

Józef PASKA\*, Tomasz SURMA\*\*

## Polityka energetyczna Polski na tle polityki energetycznej Unii Europejskiej

**STRESZCZENIE.** Analizując zmiany na rynku energii można zauważyć rosnącą rolę regulacji Unii Europejskiej, wywierających coraz większy wpływ na funkcjonowanie rynków lokalnych, krajowych. Zasadniczo procedowane regulacje mają swoje podłoże w przyjętych dokumentach strategicznych, określających oczekiwania rozwojowe na rynku energii. Polityki energetyczne, określając kierunki oraz działania wykonawcze, powinny gwarantować bezpieczeństwo inwestycji w długiej perspektywie. Długoterminowa, stabilna polityka energetyczna oraz stworzone na jej podstawie regulacje są zazwyczaj gwarantem rozwoju energetyki.

Europejska polityka energetyczna została oparta na trzech filarach: przeciwdziałanie zmianom klimatu, ograniczanie podatności Unii na wpływ czynników zewnętrznych wynikającej z zależności od importu węglowodorów oraz wspieranie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Realizowana polityka energetyczna UE determinuje rozwój polskiej polityki energetycznej, a w dalszej kolejności, przez implementowanie regulacji do polskiego prawa, ma wpływ na funkcjonowanie poszczególnych podmiotów gospodarczych na krajowym rynku energii. Z jednej strony, ze względu na uwarunkowania energetyki polskiej, opartej na węglu, kwestie związane z ograniczeniem oddziaływania energetyki na środowisko budzą kontrowersje, z drugiej strony, analizując realizację dotychczasowych polityk krajowych, polityka Unii Europejskiej może stanowić podstawę stabilności funkcjonowania sektora.

W artykule przedstawiono główne kierunki polityki energetycznej Unii Europejskiej, jej odzwierciedlenie w regulacjach wspólnotowych oraz ich wpływ na kształt polityki energetycznej Polski. Dokonano także przeglądu realizacji dotychczasowych polskich dokumentów o charakterze strategicznym.

---

\* Prof. dr hab. inż. – Instytut Elektroenergetyki Politechniki Warszawskiej, Warszawa.

\*\* Dr inż. – Vestas Wind Systems A/S.

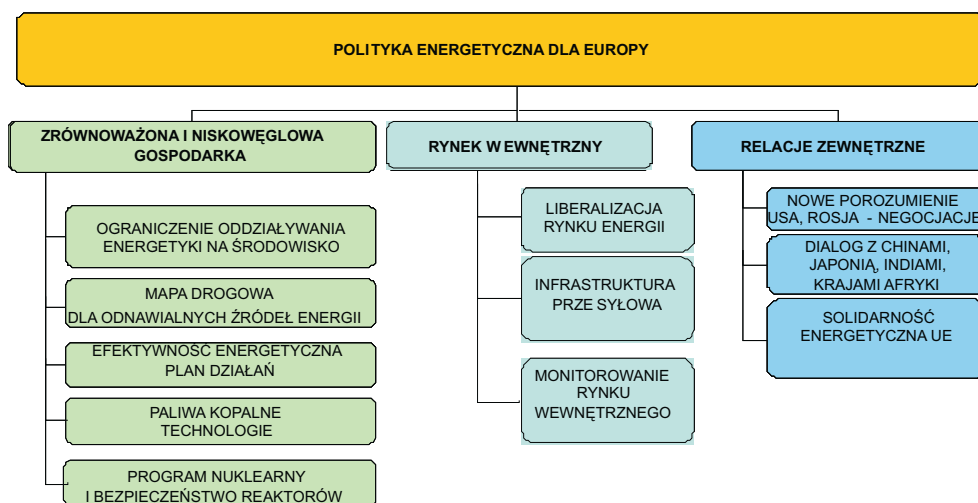
SŁOWA KLUCZOWE: polityka energetyczna, bezpieczeństwo energetyczne, rynek energii, transformacja energetyki

