okresów rozliczeniowych dla danej grupy taryfowej, odbiorca ma prawo wyboru okresu rozliczeniowego oraz jego zmiany, jednak nie częściej niż raz na 12 miesięcy.*
- 3. Okres rozliczeniowy dla grup przyłączeniowych I-IV nie powinien być dłuższy niż dwa miesiące, a dla odbiorców zaliczanych do V grupy przyłączeniowej nie może być dłuższy niż rok. Okresy rozliczeniowe ustalone w taryfie przedsiębiorstwa świadczącego usługę kompleksową są skorelowane z okresami rozliczeniowymi przedsiębiorstwa świadczącego usługę dystrybucji dla jego odbiorców.*
- 4. Jeżeli okres rozliczeniowy jest dłuższy niż miesiąc, w okresie tym mogą być pobierane opłaty za energię elektryczną oraz za usługi przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej w wysokości określonej na podstawie prognozowanego zużycia tej energii w tym okresie, ustalonego na podstawie zużycia wyznaczonego w oparciu o rzeczywiste odczyty urządzeń pomiarowo-rozliczeniowych, dokonane w analogicznym okresie poprzedniego roku kalendarzowego, z zastrzeżeniem ust. 5.*
- 5. W prognozach, o których mowa w ust. 4, należy uwzględnić zgłoszone przez odbiorcę istotne zmiany w poborze energii elektrycznej.”*

Przedsiębiorstwa energetyczne stosują okresy rozliczeniowe trwające miesiąc, sześć miesięcy lub dwanaście miesięcy. Przykładowo, RWE Polska S.A. dopuszcza właśnie te trzy opcje⁸⁰. W praktyce oznacza to, że odbiorca energii bardzo często otrzymuje rachunek za energię elektryczną raz na pół roku. Zgodnie z wynikami raportu sporządzonego na zamówienie Komisji Europejskiej⁸¹, częstotliwość wystawiania rachunku odbiorcy energii elektrycznej ma przełożenie na jego świadomość o konsumpcji energii. Aż 84% konsumentów, którzy otrzymywali rachunek raz na miesiąc znało swoje zużycie, podczas gdy tylko 73% konsumentów otrzymujących rachunek raz na kwartał mogło pochwalić się podobną wiedzą.

Dodatkowym, poważnym utrudnieniem dla konsumentów jest prognozowanie zużycia. Prawo zezwala na wystawianie rachunku za energię elektryczną na podstawie prognozy, którą oblicza się

⁷⁹ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 18 sierpnia 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie energią elektryczną. Dz. U. z 2011 r. nr 189, poz. 1126.

⁸⁰ Por.: Taryfa dla Energii elektrycznej RWE Polska S. A. <http://www.rwe.pl/web/cms/mediablob/pl/1034886/data/1033084/7/start/obsluga/dla-domu/dokumenty-do-pobrania/Taryfa-dla-energii-elektrycznej-RWE-Polska-S.-A.-pdf>

⁸¹ Directorate-General for Health and Consumers – The functioning of retail electricity markets for consumers in the European Union, http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/retail_electricity_full_study_en.pdf

biorąc pod uwagę okres ostatnich dwóch lat. Oznacza to, że aby konsument odczuł w portfelu swoje oszczędności w zużyciu energii elektrycznej, musi poczekać co najmniej dwa lata. Jeśli prognoza się nie sprawdzi, na przykład powstanie nadpłata, to pieniądze nie wracają bezpośrednio do odbiorcy – zostają automatycznie zaliczone na poczet kolejnej płatności (niezmiernie rzadko odbiorcy wiedzą, że mogą zwrócić się do przedsiębiorstwa energetycznego z żądaniem zwrotu nadpłaty). Zatem brakuje bezpośredniości między zachowaniem konsumenta a czynnikiem ekonomicznym – rezultatem finansowym. Tak więc, jeśli odbiorca energii na przykład wymienił sprzęt na energooszczędny, niższe rachunkami pojawią się dopiero za dwa lata.

Zgodnie z cytowanym już raportem Komisji Europejskiej polscy konsumenci obecnie mają często problemy z odnalezieniem podstawowych i najważniejszych informacji znajdujących się na rachunku. Tylko 67% przyznało, że było łatwo lub w miarę łatwo odnaleźć informację o wysokości zużycia energii. Tylko 53% stwierdziło, że nie ma problemów ze znalezieniem ceny za jednostkę (kwh). Zaledwie 8% uznało, że łatwo lub w miarę łatwo można odnaleźć informację o źródle energii – z pewnością takie dane nie służą promocji energii ze źródeł odnawialnych. Dodatkowo tylko 58% konsumentów odnajdywało łatwo lub w miarę łatwo informację o tym, czy rachunek jest oparty na zużyciu rzeczywistym czy prognozowanym. Rozwiązaniem tej sytuacji powinien stać się system inteligentnych liczników – tzw. *smart meters*. System inteligentnego opomiarowania pozwoliłby wprowadzić na szeroką skalę procedurę wystawiania rachunków na podstawie rzeczywistego zużycia energii elektrycznej i z większą częstotliwością – na przykład raz na miesiąc.

System inteligentnego opomiarowania pozwala na dokonywanie odczytów rzeczywistego zużycia energii na monitorze dostępnym dla każdego domownika. Niektóre technologie umożliwiają odczytywanie bieżącego zużycia co 15 minut. Taka informacja połączona z danymi z taryfy pozwoliłaby odbiorcy zauważyć zmniejszenie zużycia energii już godzinę po podłączeniu energooszczędnej pralki, a niższy rachunek przyszedłby już po miesiącu. Aby jednak system inteligentnego opomiarowania przyniósł pożądane rezultaty, należy pamiętać, że *smart metering* ma polegać na komunikacji, a nie tylko na mierzeniu. Niezbędna jest możliwość przesyłania danych w obie strony, zarówno do, jak i od sprzedawcy (zużycie energii, aktualna cena energii). Kolejną kwestią jest technologia liczników; powinna ona być na tyle prosta, aby przeciętny konsument poradził sobie z odczytem danych – w innym wypadku wprowadzenie systemu nie przyniesie pożądanych rezultatów.

Zastosowanie inteligentnego opomiarowania mogłoby również przyczynić się do zrewolucjonizowania procedury wystawiania rachunków. Skargi związane z rozliczeniem i rachunkami stanowią duży procent zgłoszeń konsumenckich do Federacji Konsumentów. Również Rzecznik Odbiorców Paliw i Energii wskazał niedawno na podobne trendy. Warto podkreślić, że system *smart metering* przyniósłby korzyści wszystkim uczestnikom rynku, nie tylko odbiorcom energii; obniżenie kosztów obsługi klientów (bez odczytów, mniejsza liczba reklamacji), obniżenie różnicy bilansowej oraz zwiększenie efektywności sieci jest przecież korzystne także dla dostawców.

