

## Świadomość skutków polityki ekologicznej UE i jej wpływ na rozwój Polski

### Awareness of the Impact of EU Ecological Policy, and its Influence on Development in Poland

**Jacek Jaśkiewicz**

*Ministerstwo Środowiska, ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa  
e-mail: jacek.jaskiewicz@mos.gov.pl*

---

#### Streszczenie

Artykuł przedstawia politykę ochrony środowiska Unii Europejskiej w krótko- i średnioterminowej perspektywie i jej wpływ na gospodarkę i społeczeństwo w Polsce. Opisuje ściśle związki pomiędzy trzema filarami zrównoważonego rozwoju: społecznym, gospodarczym i środowiskowym oraz podkreśla konieczność uwzględniania aspektów ochrony środowiska we wszystkich strategiach rozwojowych. Sugeruje również przyjęcie zintegrowanego podejścia do realizacji polityki ochrony środowiska.

**Słowa kluczowe:** zrównoważony rozwój, polityka ochrony środowiska, polityki ochrony powietrza i klimatu, System handlu emisjami, Pakiet energetyczno-klimatyczny

#### Abstract

The article focuses on the environmental Policy of the EU and its short and medium term social and economic impacts in Poland. It describes the close relationship between all three pillars of sustainable development e.g.: social, economic and environmental and underlines the necessity that environmental aspects ought to be taken into account in all development strategies. It suggests also that there should be an integrated approach in implementation of environmental policy.

**Key words:** sustainable development, environmental policy, air protection and climate policy, Emissions Trading System, Energy-Climate Package

---

#### Wstęp

Wszyscy jesteśmy świadomi potrzeby poprawy stanu środowiska i zapobieżenia zmianom klimatu, zarówno na poziomie lokalnym, jak i w skali globalnej. Rozumiemy, że takie działania przyniosą nam większy komfort życia, poprawę zdrowotności, a dla regionów zagrożonych mogą stanowić ratunek (np. dla małego wyspiarskiego państwa Tuwalu, któremu grozi zalanie w skutek podnoszenia się poziomu morza).

Z punktu widzenia ekonomii działania takie, choć kosztowne, są jednak w dłuższej perspektywie czasowej opłacalne. W skali globalnej przedstawił to Sir Nicholas Stern<sup>1</sup> wskazując, że koszty podjęcia działań na rzecz zapobieżenia zmianom klimatu wynoszą jedynie 1% światowego PKB, natomiast zaniechanie takich działań oznaczać będzie wydatki rzędu 20% PKB.

Koszty te muszą ponieść wszyscy, problemem pozostaje jednak podział zobowiązań pomiędzy państwami znajdującymi się w odmiennej stacji

---

<sup>1</sup> Por. raport <http://www.hm-treasury.gov.uk>, dostępny w wersji polskiej.

ekonomicznej. Czy obywatele biednych krajów rozwijających się mają płacić taką samą cenę, jak państwa wysoko uprzemysłowione? Ile ma zapłacić Polska? Sprawy te były m.in. dyskutowane w trakcie konferencji stron Konwencji Klimatycznej ONZ, która odbyła się w grudniu 2008 roku w Poznaniu.