## Wprowadzenie

Polityka energetyczna była jednym z pierwszych obszarów, wokół których zaczęły powstawać Wspólnoty Europejskie. Pierwszą europejską integracyjną organizacją gospodarczą po II wojnie światowej była Europejska Wspólnota Węgla i Stali. Kwestie bezpieczeństwa dostaw paliw i energii oraz minimalizowanie negatywnego oddziaływania człowieka na środowisko to również współcześnie kluczowe sprawy, wokół których toczy się unijna (i nie tylko) debata (Gąsiorowska i in. 2009; Malko 2012). Dzisiaj także Polska należy do tej Wspólnoty, może więc jako państwo członkowskie aktywnie wpływać na politykę europejską w szeroko rozumianym obszarze energii.

Unia Europejska nakreśliła, jak do tej pory, ramy służące ukierunkowaniu polityki w zakresie energii i klimatu do roku 2020. Ramy te integrują różne cele polityczne, takie jak: zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych, zabezpieczenie dostaw paliw i energii i wspieranie wzrostu, konkurencyjności i tworzenia miejsc pracy. Te cele, w tej dekadzie są realizowane za pomocą przyjętych dyrektyw, które wdrożone do prawodawstwa poszczególnych krajów członkowskich mają z założenia doprowadzić do realizacji celów określonych na rok 2020.

Na rysunku 1 przedstawiono schematycznie obecne filary polityki energetycznej Unii Europejskiej.



Rys. 1. Filary polityki energetycznej Unii Europejskiej

Fig. 1. Pillars of EU energy policy

Jak wynika z monitorowania wdrożeń polityki, większość krajów członkowskich dokonała, jak do tej pory, zadawalających postępów w zakresie realizacji zamierzeń, jednak – co warto podkreślić – obecne spowolnienie gospodarcze wpływa na realizację niektórych celów.

Ograniczenie spowolnienia gospodarczego i jego wpływu na społeczeństwo, wdrożenie wspólnotowego rynku energii, w tym wzmocnienie połączeń transgranicznych oraz współpraca operatorów sieci, ograniczenie uzależnienia Unii Europejskiej od zewnętrznych dostawców paliw i energii, wzrost cen energii (w dłuższej perspektywie), przeciwdziałanie zmianom klimatu, współpraca międzynarodowa to dzisiaj jedne z wyzwań, przed którymi stoi Unia Europejska.

Komisja Europejska publikując w marcu 2013 roku Zieloną Księgę – Ramy polityki w zakresie klimatu i energii do roku 2030 – rozpoczyna szeroką dyskusję nad nowymi celami politycznymi; powinna ona wskazać cele oraz kierunki dalszego rozwoju energetyki we wspólnocie oraz w poszczególnych krajach członkowskich (Zielona Księga 2013).

Równoległe rząd polski zapowiada opracowanie nowej polityki energetycznej kraju, która tym razem nakreśli cele długoterminowe (do roku 2050). Warto zatem, aby na tym etapie przeanalizować dotychczas opublikowane dokumenty europejskie, których wdrażanie do polskiego prawa wciąż trwa oraz podsumować realizację dotychczasowych polityk krajowych. Podczas prac nad polityką energetyczną Polski istotne będzie uwzględnienie dalszego oczekiwanego rozwoju strategii europejskich.

## 1. Europejskie narzędzia realizacji celów polityki energetycznej do roku 2020

### 1.1. Pakiet klimatyczno-energetyczny

W marcu 2007 roku przywódcy państw członkowskich Unii Europejskiej zdecydowali o przyjęciu nowych celów w zakresie obniżenia emisji dwutlenku węgla, zwiększenia wykorzystania odnawialnych zasobów energii oraz poprawy efektywności wykorzystania energii do roku 2020. W konsekwencji tych postanowień, w kwietniu 2009 roku opublikowano dyrektywy wchodzące w skład Pakietu klimatyczno-energetycznego, które nakładają na kraje członkowskie zobowiązania w zakresie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych o 20% do roku 2020 (w stosunku do roku 2005) oraz zwiększenia do 20% udziału produkcji energii ze źródeł odnawialnych, a biopaliw transportowych do 10%. Dyrektywy te – obecnie powinny zostać wdrożone do prawodawstwa krajowego – będą miały zasadniczy wpływ na funkcjonowanie energetyki w krajach Unii Europejskiej.