W trakcie przygotowywania niniejszego opracowania struktura Urzędu Regulacji Energetyki została zmieniona. Zgodnie z informacją zamieszczoną na stronie internetowej URE⁸² „przekształcenia organizacyjne w strukturze Urzędu wynikają z potrzeby wypełnienia wymogów III Pakietu energetycznego. Zmiany określa znowelizowany statut Urzędu wprowadzony

...częstotliwość wystawiania rachunku odbiorcy energii elektrycznej ma przełożenie na jego świadomość o konsumpcji energii [...] System inteligentnego opomiarowania pozwoliłby wprowadzić na szeroką skalę procedurę wystawiania rachunków na podstawie rzeczywistego zużycia energii elektrycznej i z większą częstotliwością – na przykład raz na miesiąc.

⁸² http://www.ure.gov.pl/portals/odb/295/4161/Dzialalnosc_Punktu_Informacyjnego_dla_Odbiorcow_Paliw_i_Energii.html

Zarządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 7 września 2011 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie nadania statutu Urzędowi Regulacji Energetyki, które weszło w życie 26 września 2011 r”. Zniesiono stanowisko Rzecznika Odbiorców Paliw i Energii. Zdaniem autorów tego rozdziału, powyższe działania nie przyczynią się do polepszenia sytuacji odbiorców energii.

Zanim jednak system *smart metering* zostanie wprowadzony należy dostępnymi obecnie sposobami zadbać o lepsze informowanie odbiorców o ich poziomie zużycia energii. Rachunki powinny być czytelniejsze, ale zarazem powinny stanowić swego rodzaju kompendium wiedzy dla odbiorcy⁸³. Dobrym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie grafiki, która obrazuje zużycie energii w czasie ostatniego roku. Graficzne przedstawienie sytuacji w większym stopniu dotrze do odbiorcy niż kolejne cyferki. Warto wprowadzić również porady na temat oszczędzania energii.

Kolejnym, bardziej zaawansowanym rozwiązaniem mogłyby być taryfy dopasowane do profilów zużycia indywidualnych konsumentów. Inaczej bowiem kształtuje się profil zużycia osoby utrzymującej się z emerytury, a inaczej osoby wykonującej wolny zawód, jeszcze inaczej pięcioosobowej rodziny. Dopasowanie odpowiedniej taryfy pozwoliłoby zaoszczędzić na rachunku i z pewnością zwiększyłoby świadomość energetyczną Polaków.

Kolejny sposób dotarcia do konsumentów nie działa na zasadzie natychmiastowej gratyfikacji; polega na bezpośrednim kontakcie z odbiorcą, gdy kupuje on sprzęt AGD. Mimo że coraz więcej zakupów tego sprzętu dokonuje się przez Internet, nadal większość transakcji zawierana jest w sklepach. To właśnie sprzedawcy są często głównym źródłem informacji o produkcie i jego specyficznych cechach, w tym również o energooszczędności; należy dodać, że tylko 37% Polaków bierze pod uwagę kryterium oszczędności energii przy zakupie produktów przemysłowych⁸⁴. Warto rozważyć przeprowadzenie akcji edukacyjnej właśnie dla sprzedawców działów ze sprzętem elektrycznym i elektronicznym pod kątem energooszczędności i wydajności energetycznej produktów. Szkolenie powinno objąć energochłonność produktów, porównywanie różnych klas energetycznych, szkolenie z zakresu oznaczeń (europejskie oznaczenie Ecolabel, klasy energetyczne). Odnośnie do zakupów przez Internet, warto wprowadzić do popularnych internetowych porównywarek produktów moduł umożliwiający porównanie energochłonności produktów, ich klas energetycznych czy informację o uzyskanych certyfikatach dotyczących energii. Zgodnie z raportem Komisji Europejskiej⁸⁵ obecnie (rok 2010) już 28% Polaków korzysta z zakupów internetowych.

Wracając do czynnika ekonomicznego, Ministerstwo Finansów powinno rozważyć możliwość wprowadzenia ulg podatkowych (zwolnień z VAT) dla produktów energooszczędnych. W takim wypadku czynnik ekonomiczny byłby natychmiast odczuwalny przez odbiorcę, w postaci zaoszczędzonych pieniędzy. Skorzystają na tym nie tylko odbiorcy, ale również państwo, gdyż – w ogólnym rachunku – opłacalna jest skuteczna promocja energooszczędnych produktów. Takie rozwiązanie można by zastosować nie tylko w stosunku do lodówek, pralek czy zmywarek, ale również do samochodów.

...taryfy
dopasowane do
profilów zużycia
indywidualnych
konsumentów.
Inaczej bowiem
kształtuje się profil
zużycia osoby
utrzymującej się
z emerytury,
a inaczej osoby
wykonującej wolny
zawód, jeszcze
inaczej
pięcioosobowej
rodziny.
Dopasowanie
odpowiedniej taryfy
pozwoliłoby
zaoszczędzić na
rachunku
i z pewnością
zwiększyłoby
świadomość
energetyczną
Polaków.

⁸³ Więcej informacji na temat uproszczenia rachunku za energię można znaleźć w raporcie Working Group on Billing (grupa robocza powołana przez First Citizens Energy Forum w październiku 2008 r.), której celem było sporządzenie raportu - przewodnika zawierającego wskazówki oraz dobre praktyki odnośnie do rachunków za energię. Raport z prac grupy został przedstawiony na Second Citizens Energy Forum w Londynie, które odbyło się w dniach 29-30 września 2009 r. (pełny tekst raportu dostępny jest na stronie www.ec.europa.eu). Federacja Konsumentów brała udział w pracach grupy jako przedstawiciel organizacji konsumenckich.

⁸⁴ Świadomość ekologiczna Polaków – zrównoważony rozwój – raport z badań 2009, <http://www.ine-isd.org.pl/lang/pl/page/raporty/id/40/>
⁸⁵ Consumers conditions Scoreboard. Consumers at home in the Single Market, 5th edition, March 2011, http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/5th_edition_scoreboard_en.pdf

Jak pokazuje badanie świadomości ekologicznej Polaków, dla 36% z nich brak wiary w skuteczność indywidualnych działań jest uzasadnieniem niepodejmowania działań na rzecz ochrony środowiska. Warto zmienić to nastawienie. Dobrym sposobem byłoby zorganizowanie masowej akcji społecznej, nagłośnionej odpowiednio przez media, w której indywidualny konsument wniósłby minimalny wkład, jednak wspólny rezultat działań byłby wyraźny. Dostrzeżenie ogromnych korzyści z sumujących się drobnych działań mogłoby uświadomić potrzebę indywidualnej aktywności. Akcja mogłaby polegać na zbieraniu plastikowych butelek, które po zliczeniu zostałyby oddane do recyklingu. Można też organizować zbiórki makulatury.

