

Unia energetyczna - analiza zapisów dotyczących efektywności energetycznej oraz wpływu tych zapisów na kształtowanie polityki gospodarczej Polski

W ekonomii najczęściej definiuje się efektywność jako relację uzyskanych efektów do poniesionych nakładów i wyraża się ją w kategoriach względnych tj. procentowo. Pojęciem efektywności posługujemy się głównie w ramach analizy projektów inwestycyjnych czy samych przedsięwzięciach. Efektywność nabiera ostatnio szczególnego znaczenia w kontekście samej gospodarki państwa, a w szczególności jego polityki energetycznej i kojarzona jest z problemami związanymi z takimi zagadnieniami jak: zanieczyszczenie środowiska, globalne ocieplenie, bezpieczeństwo energetyczne i wyczerpywanie paliw kopalnych.

Obecnie coraz częściej mówi się o efektywności energetycznej, a zagadnienie to znalazło także odzwierciedlenie w szeregu aktów unijnych, w tym w tak istotnym dla budowania jedności Unii Europejskiej dokumencie, jakim jest „Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu”, w skrócie zwanym dalej Unią Energetyczną.

Ponieważ samo pojęcie efektywności energetycznej jest często różnie definiowane, wymaga ono doprecyzowania w kontekście wspomnianego powyżej Dokumentu. Celem artykułu jest zatem wyjaśnienie samego pojęcia efektywności energetycznej oraz wpływu zapisów przedmiotowego Dokumentu na kształtowanie polityki gospodarczej Polski, głównie w zakresie polityki paliwowej.

W Unii Energetycznej czytamy, że „w październiku 2014 r. Rada Europejska wyznaczyła jako cel orientacyjny na szczeblu UE co najmniej 27% poprawę efektywności energetycznej w roku 2030. Cel ten zostanie poddany przeglądowi do 2020 r. z myślą o podniesieniu poziomu na szczeblu UE do 30%”. Jak zapisano w Dokumencie, w związku z powyższym „konieczna jest gruntowna rewizja podejścia do efektywności energetycznej i potraktowania jej jako źródła przedstawiającego wartość zaoszczędzonej energii”.

Zgodnie z definicją podaną w Rozporządzeniu Komisji Europejskiej nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. efektywność energetyczna to ilość zaoszczędzonej energii ustalona w drodze pomiaru lub oszacowania zużycia przed wdrożeniem środka mającego na celu poprawę efektywności energetycznej i po jego wdrożeniu, z jednoczesnym zapewnieniem normalizacji warunków zewnętrznych wpływających na zużycie energii. Zgodnie z propozycją KE jest to zatem wskaźnik.

Zdefiniowanie celu jako „27% poprawa efektywności” jest w tym kontekście niejasne. Jeżeli bowiem efektywność energetyczna dla aktualnie wdrażanych rozwiązań wynosi np. 10%, to czy celem jest uzyskanie efektywności na poziomie 12,7%? Tak należałoby rozumieć ten cel czytając go wprost, jednak nie to jest przecież intencją Rady Europejskiej. Modyfikacji powinien w związku z tym ulec sposób zdefiniowania celu, a nie sposób rozumienia efektywności energetycznej, co jest sugerowane w Komunikacie KE, która jako wskaźnik nie może być źródłem czegokolwiek. Miernikiem, dla którego wzrost o procentowo określoną wartość jest bardziej adekwatny, jest energochłonność gospodarki (economy energy intensity), rozumiana jako stosunek ilości zużytej w danym okresie energii (pierwotnej lub finalnej)

mierzonej w ustalonych jednostkach (np. toe – tona oleju ekwiwalentnego) do uzyskanego w tym okresie poziomu Produktu Krajowego Brutto.

Cele powinny być ustalane zarówno w zakresie energochłonności całej gospodarki, jak i poszczególnych jej sektorów (przemysł i ewentualnie jego wybrane gałęzie, budownictwo, rolnictwo, usługi, transport i gospodarstwa domowe).

W dokumencie pod nazwą Konkluzje z posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 23 – 24 października 2014 r., w którym to przywołany powyżej cel został pierwotnie wyznaczony czytamy, że ustala się na szczeblu UE orientacyjny cel w wysokości co najmniej 27% dotyczący poprawy efektywności energetycznej w 2030 r. w porównaniu z prognozami zużycia energii w przyszłości w oparciu o obecne kryteria.