### **Dyrektywa o wspólnym systemie handlu uprawnieniami do emisji (Dyrektywa ETS)**

Celem dyrektywy jest redukcja emisji gazów cieplarnianych. W dyrektywie ETS przyjęto, że od 2013 roku wszystkie uprawnienia do emisji dwutlenku węgla będzie można uzyskać tylko w drodze zakupu na licytacji (aukcji).

Polska w trakcie przyjmowania dyrektywy wynegocjowała czasowe ustępstwa dla 70% zakupów uprawnień w stosunku do energii elektrycznej, jednak udział tych nieodpłatnych uprawnień jest obwarowany przyjęciem przez Komisję Europejską Krajowego Planu Inwestycyjnego oraz realizacją tego Planu. W stosunku do ciepła dyrektywa przewiduje częściowe przyznawanie nieodpłatnych uprawnień do emisji, w tym także większą ilość darmowych pozwoleń przyznawanych w stosunku do ciepła dostarczanego do gospodarstw domowych. Udział przyznawanych nieodpłatnie uprawnień do emisji będzie stopniowo maleć, do zera w roku 2020 dla energii elektrycznej oraz dla ciepła do roku 2027.

### **Dyrektywa w sprawie promocji energii ze źródeł odnawialnych**

Dyrektywa wyznacza wiążący cel 20% udziału zużycia energii ze źródeł odnawialnych oraz 10% wiążący cel dla biopaliw transportowych we Wspólnocie na rok 2020. Cel ten ma być uzyskany przez ustanowienie wiążących celów krajowych dla wszystkich państw członkowskich, tak aby osiągnąć cel wspólnotowy. Obowiązkowe cele przedstawione w dyrektywie odnoszą się do udziału energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu finalnym energii i obejmują wytwarzanie energii elektrycznej, ciepła i chłodu oraz biopaliw transportowych.

Podczas negocjacji nad końcowym kształtem dyrektywy Polska zobowiązała się do osiągnięcia w 2020 roku celu 15% udziału energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu finalnym energii. Dyrektywa wymusza na krajach członkowskich wprowadzenie efektywnych instrumentów wsparcia rozwoju energetyki odnawialnej.

### **Dyrektywa w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla**

Celem dyrektywy jest ustanowienie ram prawnych bezpiecznego wychwytu, transportu oraz składowania dwutlenku węgla powstałego w procesach przemysłowych, w tym także wytwarzania energii. Dyrektywa określa wymagania stawiane producentom energii, operatorom składowisk CO<sub>2</sub> oraz jego transportu. Dyrektywa zobowiązuje także inwestorów do zapewnienia dla obiektów o mocy od 300 MW odpowiedniego miejsca na instalacje do wychwytywania oraz przeprowadzenia analizy transportu i stałego składowania CO<sub>2</sub>.

## **1.2. Pakiety liberalizacyjne rynku energii**

Przygotowując trzeci pakiet o liberalizacji rynku energii, Komisja Europejska wskazała, że do kryteriów warunkujących rozwój konkurencji na rynku energii należy właściwa struktura rynku, gdyż dominacja jednego lub dwóch wytwórców, często pionowo zintegrowanych, jak również brak zdolności przesyłowych, nadal są podstawową barierą rozwoju konkurencji. Także *unbundling*, czyli prawny rozdział obrotu energią od działalności sie-

ciowej, jak i administracyjne kształtowanie cen energii zostały zidentyfikowane jako bariery rozwoju rynku energii.