### Wyzwania dla Polski

Decyzją z dnia 26 marca 2007 r. Komisja Europejska ograniczyła Polsce kwotę maksymalnej emisji dwutlenku węgla na lata 2007-2012 o ok. 26% w stosunku do wielkości proponowanej, obliczonej na podstawie przewidywanego poziomu rozwoju kraju (wyrażonego w PKB, zapotrzebowaniu na podstawowe materiały m.in. budowlane, jak i wzrastające potrzeby ludności). Decyzja ta podyktowana została konsekwentną realizacją polityki klimatycznej Unii Europejskiej, której celem jest takie podniesienie cen energii, aby opłacało się inwestować w nowe energooszczędne technologie, a szczególnie w te charakteryzujące się niską emisją gazów cieplarnianych. Niestety, takie działania – choć z zasady słuszne – przynoszą przede wszystkim wzrost kosztów energii pochodzącej z węgla i w skali krótko- lub średnioterminowej obciążają przede wszystkim gospodarkę i społeczeństwa krajów uzależnionych od tego nośnika energii. Nie bierze się przy tym pod uwagę dotychczasowych osiągnięć poszczególnych krajów w realizacji zobowiązań podjętych w ramach Protokołu z Kioto do Konwencji Klimatycznej<sup>2</sup>. W odniesieniu do Polski taka polityka z pewnością wpłynie na ceny energii, ograniczenie jej dostępności dla społeczeństwa, a także na pogorszenie konkurencyjności naszych przedsiębiorstw (zarówno na rynku UE, jak i poza nim), co może wpłynąć na ograniczenie rozwoju kraju. Z tych przyczyn zaskarżono decyzję Komisji do Trybunału Europejskiego. Miejmy nadzieję, że w swoim wyroku podzieli on stanowisko Polski, gdyż nawet posiadając nieograniczone środki finansowe, nie uda się w tak krótkim terminie tak znacząco zmienić zasad funkcjonowania gospodarki.

W styczniu b.r. Komisja Europejska realizując politykę klimatyczną ogłosiła tak zwany „pakiet energetyczno-klimatyczny”. Zawiera on propozycje restrykcyjnych regulacji w zakresie przyszłego kształtowania systemu handlu emisjami, określenia zobowiązań dla instalacji nie objętych tym systemem, zobowiązań odnoszących się do określenia poziomu obowiązkowego udziału odnawialnych

źródeł energii w ogólnym bilansie energii, zaleceń odnośnie zwiększenia efektywności energetycznej oraz zaleceń w zakresie wprowadzenia w przyszłości systemu wychwytywania i podziemnego magazynowania dwutlenku węgla przy wykorzystywaniu w elektroenergetyce węgla.

Według analiz Komisji Europejskiej, dla wariantu optymalnego z punktu widzenia wydatków i efektywności, koszty wprowadzenia tego pakietu w latach 2012-2020 wynosić będą ok. 0,58% PKB UE<sup>3</sup>. Nie ulega wątpliwości, że wydatki te obciążą przede wszystkim gospodarkę opartą na węglu. Biorąc pod uwagę, że Polska, w największym stopniu w UE jest uzależniona od węgla, konsekwencje proponowanych zmian będą dla naszego kraju poważne. Potwierdza to sama Komisja Europejska podając, że dla Polski koszty te wynosić będą ok. 1,24% PKB (kalkulacja ta nie jest pełna, rzeczywiste kwoty niewątpliwie będą większe). UE zaproponowała wprowadzić mechanizm wyrównawczy, jednak nawet w odniesieniu do instalacji nieobjętych systemem handlu emisjami (polegający na uwzględnieniu wskaźnika PKB w przeliczeniu na mieszkańca), nie zdoła on zrównoważyć obciążenia rosnącymi kosztami uzależnienia od węgla. Szczegółowe negocjacje dotyczące poszczególnych części pakietu stały się głośnie, niemniej niezmiernie trudno jest wrócić do negocjacji na fundamentalny temat ogólnej koncepcji pakietu.