W planowaniu akcji zwiększających świadomość Polaków na temat oszczędności energii i wydajności energetycznej nie może zabraknąć punktów dotyczących edukacji najmłodszych. Sprawdzonym przez Federację Konsumentów pomysłem jest gra planszowa (zrealizowany projekt dotyczył finansowej edukacji młodzieży). Strona internetowa przeznaczona dla dzieci w wieku szkolnym, udostępniająca w atrakcyjnej formie informacje dotyczące oszczędzania energii, jest również dobrym rozwiązaniem. Warto też pamiętać o dotarciu do dzieci, które nie mają dostępu do Internetu. Gotowe materiały dla wychowawców i nauczycieli przyrody/biologii mogłyby zachęcić szkoły do wprowadzenia zajęć na temat gospodarowania energią, w ujęciach odpowiednich dla poszczególnych poziomów nauczania.

Budowanie świadomości konsumenckiej jest procesem długotrwałym, a najbardziej skutecznym narzędziem jest edukacja i informacja połączona z czynnikiem ekonomicznym. Zrozumienie założeń zrównoważonego rozwoju i związanej z tym zrównoważonej konsumpcji może zachęcić indywidualnych odbiorców energii do przeanalizowania struktury swoich potrzeb i wprowadzenia świadomych zmian w stylu życia. Świadomość odpowiedzialności za zmiany klimatu, jaka spoczywa na każdym konsumentcie, oraz instrumenty prawno-finansowe wspierające ograniczenie zużycia energii powinny ułatwić wdrożenie Alternatywnej Polityki Energetycznej.

Ewaryst Hille (niezależny ekspert)

5. Propozycja harmonogramu wdrażania Alternatywnej Polityki Energetycznej

5.1. Wprowadzenie

Cele rozwoju energetyki polskiej są niezmiennie od wielu lat i sprowadzają się do:

- Zapewnienia ciągłości i jakości dostaw energii na poziomie wynikającym z potrzeb społeczeństwa i jego gospodarki – ten cel nazywamy **bezpieczeństwem energetycznym**.
- Zapewnienia racjonalnie niskiego poziomu oddziaływania energetyki na środowisko naturalne w obszarze wyczerpywania zasobów naturalnych i emisji szkodliwych substancji – ten cel zwany jest **bezpieczeństwem ekologicznym**.
- Zapewnienia racjonalnie niskiego kosztu energii – ten cel nazywa się **bezpieczeństwem ekonomicznym**.

Podstawowa różnica pomiędzy dotychczas opracowywanymi, klasycznymi politykami energetycznymi, a alternatywną polityką energetyczną polega na całkowicie odmiennym podejściu do sposobów realizacji tych celów i znacząco różnym rozkładzie wag istotności realizacji każdego z nich.

Podstawowa różnica pomiędzy dotychczas opracowywanymi, klasycznymi politykami energetycznymi a alternatywną polityką energetyczną polega na całkowicie odmiennym podejściu do sposobów realizacji tych celów i znacząco różnym rozkładzie wag istotności realizacji każdego z nich. Warto uświadomić sobie dokładnie, w jakich zakresach i ujęciach różnice te są największe.

Klasyczna polityka energetyczna (KPE) w praktyce, w szczególności:

1. przyjmuje dominujące znaczenie strony podażowej w bilansowaniu energetycznym;
2. przyjmuje dominujące znaczenie efektów skali i koncentracji mocy w osiąganiu efektywności energetycznej;
3. przyjmuje dominujące znaczenie narzędzi administracyjnych w stymulowaniu odpowiednich zachowań limitowanej koncesjami grupy podmiotów uczestniczących w gospodarce energetycznej;
4. przyjmuje dominujące znaczenie technologii ochrony środowiska zintegrowanych z wielkoskalowymi źródłami energii, kompensujących szkodliwość ich działania;
5. przedkłada skoncentrowane interesy branż energetycznych (zarówno inwestorów, jak i pracowników) nad rozproszone interesy ogólnospołeczne i gospodarcze;
6. postrzega działania nakierowane na cel, jakim jest bezpieczeństwo ekologiczne, przede wszystkim w kategoriach kosztów, co wynika z trudności ich pogodzenia z podejściem określonym w ww. pkt. 1, 2, 4 i 5. Przy czym bezpieczeństwo ekologiczne zdominowane jest przez korzyści lokalne i względnie krótkoterminowe.

W przeciwieństwie do powyższego, **alternatywna polityka energetyczna (APE)**:

1. przyjmuje dominujące znaczenie strony popytowej w bilansowaniu energetycznym (co wynika z przechodzenia do fazy poprzemysłowej rozwoju);
2. przyjmuje dominujące znaczenie efektów zakresu i rozpraszania mocy w osiąganiu

efektywności energetycznej, co wynika z redukcji koncentracji mocy odbiorów, rozwoju technologii teleinformatycznych i partycypacji/demokratyzacji społeczeństwa;

3. przyjmuje dominujące znaczenie narzędzi rynkowych w stymulowaniu odpowiednich zachowań praktycznie nieograniczonej liczby podmiotów uczestniczących w gospodarce energetycznej, co wynika z bogacenia się społeczeństwa i wzrostu umiejętności udziału obywateli polskich w takiej gospodarce, a także zmiany paradygmatu bezpieczeństwa energetycznego, opartego na świadomych postawach obywatelskich;
4. przyjmuje dominujące znaczenie unikania nadmiernego zużycia zasobów i zbędnej emisji zanieczyszczeń, w konsekwencji racjonalnej wyceny kosztów (wraz z kosztami zewnętrznymi) i zdefiniowania podmiotów i osób zobowiązanych do ich finansowania (prywatyzacja);
5. postrzega nadrzędną pozycję interesów ogólnospołecznych i gospodarczych nad interesami jakichkolwiek branż, w tym w szczególności energetycznych;
6. postrzega działania nakierowane na bezpieczeństwo ekologiczne (jako cel realizowany zgodnie z preferencjami APE) w kategoriach korzyści, pozwalających osiągnąć zrównoważony rozwój gospodarczy, w tym zwłaszcza rozwój o wyższym poziomie bezpieczeństwa energetycznego i społecznego. Sposób rozwoju według APE powoduje, że znaczna część ponoszonych kosztów stymuluje dynamiczny rozwój gospodarki i społeczeństwa polskiego. Cel, jakim jest osiągnięcie bezpieczeństwa ekologicznego, definiuje się jako konieczność ograniczenia zagrożeń dla środowiska naturalnego poniżej wartości progowych, wynikających z zapewnienia jego sprawnego funkcjonowania oraz zabezpieczenia interesów przyszłych pokoleń.