W trzecim pakiecie o liberalizacji rynku energii Komisja Europejska zaproponowała mechanizmy uzupełniające dotychczasowe przepisy w zakresie rynku wewnętrznego, m.in. dotyczące rozdziału działalności przedsiębiorstw związanej z wytwarzaniem energii i dostawą od jej przesyłu, wzmocnieniem roli regulatorów rynku energii oraz wzmocnieniem infrastruktury sieci energetycznych, w szczególności połączeń transgranicznych.

W toku prac nad nowymi regulacjami dla rynku energii zwrócono uwagę, że skoncentrowanie się tylko na warunkach działania przedsiębiorstw nie prowadzi w efekcie do wzrostu konkurencji i poprawy sytuacji konsumenta. Postrzegając odbiorców końcowych jako istotnych uczestników rynku energii, skupiono się w pracach legislacyjnych na kluczowej roli właściwego ich informowania o sposobie korzystania z energii, ponoszonych kosztach i możliwości ich ograniczania. Wraz z pakietem o liberalizacji rynku energii przedstawiono informacje na temat prac nad „Kartą odbiorców energii”, określającą środki ułatwiające dostęp do energii dla najuboższych, informacje pozwalające na świadomy wybór dostawcy energii, redukcję formalności administracyjnych przy zmianie dostawcy energii oraz zapewnienie ochrony konsumentów przed nieuczciwymi praktykami sprzedawców energii.

Na bazie pakietu o liberalizacji rynku energii przedstawiono Pakiet infrastrukturalny, którego regulacje mają wymusić inwestycje przesyłowe energii elektrycznej, gazu, ropy naftowej oraz transportu CO<sub>2</sub>.

### 1.3. Pakiet infrastrukturalny

W ramach Pakietu infrastrukturalnego Komisja Europejska zaproponowała realizację projektów priorytetowych dla bezpieczeństwa energetycznego UE. Ich realizacja ma doprowadzić do budowy niezbędnej infrastruktury dla stworzenia wspólnego rynku energii.

W Pakiecie zaproponowano:

- ✧ rozbudowę interkonektorów elektroenergetycznych oraz gazowych i powiększenie zdolności magazynowych,
- ✧ rozwój połączeń na osi północ-południe między Europą Środkową a Południowo-Wschodnią,
- ✧ ustanowienie pierścienia gazowego w ramach Wspólnoty,
- ✧ wsparcie rozbudowy zdolności odbiorczych gazu skroplonego,
- ✧ uruchomienie południowego korytarza gazowego (projekt Nabucco),
- ✧ rozważenie prawnych możliwości blokowego zakupu gazu przez powołany do realizacji tego celu podmiot (*Caspian Development Corporation*), co dałoby gwarancje stabilnego popytu,
- ✧ stworzenie śródziemnomorskiego pierścienia energetycznego.

Wyzwaniem dla realizacji tych działań jest konieczność stworzenia optymalnych warunków politycznych i gospodarczych, a zwłaszcza mechanizmów współpracy między sektorem prywatnym a instytucjami finansowymi, gdyż urzeczywistnienie tych projektów

będzie wymagać znacznych nakładów finansowych oraz środków organizacyjnych. Komisja zaproponowała zastąpienie obecnego finansowania z programu sieci transeuropejskich przez specjalny instrument finansowy (*EU Energy Security and Infrastructure Instrument*), który zostanie wprowadzony do nowej perspektywy finansowej.

W konsekwencji Pakiety o liberalizacji rynku energii oraz Pakiet infrastrukturalny będą wpływać na tworzenie wspólnego europejskiego rynku energii, ograniczenia w przepływie energii między granicami, swobodnego wyboru dostawcy energii i tym samym wzmocnienia konkurencyjności na rynku energii. Ich realizacja doprowadzi do zwiększenia dostępu odbiorców energii do jej źródeł i w ten sposób wzmocnienia ich pozycji na rynku. W konsekwencji przełoży się to na zwiększoną aktywność podmiotów odpowiedzialnych za sprzedaż energii do odbiorców końcowych oraz presję na wyrównanie cen energii w całej Wspólnocie, w tym także tworzenie tzw. rynków regionalnych o wymiarach ponadpaństwowych.