Należy tu wskazać na nieprecyzyjność w zakresie określenia punktu odniesienia/benchmarku dla poprawy efektywności energetycznej, niezależnie od tego czy byłaby rozumiana zgodnie z cytowaną powyżej definicją z Rozporządzenia Komisji Europejskiej nr 651/2014 czy też zastąpiona wskaźnikiem energochłonności, jak postulują autorzy niniejszego artykułu. Nie jest jasne czego dotyczyć mają wskazane „obecne kryteria”, co pozwala na stosowanie przez poszczególne kraje niejednorodnych kryteriów. Stwierdzenie „obecne kryteria” można bowiem rozumieć wąsko jako np. obecnie osiąganą efektywność/energochłonność przy aktualnym poziomie i strukturze produkcji lub szerzej jako obecnie osiąganą efektywność/energochłonność przy prognozowanym na 2030 r. poziomie i strukturze produkcji (co pozwala np. na założenie wysokiego udziału niskochłonnych energetycznie gałęzi przemysłu i tym samym uzyskanie lepszych wyników).

Należy też dorozumiewać, że cel 27% ustalony jest dla całej UE. Z zapisów Konkluzji nie wynika czy dany kraj może ustalić cel niższy od 27%. Sformułowanie „powyższe cele zostaną zrealizowane w pełnym poszanowaniu swobody, z jaką państwa członkowskie mogą określać swoje koszyki energetyczne. Cele nie zostaną przełożone na cele wiążące krajowo. Poszczególne państwa członkowskie mogą swobodnie ustalać swoje własne wyższe cele krajowe” – nie jest precyzyjne w tym zakresie.

Najwłaściwszym rekomendowanym podejściem byłoby określenie celu na 2030 r. dla całej UE odnośnie określonego poziomu energochłonności gospodarki i poszczególnych jej sektorów ze wskazaniem dla poszczególnych państw minimalnej poprawy do uzyskania w stosunku do stanu obecnego, uwzględniającej aktualny poziom ich rozwoju gospodarczego.

W dokumencie należy zwrócić szczególną uwagę na deklaracje KE o nakreśleniu wizji innowacyjnych i konkurencyjnych przedsiębiorstw europejskich, które opracowują produkty i technologie niezbędne do osiągnięcia efektywności energetycznej i technologii niskoemisyjnych w Europie.

Koncepcja ta wydaje się być bardzo idealistyczna i mająca szansę realizacji głównie w korporacjach z rozwiniętych gospodarek europejskich dysponujących własnym kapitałem i know-how, w przypadku krajów tzw. nowej unii europejskiej jest mało realistyczna.

W krajach tzw. nowej Europy, a szczególnie w Polsce w branży energetycznej, która stanowi najbardziej kapitałochłonną gałąź gospodarki, wymagana jest obecność narodowego kapitału finansującego na zasadach nierynkowych istotne z punktu interesów narodowych inwestycje infrastrukturalne.

Należy pamiętać, że w Polsce występuje niewielki udział kapitału narodowego w sektorze bankowym (obecnie jedynie w 3 bankach komercyjnych głównym akcjonariuszem jest Skarb

Państwa, zaś pakiet kontrolny 61 banków, w tym 8 z 10 największych, mają inwestorzy zagraniczni - udział kapitału zagranicznego w aktywach banków w Polsce wynosi 70%), który w związku z tym nie jest zainteresowany finansowaniem i ryzykownymi inwestycjami w nowe źródła energii, a także w lokalne źródła o niewielkim udziale w bilansie energetycznym kraju. Obecność kapitału zagranicznego, tak w bankowości, jak i polskiej energetyce, nie ułatwia transferu nowoczesnych technologii. Strumień informacji i wiedzy przebiega jednostronnie bez sprzężenia zwrotnego z przedsiębiorstwami lokowanymi w Polsce.