W związku z powyższym proces wdrożenia APE wymaga przede wszystkim świadomego odejścia od KPE, a to wiąże się z koniecznością wystąpienia szeregu zdarzeń w ramach polityki ogólnej państwa.

5.2. Oczekiwane zdarzenia i proponowane działania

Temat 1. Oddzielenie procesu definiowania kryteriów i realizacyjnych celów rozwoju gospodarki energetycznej od grupowych interesów istniejących struktur paliwowo-energetycznych.

Ten proces powinien się odbywać w trybie szerokiej publicznej konsultacji z możliwością udziału wszystkich grup zainteresowanych, a w szczególności jako wolny od nadreprezentacji interesów branżowych. Nie mniej istotne jest uchwycenie zależności horyzontalnych pomiędzy energiką a takimi dziedzinami, jak na przykład transport, budownictwo, rolnictwo, ochrona środowiska, szkolnictwo, nauka, polityka finansowa i międzynarodowa.

Proponowane działania:

- W związku z powyższym zarysowanym procesem szczególnie ważnym zadaniem jest organizacja niezależnego ośrodka kształtowania długoterminowej polityki gospodarczej na poziomie premiera lub prezydenta, z polityką energetyczną jako istotnym elementem całości. Przede wszystkim zapewniona powinna być nie-

...szczególnie ważnym zadaniem jest organizacja niezależnego ośrodka kształtowania długoterminowej polityki gospodarczej na poziomie premiera lub prezydenta, z polityką energetyczną jako istotnym elementem całości.

zależność prac takiego ośrodka od wszelkich krótkoterminowych interesów branżowych oraz nadrzędność tam wypracowanych kierunków polityki nad bardziej wykonawczymi opracowaniami resortowymi (programy, legislacja). Wymaga to odpowiedniego umocowania prawnego.

- Instytucje reprezentujące wąskie interesy branżowe (np. ARE S.A. będąca spółką podmiotów sektora energetycznego) powinny być pozycjonowane jako lobbingowe, a nie jako reprezentujące ogólny interes państwa.
- Pozycja związków zawodowych może być szczególna (uprzywilejowana) jedynie w kwestiach bieżących – operacyjnych i związanych z zatrudnieniem; w sprawach dotyczących horyzontu czasowego dłuższego niż jeden rok pozycję uprzywilejowaną powinny uzyskać instytucje reprezentujące inwestorów, a przede wszystkim ogół społeczeństwa.

W szczególności przełamania wymaga tendencja monopolizacji, pionowej integracji i wzrostu przedsiębiorstw energetycznych należących do „starej gospodarki”; gdy osiągną taką wielkość, że już „nie będą mogły upaść”, społeczeństwo będzie zmuszone do ponoszenia konsekwencji ich funkcjonowania bez względu na potrzebę i sens.

Temat 2. Eliminacja wsparcia dla schyłkowych struktur gospodarczych i rozwiązań technicznych, a także regulacji spowalniających procesy unowocześniania gospodarki.

Ze względu na kierunki rozwoju wytyczone dla UE porozumieniem z 2007 roku, zwanym pakietem „3x20”, i zapowiedziami jego kontynuacji, a nawet przyspieszania, należy oczekiwać istotnego wzrostu konkurencyjności źródeł energii elektrycznej alternatywnych do tych, które wykorzystują procesy spalania. Zgodnie z APE uzasadniony udział kopalnych źródeł energii w bilansowaniu będzie istotnie malał już od lat 20. XXI w. Spowoduje to, że nowe moce wykorzystujące paliwa kopalne, budowane obecnie, szybko stracą konkurencyjność ekonomiczną. Podważa to sens ich budowy ponad poziom minimalny, umożliwiający utrzymanie bezpieczeństwa energetycznego, przy jednoczesnym użyciu wszystkich innych sposobów zapewnienia bezpieczeństwa. Ze względu na zaniechania w dziedzinie branż paliwowo-energetycznych oraz decyzje podejmowane w okresie od 1990 roku do dziś, czasem wręcz sprzeczne z ogólnym kierunkiem reform i procesów w gospodarce światowej, ten obszar wymaga działań o dużej dynamice, co będzie powodowało spiętrzenie problemów społecznych i politycznych. W szczególności przełamania wymaga tendencja do monopolizacji, pionowej integracji i wzrostu przedsiębiorstw energetycznych należących do „starej gospodarki”; gdy osiągną taką wielkość, że już „nie będą mogły upaść”, społeczeństwo będzie zmuszone do ponoszenia konsekwencji ich funkcjonowania bez względu na potrzebę i sens.

Proponowane działania:

- Specyficzne w branżach energetycznych umowy społeczne chroniące miejsca pracy na okresy dłuższe niż obowiązujące ogół społeczeństwa powinny zostać uznane za nieważne z mocy prawa.
- Derogacje w EU ETS, które oznaczają wyprzedzającą rezygnację państwa z decydowania o istotnym strumieniu środków finansowych na rzecz podmiotów realizujących przedsięwzięcia inwestycyjne według KPE (tj. pasujące do „starej energetyki”) w warunkach dużej niepewności co do zasadności sposobu odtwarzania zdolności wytwórczych energetyki (zarówno co do struktury, jak i technologii), które spowodują z dużym prawdopodobieństwem brak inwestycji wielkoskalowych przy jednoczesnym zamrożeniu działań zgodnych z APE. Takie wsparcie dla źródeł „starej energetyki” trzeba możliwie szybko i silnie ograniczyć.

- Należy uwolnić spod regulacji ceny energii dla gospodarstw domowych. Obecnie obowiązujące taryfy demotywią odbiorców w działaniach na rzecz zwiększenia efektywności wykorzystania energii i nie gwarantują optymalnego sposobu wsparcia wrażliwych (słabych ekonomicznie) odbiorców, powodując zafałszowanie sygnałów cenowych i nadmierne koszty dla odbiorców innych taryf.
- Należy równoważyć udział stron w finansowaniu kosztów przyłączania do sieci energetycznych: stopniowo od obecnych 25% nakładów do 50%.

Temat 3. Faktyczne urynkowanie elektroenergetyki i gazownictwa.

Wdrożenie konkurencyjnego rynku energii elektrycznej i gazownictwa – tak na poziomie UE, jak i krajowym – wymaga wycofania się z wysoce nietrafnych decyzji podjętych w okresach wcześniejszych, w szczególności dotyczących pionowej integracji przedsiębiorstw elektroenergetycznych, zorganizowanych w grupy kapitałowe.