#### 1.4. Strategia Energetyczna do roku 2020

Opublikowana w listopadzie 2010 r. Strategia Energetyczna 2020 wyznaczyła kierunki polityki energetycznej do roku 2020 (Komunikat ... 2010). Strategia podkreśla konieczność realizacji już przyjętych celów ochrony środowiska i tworzenia wspólnego rynku energii włączając w te działania dodatkowe priorytety, które mają być realizowane łącznie w następnej dekadzie. Strategia koncentruje wysiłki na:

- ✧ zintensyfikowaniu działań na rzecz poprawy efektywności energetycznej,
- ✧ utworzeniu zintegrowanego, prawdziwie ogólnoeuropejskiego rynku energii,
- ✧ nadaniu szerszych uprawnień konsumentom i uzyskaniu najwyższego poziomu bezpieczeństwa i niezawodności dostaw paliw i energii,
- ✧ rozwoju technologii energetycznych oraz innowacji,
- ✧ wzmocnieniu zewnętrznego wymiaru rynku energii UE.

Jak zapowiedziano w dokumencie, dla realizacji wyżej wymienionych priorytetów, Komisja Europejska pracuje obecnie nad odpowiednimi dyrektywami wdrażającymi Strategię.

##### **Plan na rzecz efektywności energetycznej**

Jednym z pierwszych dokumentów wynikających z realizacji Strategii Energetycznej 2020 jest opublikowany w 2011 roku Plan na rzecz efektywności energetycznej. Wśród celów „trzy razy 20%”, to właśnie efektywność energetyczna jak do tej pory nie została ujęta w ramy prawne. Cel ten odnosi się do redukcji zużycia energii w roku 2020 w stosunku do prognoz. Jak podkreślono, efektywność energetyczna to ekonomiczny sposób obniżania zużycia energii, przy jednoczesnym utrzymaniu niezmiennego poziomu aktywności gospodarczej. Poprawa efektywności energetycznej stanowi również wkład w zakresie ograniczenia emisji dwutlenku węgla.

Przedstawiony Plan zakłada wdrożenie środków prowadzących do:

- ✧ redukcji zużycia energii w budynkach,
- ✧ efektywnego wytwarzania energii elektrycznej i ciepła,

- ✧ poprawy sprawności przesyłu energii,
- ✧ informowania konsumentów na temat efektywności energetycznej, w tym spełnienie wymagań ekoprojektowania urządzeń energetycznych, spełnienia przyjętych standardów zużycia energii,
- ✧ powszechnego używania urządzeń energooszczędnych – etykietowanie urządzeń zużywających energię,
- ✧ wydatkowania środków finansowych na rozwój technologii energooszczędnych.

### **Mapa drogowa 2050 – plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.**

Zgodnie z prognozami demograficznymi w roku 2050 naszą planetę zamieszkiwać będzie do 9 mld ludzi. Przewiduje się, że wyczerpywanie się zasobów ropy naftowej, gazu i innych surowców spowoduje, że ceny paliw i energii wzrosną. Jednocześnie, aby zachować dotychczasowe warunki życia konieczne jest ograniczenie wpływu działalności człowieka na środowisko. Aby przeciwdziałać tym zjawiskom Komisja Europejska przedstawiła Mapę drogową do roku 2050, zawierającą długoterminowy cel ograniczenia emisji o 80–95% (Komunikat... 2011).

Cel ten ma być realizowany dzięki pełnej implementacji już przyjętych polityk i dyrektyw, dalszemu zaostrzeniu ETS po roku 2020, inwestycjom w niekonwencjonalne źródła energii, komercjalizacji CCS, rozwojowi energetyki jądrowej, oszczędności wykorzystania paliw i energii oraz pełnej budowie wspólnego rynku energii i niezbędnej infrastruktury.

Publikując powyższy dokument Komisja Europejska podkreśliła nieodwracalność już wprowadzonych polityk oraz dalszą presję na ograniczenie emisji gazów cieplarnianych do roku 2050.