Aby rozwijać innowacyjność i konkurencyjność polskiej energetyki wymagane jest stworzenie odpowiednich źródeł finansowania opartych o narodowy kapitał polskich banków komercyjnych poprzez utworzenie przez narodowe koncerny energetyczne banku komercyjnego finansującego projekty infrastrukturalne w energetyce i obsługującego w zakresie operacyjnym polski sektor energetyczny. Niezbędne jest utworzenie dedykowanych i współfinansowanych przez państwo linii kredytowych finansujących na zasadach pozarynkowych projekty energetyczne różnej wielkości i lokalizacji, utworzenie przez administrację rządową centrum transferu wiedzy w formule Energetycznej Izby Benchmarkingu stanowiącej na wzór amerykańskiego APQC Benchmarking Clearing House centralną bazę danych o tzw. dobrych europejskich i światowych praktykach i nowoczesnych rozwiązaniach w zakresie technologii i zarządzania w polskiej i światowej energetyce.

Bardzo istotnym stwierdzeniem znajdującym się w Dokumencie jest stwierdzenie o tym „iż 75% zasobów mieszkaniowych UE ma niewielką efektywność energetyczną. Komisja w tym zakresie będzie wspierać środki, które pozwolą uprościć dostęp do finansowania i przedstawi gotowe wzory finansowania w odniesieniu do instrumentów finansowych instytucjom zarządzającym funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi oraz zainteresowanym stronom, będzie promować nowe mechanizmy finansowania oparte na podziale ryzyka, opracuje nowe techniki finansowania i będzie służyć wsparciem w zakresie pomocy technicznej.

W warunkach polskich realizacja powyższego postulatu skierowana jest głównie do samorządów terytorialnych i jednostek spółdzielczych, jako w większości, właścicieli masy mieszkaniowej.

Do dnia dzisiejszego KE nie uzgodniła jednak poziomu redukcji emisji w sektorach poza systemem ETS takich jak rolnictwo, budownictwo, czy transport. Zgodnie z decyzją szczytu UE ma ona wahać się między 0-40%. Różne państwa będą miały różne obowiązki, co może być bardzo niekorzystne dla Polski, która zdaniem Ministerstwa Środowiska ciągle dąży do „odrobienia” wzrostu gospodarczego i osiągnięcia średniego europejskiego poziomu PKB. Tak zwany „zeroemisyjny” wzrost gospodarczy w Polsce między 2020 a 2030 rokiem wydaje się być nierealny.

Najlepszym sposobem na obniżenie emisji z sektora non-ETS to zwiększenie termomodernizacji budynków i wykorzystanie energetyki prosumenckiej. Z przywołanego zapisu wynika potrzeba stworzenia mechanizmów finansowania lokalnych inicjatyw/projektów wykorzystujących zaawansowane technologie termoizolacji budynków w celu podniesienia efektywności energetycznej.

Istotne wydaje się utworzenie mechanizmów finansowania bezzwrotnego oraz finansowania zwrotnego na zasadach pozarynkowych (np. ze środków EFIS) inicjatyw w tym zakresie przez jeden z państwowych banków komercyjnych i koordynowanych przez instytucje samorządu terytorialnego na szczeblu lokalnym oraz jedną z dedykowanych agencji rządowych w skali

koordynowania krajowego oraz utworzenie na poziomie samorządowym lokalnych punktów konsultacyjnych odnośnie dostępnych źródeł finansowania najbardziej efektywnych technologii termoizolacyjnych oraz bazę wiedzy technicznej odnośnie nowoczesnych rozwiązań w tym zakresie.

Dzięki etykietowaniu energetycznemu konsumenci mogą dokonywać świadomych wyborów w zakresie zużycia energii (w Polsce przepisy Dyrektywy 2010/30/ UE zostały wdrożone zapisami Ustawy z 14 września 2012 r. o obowiązkach w zakresie informowania o zużyciu energii przez produkty wykorzystujące energię). W warunkach polskich korzyści wynikające z przepisów Dyrektywy, a przywołane w Dokumencie Unii Energetycznej można wzmocnić poprzez udostępnienie atrakcyjnych źródeł kredytowania ze środków pomocowych w zakresie zakupu urządzeń etykietowanych w tym elektrycznych środków transportu, a także stworzenie bodźców podatkowych w tym zakresie.