Proponowane działania:

- Kapitałowe rozdzielenie wytwarzania i dystrybucji w przedsiębiorstwach elektroenergetycznych:
 - koncentracja i wyodrębnienie spółek zależnych prowadzących operacyjną działalność dystrybucyjną,
 - przymusowa sprzedaż pakietów kontrolnych ww. spółek,
 - przez giełdę,
 - nowym inwestorom świadczącym multimedialne usługi dystrybucyjne,
 - regulacyjne pozycjonowanie wydzielonych przedsiębiorstw dystrybucyjnych jako integratorów interesów rozproszonych uczestników rynku energii.
- Wdrożenie systemu wsparcia dla wrażliwych odbiorców energii:
 - identyfikacja odbiorców wrażliwych,
 - wsparcie ekonomiczne poza systemami cenowymi nośników energii (np. przez gminy).
- Pełne uwolnienie cen w obrocie energią elektryczną i gazem.
- Wdrożenie regulacji bodźcowej w dystrybucji energii elektrycznej, gazu i ciepła.
- Budowa systemu sieci najwyższych napięć zwiększających zdolności wymiany międzynarodowej energii elektrycznej:
 - eliminacja ograniczeń zdolności przesyłowych wewnątrz kraju,
 - rozbudowa połączeń międzynarodowych.

Temat 4. Systemowe wsparcie dla alternatywnych uczestników rynku, budowanie racjonalnej nadwyżki mocy o dużym stopniu rozproszenia.

Rozproszone źródła energii i mocy pozwalają na stopniowe uzupełnianie bilansów energetycznych. Ze względu na małą skalę pojedynczych przedsięwzięć pozwalają na racjonalne rozłożenie ryzyka i pozyskanie finansowania z mało skoncentrowanych zasobów krajowych. Ze względu na taki charakter pozwalają na alokację znacznej części kosztów inwestycyjnych i operacyjnych na rynku krajowym, stymulując dalszy rozwój gospodarczy. Rozpraszenie źródeł energii elektrycznej obniża również poziom wymaganej rezerwy mocy w systemie ze względu na malejące prawdopodobieństwo jednoczesnej utraty znacznej mocy dostępnej dla systemu z powodu awarii.

Rozproszone źródła energii i mocy pozwalają na stopniowe uzupełnianie bilansów energetycznych. Ze względu na małą skalę pojedynczych przedsięwzięć pozwalają na racjonalne rozłożenie ryzyka i pozyskanie finansowania z mało skoncentrowanych zasobów krajowych.

Proponowane działania:

- Budowa lokalnych planów zagospodarowania przestrzennego oraz planów zaopatrzenia gmin w energię elektryczną, gazową i ciepłą zgodnie z kryterium efektywności energetycznej i transportowej oraz maksymalnego wykorzystania zasobów energii występujących lokalnie, w szczególności OZE i energii odpadowej.
- Gromadzenie środków z funduszy europejskich, dochodów związanych z protokołem z Kioto (GIS – rozliczenie do końca 2012), a następnie EU ETS oraz sprzedaży akcji należących do Skarbu Państwa i dywidendy od istniejących podmiotów energetycznych.
- Okresowe (np. na 3-5 lat, sekwencyjnie dla kolejnych generacji produktów) ulgi podatkowe dla producentów urządzeń dla „małej” energetyki.
- Edukacja inwestorów energetyki rozproszonej (gminy, rolnictwo, dysponenci budynków publicznych).
- Ułatwienia procesu inwestycyjnego w dziedzinie energetyki rozproszonej.
- Rozwiązań technicznych „małej” energetyki.

Temat 5. Rozwój projektów DSM pozwalających na lepsze wykorzystanie mocy zainstalowanych w elektroenergetyce i unikanie zbędnych inwestycji w szybką budowę nowych mocy niezbędnych do bilansowania potrzeb szczytowych.

Ograniczenie poboru mocy w okresach szczytowego zapotrzebowania przez niektórych odbiorców może być realizowane bez szkody dla ich działalności. Aktywacja tych zasobów pozwala unikać inwestycji w moce wytwórcze, co powinno być intensywnie wykorzystywane w okresie przejściowym.

Proponowane działania:

- Projekty z klientami przemysłowymi – umowy handlowe.
- Projekty z klientami z obszaru handlu i usług – umowy handlowe.
- Projekty z odbiorcami indywidualnymi – taryfa z DSM.

Temat 6. Rozwój technologii akumulacji energii, pozwalających na lepsze wykorzystanie mocy o ograniczonej dyspozycyjności ruchowej (np. wiatraki, farmy słoneczne).

OZE są często dostępne w strefach czasu, w których nie ma dużego zapotrzebowania na moc i odwrotnie, w strefach czasu o dużym zapotrzebowaniu źródła korzystające z OZE mogą być niedyspozycyjne ze względu na warunki pogodowe. Racjonalne zdolności akumulacyjne w systemie pozwalają zwiększyć poziom dopasowania podaży do popytu i tym samym zwiększać udział źródeł OZE w bilansach.

Proponowane działania:

- Rozwój centralnych mocy szczytowo-pompowych.
- Rozwój akumulatorów w układach rozproszonych zintegrowanych ze źródłami wiatrowymi.

- Rozwój funkcji akumulacyjnych elektrycznego transportu samochodowego.

Temat 7. Rozwój rozproszonych mocy interwencyjnych.

Wielu klientów biznesowych posiada rezerwowe urządzenia energetyczne przeznaczone do podnoszenia ich indywidualnego bezpieczeństwa zasilania. Stopień ich wykorzystania jest mały, co stanowi o możliwości umownej sprzedaży tych zdolności dla systemu energetycznego. Możliwość ta jest szczególnie ważna w okresie przejściowym.

Proponowane działania:

- Projekty z klientami przemysłowymi i z obszaru handlu i usług – umowy handlowe na usługi dla KSE z wykorzystaniem źródeł mocy klientów.
- Budowa źródeł interwencyjnych małej i średniej mocy w układach rozproszonych.

Temat 8. Rozwój inteligentnych sieci elektroenergetycznych na poziomie najniższych napięć, zdolnych do dwukierunkowego przesyłania energii elektrycznej, dających dostęp do źródeł odbiorców.

Aktywna współpraca rozproszonych źródeł energii i egzekwowania przedsięwzięć DSM wymaga zaawansowanych technologicznie i organizacyjnie rozwiązań pozwalających na zarządzanie przepływami energii i ich rozliczanie.

Proponowane działania:

- Standaryzacja rozwiązań technicznych.
- Rozwój rynku urządzeń kontrolno-pomiarowych i sterująco-rozliczeniowych.
- Rozwój usług informatycznych i handlowych na rynku prosumentów (tj. aktywnych konsumentów zdolnych jednocześnie wytwarzać energię).
- Kształtowanie dystrybucyjnych multimedialnych korytarzy infrastrukturalnych.
- Wdrożenie przepisów ułatwiających obrót energią przez prosumentów.