## 2. Polska polityka energetyczna – realizacja przewidzianych działań

W okresie po 1989 r. miała miejsce transformacja elektroenergetyki w Polsce (Paska 2010), a polityka energetyczna była realizowana na podstawie dokumentów rządowych:

- ✧ Założenia polityki energetycznej Rzeczypospolitej Polskiej na lata 1990–2010, z sierpnia 1990 r.
- ✧ Założenia polityki energetycznej Polski do 2010 roku, z października 1995 r.
- ✧ Założenia polityki energetycznej Polski do 2020 roku, z lutego 2000 r.
- ✧ Ocena realizacji i korekta Założeń polityki energetycznej Polski do 2020 roku, z kwietnia 2002 r.
- ✧ Polityka energetyczna Polski do 2025 r., ze stycznia 2005 r.
- ✧ Polityka energetyczna Polski do 2030 roku, z listopada 2009 r.

Polska polityka energetyczna jest budowana na bazie zapisów ustawy Prawo energetyczne, która wskazuje Ministra Gospodarki jako właściwego w sprawach polityki energetycznej (Ustawa... 1997). Jednocześnie ustawa definiuje cele polityki energetycznej jako zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego, wzrost konkurencyjności gospodarki i jej efektywności energetycznej, a także ochrony środowiska.

Cele te przyświecały każdej polityce energetycznej w Polsce w ostatnich dwóch dekadach i wydają się one spójne z celami polityki energetycznej Unii Europejskiej, niemniej realizacja europejskiej polityki energetycznej stanowi spore wyzwanie dla polskiej gospodarki, wykorzystującej w przeważającej większości paliwa kopalne. Prognoza zapotrzebowania na paliwa i energię, przedstawiona jako dokument towarzyszący Polityce energetycznej Polski do 2030 wskazuje na utrzymanie na zbliżonym poziomie wykorzystania węgla kamiennego oraz brunatnego, wzrost wykorzystania gazu ziemnego, zasobów odnawialnych w dłuższej perspektywie oraz wykorzystanie w przyszłości paliwa jądrowego.

## 2.1. Założenia polityki energetycznej Polski do 2020 r.

Dokument przyjęty w 2000 roku określił bezpieczeństwo energetyczne, zwiększenie konkurencyjności krajowych podmiotów gospodarczych, w tym poprawę jakości produktów i usług oferowanych na rynkach międzynarodowych oraz na rynku wewnętrznym i ochronę środowiska przyrodniczego przed negatywnymi skutkami procesów energetycznych jako główne działania do roku 2020.

W przedstawionej już w roku 2002 ocenie realizacji Założeń negatywnie oceniono realizację programu działań wykonawczych wynikających z Polityki energetycznej do 2020 r. Wskazano, że na blisko 60 zadań adresowanych do rządu, administracji, samorządów oraz przedsiębiorców zaledwie kilka zadań zostało podjętych i zrealizowanych. W szczególności m.in. nie przeprowadzono zamierzonych inwestycji modernizacyjnych, nie wdrożono zapowiedzianej wówczas konkurencji w sektorze i restrukturyzacji kontraktów długoterminowych (ich rozwiązanie nastąpiło w latach późniejszych na bazie wymagań UE), nie wprowadzono zapowiedzianych wówczas zmian struktury taryf dla eliminacji subsydiowania skrośnego (nastąpiło to później wskutek regulacji europejskich). Jak podkreślono, polityka cenowa sprowadziła się jedynie do monitorowania rynku energii. Niejednoznacznie oceniono efekt realizacji działań w zakresie ochrony środowiska. Podkreślono, że obniżono ilość emisji do atmosfery substancji szkodliwych, co dokonało się dzięki restrukturyzacji sektora, jednak nie egzekwowano zapowiedzianych kar za przekroczenie norm emisyjnych.

W roku 2002 wskutek oceny zmian na rynku energii opracowano Korektę założeń Polityki energetycznej Polski do 2020 r.