W końcu ubiegłego roku zakończono negocjacje nt. nowej dyrektywy dotyczącej jakości powietrza, której przepisy wejdą w życie w 2015 roku. Oparta została ona na Strategii tematycznej ochrony powietrza UE<sup>4</sup> przyjętej przez Radę ds. Środowiska UE oraz na wynikach ze zrealizowanego programu CAFE (Clean Air for Europe – czyste powietrze dla Europy). Projekt Dyrektywy przewiduje rozszerzenie monitoringu na drobne pyły PM<sub>2,5</sub> oraz zastrzeżenie wymagań odnośnie ozonu, tlenków azotu, dwutlenku siarki i innych zanieczyszczeń. Skutki wprowadzenia tej Dyrektywy obrazują dane odnoszące się do jednego (średniego) wariantu strategii ochrony powietrza, według którego koszt wprowadzenia Dyrektywy ocenia się dla całej UE 25 na ok. 7,1 mld EUR rocznie do 2020 r., przy czym po 2020 r. powinna ona przynosić zyski – ok. 42 mld EUR rocznie, uwzględniając w tym koszty zewnętrzne. Przewiduje się, że jednym z efektów jej wprowadzenia będzie zmniejszenie śmiertelności spowodowanej zanieczyszczeniem powietrza z 370 000 osób na rok (w 2000 r.) do 230 000 w roku 2020.

Jako wsparcie dla realizacji tej Dyrektywy Komisja Europejska rozpoczęła prace i negocjacje nad

<sup>2</sup> Wg danych z 2005 r. Polska zredukowała emisje gazów cieplarnianych o ponad 32% w stosunku do roku bazowego Protokołu z Kioto, podczas gdy UE 15 jedynie o 2%, a niektóre kraje UE powiększyły swoją emisję o nawet 52% (wg The EU Inventory of Greenhouse Gas Emissions for 2005, published by European Environment Agency - 2007).

<sup>3</sup> Impact Assessment for Package of implementation measures for the EU's objectives on climate change and renewable energy for 2020.

<sup>4</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Thematic Strategy on Air Pollution (21.09.2005) COM(2005)446 final.

rewizją dyrektywy w sprawie zintegrowanego zapobiegania i ograniczania zanieczyszczeń (IPPC). W praktyce oznacza to przygotowanie nowej dyrektywy uwzględniającej dyrektywy związane, takie jak np.: dyrektywę nt. emisji z dużych obiektów spalania (LCP), dyrektywę nt. ograniczenia emisji lotnych związków organicznych i innych. W dalszej kolejności planowana jest rewizja dyrektywy pułapowej określającej emisję podstawowych zanieczyszczeń na poziomie krajowym. Znajac propozycje Komisji Europejskiej w tym zakresie, należy stwierdzić, że koszty tych działań obciążą przede wszystkim sektor energetyki węglowej.

### **Konieczność kompleksowego potraktowania przyszłych zobowiązań w strategii rozwoju kraju**

Przedstawione wyżej wyzwania dla Polski w zakresie ochrony środowiska są tylko przykładami najbardziej istotnych kierunków zakładanych zmian. Pokazują one, że wymagania wobec naszego kraju będą wzrastać, co należy brać pod uwagę przy programowaniu dalszego rozwoju Polski. Wszystkie te wymagania, niezależnie od intencji ich wprowadzenia, należy traktować kompleksowo, bowiem ograniczając emisje np. gazów cieplarnianych, tym samym zmniejsza się emisję innych zanieczyszczeń, wpływając równocześnie na jakość powietrza w określonych strefach. Można więc myśleć o optymalizacji działań dla osiągnięcia poszczególnych celów traktując je kompleksowo. Najważniejsze jest jednak określenie skutków polityki UE. Pierwszym elementem, stosunkowo jeszcze łatwym do przewidywania, jest jej wpływ na sektor energetyki.

Podstawowymi czynnikami wpływającymi na kierunki rozwoju energetyki są prognozy odnoszące się do zapotrzebowania na energię, cen energii (uwzględniające zarówno koszty surowców jak i wytwarzania energii), dostępności nośników energii oraz stabilności zasilania, czyli bezpieczeństwa energetycznego w skali krajowej, regionalnej i lokalnej. Przy bardziej dogłębnej analizie stwierdzić można wzajemne powiązania pomiędzy tymi problemami, a także zauważyć odniesienia do rozwoju kraju oraz oczekiwań i skutków dla społeczeństwa. Prognoz takich zarazem jednoznacznie nie da się określić. Im dłuższy okres prognozowania, tym większy poziom niepewności, gdyż część elementów tych prognoz jest nieprzewidywalna, zmienna, w związku z czym określić można jedynie ich ogólne tendencje. Wśród takich elementów jest część wymagań dotyczących ochrony środowiska. Bez szeroko zakrojonych badań modelowych uwzględniających szereg wariantów rozwoju sytuacji nie da się stworzyć prognostycznej podstawy do określenia polityki energetycznej w dłuższej perspektywie. Jasne jest jednakże, że wyniki takich analiz wskażą na konieczność dostosowania się