Temat 9. Systemowe wsparcie dla rozwiązań proefektywnościowych skutkujących znaczną kumulacją efektów w czasie.

Pozornie nieistotne przedsięwzięcia małej skali, w miarę powielania i upływu czasu kumulują się i nabierają istotnego znaczenia dla bilansów energetycznych. Dlatego niezwłocznie należy wspierać rozwój produktów i technologii zgodnych z APE.

Proponowane dziedziny działań:

- Budynek efektywny energetycznie:
 - wprowadzenie wymogów budownictwa pasywnego,
 - wprowadzenie wymogów budownictwa plus-energetycznego,
 - wprowadzenie stymulujących regulacji (np. taryfa netto).

OZE są często dostępne w strefach czasu, w których nie ma dużego zapotrzebowania na moc i odwrotnie w strefach czasu o dużym zapotrzebowaniu źródła korzystające z OZE mogą być niedyspozycyjne... Racjonalne zdolności akumulacyjne w systemie pozwalają zwiększyć poziom dopasowania podaży do popytu i tym samym zwiększać udział źródeł OZE w bilansach.

- Urządzenia do rozproszonego wytwarzania energii elektrycznej w piko- i mikroskali:
 - system wsparcia dla producentów i dostawców ww. urządzeń przez pobudzenie popytu ze strony inwestorów (edukacja, informacja, finansowanie).
- Urządzenia RTV i AGD:
 - stopniowo wzrastające wymagania efektywności w systemie etykietowania,
 - zakazy wprowadzania na rynek urządzeń niespełniających minimalnych wymagań (przy rosnącym stopniowo poziomie tych wymagań).
- Wysokosprawne napędy:
 - system wsparcia dla producentów i dostawców ww. urządzeń przez pobudzenie popytu ze strony inwestorów (edukacja, informacja, finansowanie),
 - zaostrzone wymagania techniczne w obiektach użyteczności publicznej.
- Samochód elektryczny:
 - system wsparcia dla producentów i dostawców ww. urządzeń przez pobudzenie popytu ze strony inwestorów (edukacja, informacja, finansowanie),
 - ułatwienia regulacyjne w korzystaniu z samochodu elektrycznego na terenach zabudowanych (np. zgoda na pełny dostęp, brak opłat lub obniżone opłaty).
- Wzmocnienie zdolności finansowania dla ww. dziedzin wsparcia, przez skierowanie znacznej części środków z funduszy pomocowych UE, GIS, a następnie EU ETS do NFOŚiGW na te cele.

Temat 10. Wprowadzenie wymogu energetycznego wykorzystania odpadów po wstępnej segregacji i odzysku.

Temat 11. Edukacja prowadząca do weryfikacji hierarchii wartości i zmian zachowań, a także do umożliwienia skutecznego uczestnictwa w nowej gospodarce.

W dziedzinie edukacji szczególnie istotna jest spójność przekazu z mechanizmami rynkowymi.

Proponowane działania:

- Rozszerzanie zakresu kształcenia na wszystkich poziomach edukacji w odniesieniu do zasad i sposobów wdrażania zrównoważonego rozwoju.
- Kształcenie na wszystkich poziomach w zakresie korzyści i konsekwencji wynikających dla Polski i jej mieszkańców z wdrażania rozwoju według koncepcji zrównoważonej.
- Rozwój kształcenia zawodowego w dziedzinach zintegrowanych z działalnością gospodarczą adresowaną do zrównoważonego sposobu rozwoju, a w szczególności:
 - kształtowania struktur przestrzennych efektywnych energetycznie i transportowo,
 - budownictwa efektywnego energetycznie,
 - źródeł energii zintegrowanych z budownictwem,
 - transportu elektrycznego,
 - systemów pomiarowo-kontrolnych i rozliczeniowo-sterujących dedykowanych rozproszonym systemom energetycznym,
 - gospodarce odpadami,
 - nowoczesnych produktów AGD i RTV,
 - usług projektowych i handlowych związanych z rozproszonym rynkiem energii.

Temat 12. Stabilizacja i przewidywalność wsparcia dla nowych inwestycji OZE.

Najważniejszą kwestią jest koncentrowanie wsparcia dla procesów inwestycyjnych. Wsparcie to powinno być bardzo silne w początkowej fazie funkcjonowania projektów, tak aby zminimalizować indywidualne ryzyko projektowe. Jednocześnie ograniczony czas wsparcia powinien prowadzić do racjonalizacji organizacji projektów inwestycyjnych; powinien też umożliwić uwalnianie zasobów przeznaczonych na wsparcie dla kolejnych projektów, zapewniając zwielokrotnienie pomocy i ograniczanie kosztów dostaw.

Proponowane działania:

- Pełna transpozycja dyrektyw UE do prawa polskiego.
- Egzekwowanie zasad przyłączania źródeł OZE do sieci energetycznych.
- Zwolnienie źródeł OZE małej mocy z obowiązku koncesjonowania.
- Eliminacja wsparcia dla obiektów wykorzystujących OZE przez okres dłuższy niż 5 lat.
- Wzmocnienie bezpośredniego wsparcia inwestycyjnego dla nowych obiektów wykorzystujących OZE w okresie pierwszych 5 lat funkcjonowania.
- Wprowadzenie systemu taryf gwarantowanych dla energii wytwarzanej z OZE w okresie pierwszych 5 lat ich pracy.
- Bezpośrednie wsparcie inwestycji rezerwujących pracę źródeł OZE z wykorzystaniem akumulacji wytworzonej w nich energii przez 5 lat ich funkcjonowania.

Temat 13. Kompensacja strat społecznych dla zatrudnionych w przemysłach schyłkowych (w tym ze środków dozwolonych w ramach likwidacji kopalń).

Działania należy podjąć niezwłocznie i w miarę możliwości wyprzedzająco w stosunku do konsekwencji wdrażania APE na rynku pracy. Z powodów politycznych lepiej jest, gdy nadwyżki zatrudnionych w „starej energetyce” są aktywnie „wysysane” przez otaczający je rynek, i unikanie sytuacji, gdy nadwyżki te są „wypychane” na rynek do tego nieprzygotowany. Za szczególnie atrakcyjny nowy i trwały rynek, który może wchłonąć nadwyżki ze „starej energetyki”, należy uznać ten związany z realizacją APE (np. dziedziny wymienione w pkt. 5.2. Temat 9).

Proponowane działania:

- Koncentracja rozwoju dziedzin gospodarczych zintegrowanych z APE na terenach zagrożonych wzrostem bezrobocia z tego powodu.
- Rozwój systemu szkoleń pozwalających na dostosowanie kwalifikacji do potrzeb APE.
- System ulg podatkowych dla pracodawców zatrudniających osoby tracące zatrudnienie w branżach energetycznych w wieku 40+.