## 2.2. Korekta założeń Polityki energetycznej Polski do 2020 r.

Podczas korekty polityki energetycznej Polski za nadal aktualny uznano podstawowy cel długoterminowy – zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego, natomiast za strategiczny cel krótkoterminowy i średnioterminowy – redukcję kosztów funkcjonowania, przy poprawie stanu bezpieczeństwa energetycznego.

Ocena Polityki przeprowadzona w roku 2005 wskazała, że przeprowadzona korekta urzeczywistniła realizację celów oraz wspomagała dostosowanie regulacji prawnych do wymogów Unii Europejskiej. W tym czasie, po przystąpieniu Polski do struktur UE, kluczowym było wdrożenie istniejących dyrektyw do polskiego porządku prawnego, w zakresie wynegocjowanym w Traktacie Akcesyjnym.

W zakresie bezpieczeństwa energetycznego kontynuowano prace badawczo-rozwojowe nad dywersyfikacją dostaw gazu i ropy naftowej. Wśród zadań wykonawczych zaprzestano negocjacji w sprawie dostaw gazu ziemnego z Norwegii oraz kontynuowano prace studialne dotyczące budowy ropociągu Brody-Płock. Zapasy paliw dostosowano do wymogów stawianych przez regulacje UE.

Jak podkreślono w Ocenie rząd prowadził politykę budowy konkurencyjnych rynków energii, jednak co warto zaznaczyć był to raczej wynik potrzeby wdrożenia dyrektyw o liberalizacji rynku energii, m.in. wdrożono w latach 2002–2003 zasadę dostępu stron trzecich do sieci. Przeprowadzono w tym czasie prywatyzację energetyki, w większej mierze sektora ciepłowniczego, co zapoczątkowało wprowadzenie konkurencji na rynku wytwórców energii elektrycznej.

W zakresie ochrony środowiska, dzięki zamykaniu obiektów najmniej efektywnych oraz zastosowaniu urządzeń do redukcji emisji (zainstalowanych w latach wcześniejszych), ograniczono emisje. Nie udało się wdrożyć systemu handlu uprawnieniami do emisji, system został zaimplementowany w latach późniejszych jako efekt dyrektywy ETS. W wyniku wdrożenia dyrektywy wspierającej energię elektryczną ze źródeł odnawialnych przyjęto mechanizm wsparcia tych źródeł.

Wnioski Oceny przyniosły konkluzje pozytywnie oceniające postępy w realizacji celów polityki, jednak jak stwierdzono jej realizacja wymaga ciągłego monitorowania oraz szczególnej uwagi w doborze narzędzi realizacyjnych, dostosowanych do zmieniających się uwarunkowań.

## 2.3. Polityka energetyczna Polski do 2025 roku

Przyjęta Polityka do 2025 roku potwierdziła zasadność kontynuacji polityki energetycznej, opartej na wcześniej przyjętych celach. Polityka przyjęła zasady doktryny polityki energetycznej, opartej na:

- ✧ kontynuacji postępu w gospodarce, opartego na idei rozwoju zrównoważonego,
- ✧ pełnej integracji energetyki polskiej z europejską i światową,
- ✧ wdrożeniu mechanizmów rynku konkurencyjnego z niezbędną administracją regulacyjną,
- ✧ wypełnieniu zobowiązań traktatowych w określonych terminach i zakresie,

- ❖ wspomaganiu rozwoju odnawialnych źródeł energii i pracujących w skojarzeniu,
- ❖ autonomicznie wykonywanych przez administrację zadaniach polityki, w tym podejmowanie działań inspirujących,
- ❖ upowszechnieniu idei partnerstwa publiczno-prywatnego,
- ❖ realizacji zasady regulowanego dostępu strony trzeciej – TPA,
- ❖ udostępnianiu przez operatorów sieci zdolności przesyłowych połączeń transgranicznych w formie aukcji,
- ❖ utrzymaniu nadzoru właścicielskiego państwa nad podmiotami posiadającymi infrastrukturę przesyłową i przeladunkową,
- ❖ transparentności realizacji doktryny polityki energetycznej.