Dyrektywa 2010/30/UE nadal nie ma zastosowania do wszystkich używanych produktów ani do środków transportu towarów lub osób. Obecnie polska ordynacja podatkowa ani komercyjny system bankowy nie stwarzają polskiemu konsumentowi warunków sprzyjających do wymiany nieefektywnych energetycznie urządzeń codziennego użytku lub narzędzi pracy/produkcji w tym środków transportu napędzanych elektrycznie.

W związku z powyższym należy pilnie rozważyć stworzenie systemu ulg/zwolnień podatkowych w podatku PIT/CIT w przypadku zakupu nowego sprzętu etykietowanego dla polskiego podatnika oraz wprowadzenie ulg podatkowych w przypadku zakupu nowych, etykietowanych środków transportu wykazujących się niskim zużyciem energii i emisją spalin w tym napędzanych elektrycznie. Ważne jest także wprowadzenie ustawowego wymogu etykietowania energetycznego w zakresie emisji spalin dla nowych środków transportu, a także dla środków transportu z rynku wtórnego sprowadzanych z zagranicy.

W zapisach Unii Energetycznej pojawia się wyraźne dążenie do osiągnięcia przez UE pozycji światowego lidera w zakresie OZE, globalnym centrum opracowywania nowej generacji zaawansowanych technicznie i konkurencyjnych źródeł OZE. Unia Europejska określiła swój cel na poziomie przynajmniej 27% udziału energii odnawialnej zużywanej w krajach członkowskich w roku 2030.

Polska Ustawa o OZE została zaakceptowana przez Prezydenta RP 11 marca 2015 roku. Została przygotowana jednak w sposób pozostawiając wiele wątpliwości i stanowi obecnie dokument niespójny wymagający doprecyzowania. Natychmiast po zakończeniu procedury legislacyjnej Ministerstwo Gospodarki oraz Urząd Regulacji Energetyki zasygnalizowały pilną potrzebę nowelizacji, tak aby rozwiązać wiele wątpliwości interpretacyjnych. Należy mieć nadzieję, że zmiany w nowelizowanej obecnie Ustawie o OZE nie będą polegać na obniżeniu wysokości i ograniczeniu zakresu przyjętego systemu wsparcia dla obywateli produkujących energię z OZE.

Przywołana Ustawa o OZE w niewielkim stopniu zapewnia możliwości realizacji celów stawianych przez Unie Energetyczną. Implementacja Ustawy nie tworzy mechanizmów promocji dla rozwijanych w UE technologii OZE, których wsparcie zapewniłoby największy wkład w rozwój PKB i tworzenie nowych miejsc pracy. Na bazie uregulowań pozostaje kwestią niejasną z punktu widzenia wartości dodanej dla całej polskiej gospodarki czy bardziej perspektywiczne jest oparcie źródeł wytwarzania na biomasie, fotowoltanice czy wietrze. Negatywny wpływ na rynek energetyczny Ustawy o OZE może mieć także system dopłat dla

prosumentów obciążający Operatorów Systemu Dystrybucyjnego, a nie sprzedawców energii funkcjonujących na uwolnionym rynku i konkurujących ceną. Jeżeli nastąpi przesunięcie kosztów związanych ze wsparciem zielonej energii do części dystrybucyjnej, to znajdzie się to w części regulowanej, alokowanej do taryfy, która jest przez URE podnoszona każdego roku o 1-3%. Tak więc system wsparcia prosumentów może paradoksalnie w tym przypadku spowodować wzrost kosztów dystrybucji i tym samym cen energii.

Powyższy Artykuł stanowi wkład w dyskusję na temat konsekwencji wynikających dla Polski z Unii Energetycznej - przede wszystkim w kontekście bardzo kontrowersyjnego kierunku dekarbonizacji gospodarek krajów członkowskich - tak wrażliwego dla Polski zważywszy na specyfikę polskiej gospodarki opierającej się o paliwa stałe. Prezentowane powyżej poglądy zwracają uwagę opinii publicznej i decydentów politycznych na wpływ zapisów przedmiotowego Dokumentu na kształtowanie polityki gospodarczej Polski, głównie w zakresie polityki paliwowej.

dr Adam Węgrzyn, Andrzej Pyzio

Dolnośląski Instytut Studiów Energetycznych