Temat 14. Opracowanie i wdrożenie kompleksowej reformy systemu podatkowego w UE.

APE, jako polityka gospodarcza zintegrowana z polityką UE, powinna stanowić „kręgosłup” przyszłego wspólnego systemu podatkowego Unii. Wdrażanie systemu powinno się rozpocząć wraz z początkiem kolejnej perspektywy budżetowej (a więc od roku 2020) i powinno zostać zakończone wraz z końcem tej perspektywy (rok 2027).

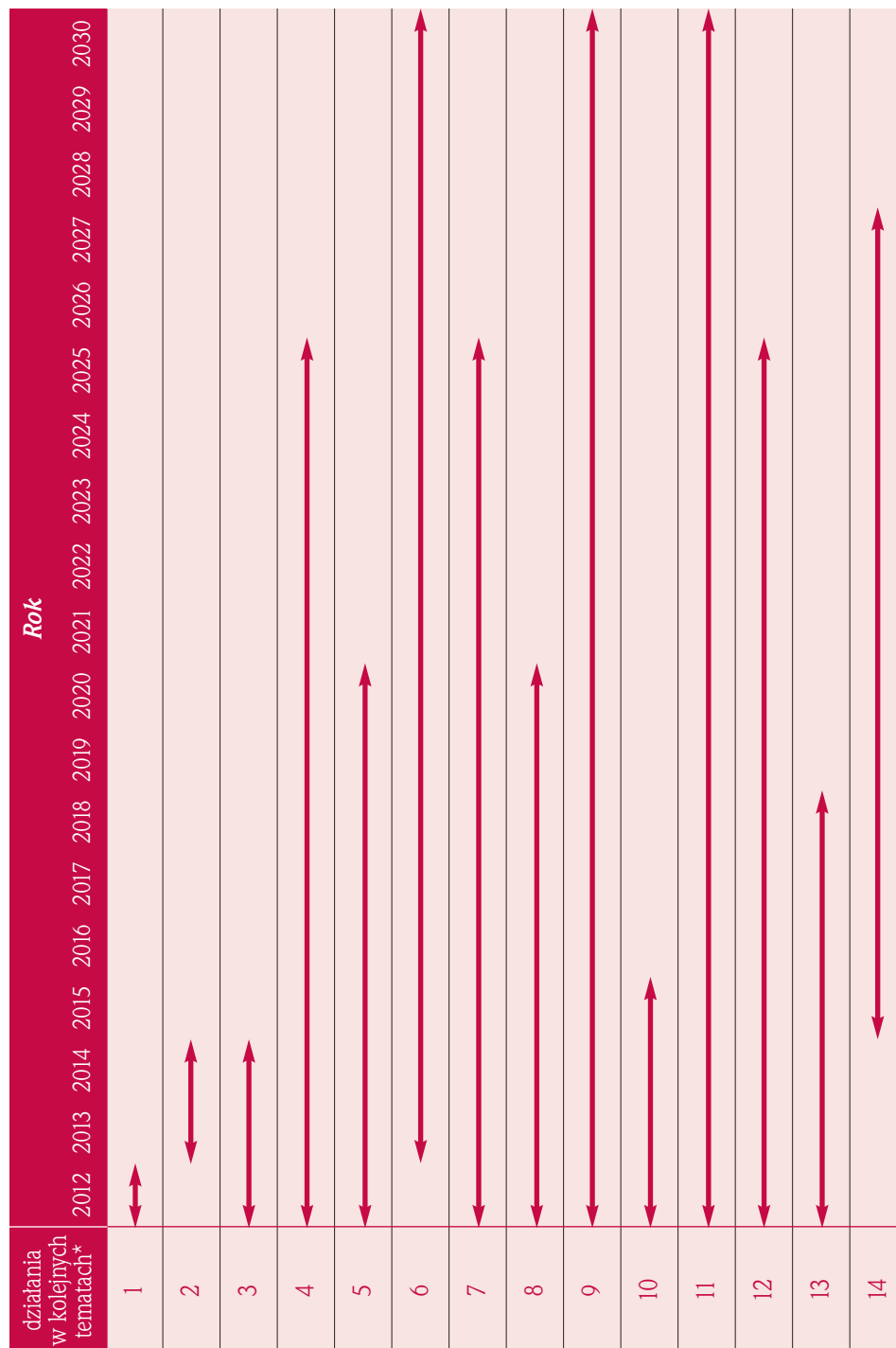
APE wymaga od Polski wyjątkowo głębokich reform. Ich wdrożenie powinno wzmocnić pozycję gospodarczą i polityczną Polski w gronie państw UE. Racjonalnym i korzystnym posunięciem byłoby podjęcie próby kontynuacji tego procesu w Europie z pozycji lidera zmian. Wydaje się, że w Polsce zmiany związane z wdrażaniem APE i płynące z nich doświadczenia są i będą największe w całej UE. Przy odpowiednio elastycznej i dynamicznej strukturze społecznej stwarza to możliwość upowszechniania dobrych praktyk z korzyścią dla Polski i Europy.

Proponowane działania:

- Analizy europejskich systemów podatkowych w warunkach internalizacji kosztów środowiska, integracji systemów energetycznych, rosnącej roli OZE i ograniczanej roli paliw płynnych w transporcie (2015-17).
- Propozycje krajowych ścieżek dojścia do zintegrowanego systemu podatkowego UE (2017-18).
- Uzgodnione prawodawstwo UE (2018-19).
- Wdrożenie reform w krajowych systemach podatkowych UE (2020-27).

5.3. Proponowany harmonogram działań

Rys. 6. Harmonogram działań przy wdrażaniu APE w latach 2012-2030



* Zob. tematy wymienione w punkcie 5.2. w niniejszym rozdziale.

Podsumowanie

Energetyka nie jest sprawą prywatną ani sprawą wielkiej korporacji czy małego przedsiębiorstwa, nie jest też sprawą pojedynczego polityka czy całego ugrupowania, mieszkańca gminy czy miasta, czy ich władz. Energetyka jest sprawą publiczną całego społeczeństwa; nie można jej pozostawić jedynie w rękach ekspertów czy polityków. Dlatego tak niezbędna jest w Polsce szeroka debata na ten temat. Debata o kierunkach rozwoju energetyki, o jej miejscu w budowaniu konkurencyjnej gospodarki całego kraju i poszczególnych regionów, o roli w tworzeniu miejsc pracy czy też akceptowalnych sposobach pozyskiwania, przetwarzania, dystrybuowania i użytkowania energii; debata prowadzona ze świadomością ograniczeń w dostępnych zasobach naturalnych oraz ze znajomością skali zanieczyszczeń, jakie można odprowadzić do środowiska.