sektora energetyki (a szczególnie jego struktury) do przyszłej sytuacji kraju, a także, że proces ten przyniesie znaczące konsekwencje dla gospodarki Polski. Czy można tego nie uwzględnić w strategii rozwoju kraju? Jeżeli jednak chcielibyśmy właściwie do tego podejść, konieczne jest dokonanie kompleksowych badań przez wiarygodny ośrodek studiów strategicznych przy wykorzystaniu modelowania matematycznego dla określenia wszystkich sprzężeń.

### **Oceny skutków dokonywane przez Komisję Europejską**

Skutki proponowanych przez Komisję Europejską nowych uregulowań w zakresie ochrony środowiska określono m.in.<sup>5</sup> na podstawie badań opartych o następujące modele:

- PRIMES – uwzględniający zharmonizowane podejście w zakresie wszystkich sektorów i nośników energii (m. in. koszty inwestycyjne, strukturę energetyczną, konsumpcję itp.),
- GAINS – określający wpływ redukcji emisji gazów cieplarnianych innych niż CO<sub>2</sub>, biorąc pod uwagę rozwój sektora energetycznego,
- GEM-E3 – uwzględniający wszystkie sektory gospodarcze i interakcje (m.in. wpływ działań podejmowanych w ramach poszczególnych sektorów na PKB, konsumpcję i zatrudnienie),
- PACE – podobny do modelu GEM-E3, ale skupiający się bardziej na technologiach elektroenergetycznych,
- POLES – użyty głównie do badań nad przysłym porozumieniem nt systemu energetycznego UE.

Z tego niepełnego zestawienia wynika, jak głębokie studia są niezbędne dla określenia pełnych skutków gospodarczych i społecznych proponowanych działań w zakresie ochrony środowiska. Należy też wnioskować, że dla UE (w całości, albo przynajmniej dla najbardziej bogatych i wpływowych krajów) rozwiązania te są opłacalne. Trzeba jednak postawić pytanie: czy w tych badaniach modelowych uwzględniono właściwie sytuację Polski i czy dla naszego kraju wnioski z nich wyciągnięte są takie same, jak dla całej UE? Obawiać się należy, że takich odpowiedzi nie otrzymamy, o ile nie będziemy prowadzić własnych kompleksowych badań. Jak więc właściwie programować rozwój Polski?

### **Wnioski**

Biorąc pod uwagę zakończone już negocjacje w ramach UE nt „pakietu energetyczno-klimatycznego” i zbliżające się negocjacje innych

<sup>5</sup> Wg Impact Assessment for Package of implementation measures for the EU's objectives on climate change and renewable energy for 2020.

propozycji dotyczących ochrony środowiska, należy przeprowadzić studia modelowe nt. możliwych skutków tych propozycji dla gospodarki i społeczeństwa. Powinny być one podjęte przez właściwy merytorycznie ośrodek studiów strategicznych.

Horyzont czasowy takich studiów powinien sięgać roku 2050, ponieważ w jego kontekście są określane strategie i zobowiązania UE.

Wyniki studiów będą niezwykle przydatne do negocjacji, ale także powinny stanowić podstawę do określenia nade wszystko strategii rozwoju kraju, jak i polityk rozwoju poszczególnych sektorów gospodarki, w tym energetyki.