Zarówno zacošana i w złym stanie polska energetyka, jak i słabo wykształcone – co do poszanowania energii – społeczeństwo, a w tym władze publiczne i przedsiębiorcy, stanowią powód do głębszej zadumy. Ale ta sytuacja, wysoce niekorzystna, może być dobrym punktem wyjścia do stworzenia w energetyce nowej infrastruktury opartej na odmienionej świadomości społecznej. Na tym właśnie „*pustym polu*” Polska ma możliwość zbudowania nowoczesnej energetyki z myślą o potrzebach i standardach połowy XXI w. Mamy jako kraj niepowtarzalną szansę z niekorzyści zrobić korzyść, a profity z niej czerpać długo, nawet w dalekiej przyszłości. Wszystko zależy od dokonania właściwego wyboru. Podejmowane dzisiaj lub w najbliższej przyszłości decyzje będą miały istotne znaczenie w perspektywie kilkudziesięciu lat, sięgając poza rok 2050. Aby takie śmiałe decyzje podjąć, należy wziąć pod uwagę wszystkich istotne argumenty i odwołać się do mądrości społeczeństwa. Następne pokolenia albo będą płacić za nasze błędy, albo będą chwalić naszą roztropność i umiejętność przewidywania.

Obecnie widać wyraźnie, że w energetyce następuje okres przełomowy przede wszystkim związany z ogromnym postępem w zakresie technik komunikowania się i przetwarzania informacji. Zasadniczy wzrost liczby i mocy rozproszonych źródeł energii w stosunku do źródeł scentralizowanych, zmiana konsumentów na prosumentów, większe poszanowanie energii i ogromne możliwości jej oszczędzania, a przede wszystkim dynamicznie rozwijająca się energetyka odnawialna – to wszystko składa się na model już w pewnym stopniu ukształtowany i stanowiący o przyszłości. Dla Polaków to jest propozycja, którą można wybrać jako drogę na przyszłość. Jak pokazuje wiele studiów, w tym także prace nad APE (Alternatywną polityką energetyczną dla Polski do 2030 roku) jest to propozycja optymalna z punktu widzenia ekonomicznego, gospodarczego, społecznego i środowiskowego. Nie możemy tkwić w energetyce XIX i XX w., wśród rozwiązań schyłkowych, nie dających korzyści w dalszej perspektywie, które jedynie utrwalają pozycje silnych grup interesów, tj. wielkich korporacji paliwowo-energetycznych.

Czas na odważne decyzje i myślenie alternatywne, które oznacza, że przyszłość to nie tylko trochę inna teraźniejszość, ale rzeczywistość całkowicie odmieniona, z nowym paradygmatem zrównoważonej, przyjaznej środowisku energetyki.

Instytut na rzecz Ekorozwoju

Wykaz ważniejszych publikacji i opracowań na tematy energetyczno-klimatyczne przygotowanych przez Instytut na rzecz Ekorozwoju od 2006 r.

1. Polityka energetyczna Polski. Deklaracje i rzeczywistość. Warszawa 2006.
2. Zaktualizowana Prognoza oddziaływania na środowisko projektu Strategii rozwoju turystyki na lata 2007-2013. Warszawa 2006.
3. Prognoza oddziaływania na środowisko Projektu Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej. Warszawa 2007.
4. Prognoza oddziaływania na środowisko Projektu Krajowego Strategicznego Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Warszawa 2007.
5. Biopaliwa w Polsce. Możliwości i wyzwania. Warszawa 2007.
6. Funkcjonowanie systemu białych certyfikatów w Polsce jako mechanizmu stymulującego zachowania energooszczędne zasady i szczegółowa koncepcja działania. Wspólnie z firmą Procesy Inwestycyjne. Warszawa 2007.
7. Możliwości wykorzystania odnawialnych źródeł energii w Polsce do roku 2020. Wspólnie z Instytutem Energetyki Odnawialnej. Warszawa 2007.
8. Małe ABC... Ochrony klimatu. Warszawa – trzy wydania 2007, 2008 i 2009.
9. Fundusze Unii Europejskiej na lata 2007-2013 a ochrona klimatu. Warszawa 2008.
10. Twoje miasto – Twój klimat. Warszawa 2008.
11. Jak chronić klimat na poziomie lokalnym? Warszawa 2008.
12. Jaka energetyka w zrównoważonym rozwoju? Warszawa 2008.
13. Społeczeństwo obywatelskie wobec konsekwencji zmian klimatu. Warszawa 2008.
14. Barometr zrównoważonego rozwoju. Warszawa 2008.
15. Barometr zrównoważonego rozwoju 2008/2009. Warszawa 2009.
16. Dobry klimat dla rolnictwa? Warszawa 2009.
17. Klimat a turystyka. Warszawa 2009.
18. Klimat a gospodarowanie wodami. Warszawa 2009.
19. 2°C – granica nie do przekroczenia (tłumaczenie). Warszawa 2009.
20. Energetyka jądrowa – przebieg debaty w Niemczech. Warszawa 2009.
21. Polityka klimatyczna Polski – wyzwaniem XXI wieku. Wspólnie z Polskim Klubem Ekologicznym. Warszawa 2009.
22. Alternatywna Polityka Energetyczna Polski do 2030 roku. Raport techniczno-metodologiczny. Warszawa 2009.
23. Alternatywna Polityka Energetyczna Polski do 2030 roku. Raport dla osób podejmujących decyzje. Warszawa 2009.
24. Energia – konieczność ale i odpowiedzialność. Broszura dla społeczeństwa. Warszawa 2009.
25. Prognozy oddziaływania na środowisko projektu Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. Wspólnie z firmą WS Atkins. Warszawa 2010.
26. Energetyka rozproszona jako odpowiedź na potrzeby rynku (prosumenta) i pakietu energetyczno-klimatycznego. Warszawa 2010.
27. Drugie spotkanie na temat energetyki jądrowej (kraje skandynawskie). Warszawa 2010.
28. Kompleksowa ewaluacja programu ekokonwersji w Polsce. Wspólnie z firmą Ernst & Young. Warszawa 2010.
29. Energetyka rozproszona. Wspólnie z Polskim Klubem Ekologicznym. Wydanie zaktualizowane i poszerzone. Warszawa 2011.



Notatki



Instytut na rzecz Ekorozwoju

00-743 Warszawa, ul. Nabełaka 15 lok 1, tel.: 22 851 04 02, e-mail: ine@ine-isd.org.pl
www.ine-isd.org.pl; www.chronmyklimat.pl; natura2000.org.pl
Bank PeKaO SA II O/W-wa: 92 1240 1024 1111 0000 0267 8197