W roku 2009 dokonano Oceny realizacji polityki energetycznej do 2025 r., która wskazała zrealizowanie w tym czasie Programu konsolidacji pionowej w sektorze energetycznym, który miał za zadanie wzmocnienie potencjału ekonomicznego przedsiębiorstw i ich zdolności do zapobiegania sytuacjom kryzysowym. Jednocześnie Ocena wykazała opóźnienia we wdrażaniu przepisów wspólnotowych, co skutkowało wszczęciem przez Komisję Europejską postępowań przeciwko Polsce za niewdrożenie dyrektyw. Ocena zaleciła intensyfikację tempa realizacji celów polityki.

## 2.4. Polityka energetyczna Polski do 2030 roku

10 listopada 2009 r. Rada Ministrów przyjęła dokument Polityka Energetyczna Polski do 2030 roku, który określa kierunki rozwoju sektora energetycznego w Polsce. Jak podkreślono w dokumencie wysokie zapotrzebowanie na energię, nieadekwatny poziom rozwoju infrastruktury wytwórczej i transportowej paliw i energii, znaczne uzależnienie od zewnętrznych dostaw gazu ziemnego i niemal pełne od zewnętrznych dostaw ropy naftowej oraz zobowiązania w zakresie ochrony środowiska powodują konieczność podjęcia zdecydowanych działań zapobiegających pogorszeniu się sytuacji odbiorców paliw i energii.

Podstawowymi kierunkami polskiej polityki energetycznej są:

- ❖ poprawa efektywności energetycznej;
- ❖ wzrost bezpieczeństwa dostaw paliw i energii;
- ❖ dywersyfikacja struktury wytwarzania energii elektrycznej poprzez wprowadzenie energetyki jądrowej;
- ❖ rozwój wykorzystania odnawialnych źródeł energii, w tym biopaliw;
- ❖ rozwój konkurencyjnych rynków paliw i energii;
- ❖ ograniczenie oddziaływania energetyki na środowisko.

Polityka energetyczna zwraca również uwagę na znaczne zasoby węgla, jakie Polska posiada i które będą pełnić rolę ważnego stabilizatora bezpieczeństwa energetycznego kraju, co ma szczególne znaczenie wobec uzależnienia polskiej gospodarki od importu gazu (w ponad 70%) i ropy naftowej (w ponad 95%). Polityka energetyczna jest ukierunkowana na dywersyfikację dostaw surowców i paliw, rozumianą również jako zróżnicowanie technologii, w tym także rozwój generacji rozproszonej. Polityka przewiduje uruchomienie do 2020 r. pierwszej elektrowni jądrowej w Polsce.

Czas na ocenę działań wykonawczych Polityki energetycznej Polski do 2030 r. przyjdzie w najbliższym okresie, podczas przygotowywania zapowiedzianej nowej Polityki energetycznej Polski do roku 2050, choć już dziś widać, że pewne priorytety polityki energetycznej ewoluują w debacie politycznej.

Istotne w tworzeniu nowej polityki będą propozycje nowych celów polityki wspólnotowej do roku 2030, zgłoszone przez Komisję Europejską.

### 3. Ramy wspólnotowej polityki energetycznej w zakresie klimatu i energii do 2030 roku

W marcu br. Komisja Europejska przedstawiła Zieloną Księgę: ramy polityki w zakresie klimatu i energii do roku 2030 (Zielona Księga 2013). Dokument ten rozpoczyna konsultacje w zakresie oczekiwań oraz zamierzeń wspólnoty w kreowaniu polityki energetycznej do roku 2030. Jak podkreślono, nowa polityka będzie opierać się na doświadczeniach oraz postępach już dokonanych w tej dziedzinie, a podstawowe kwestie, którymi należy się zająć w ramach obecnej dyskusji dotyczą rodzajów, charakteru, poziomu celów oraz ich wzajemnej interakcji.

Głównymi celami, które przyświecają tej inicjatywie są:

- ✧ utworzenie stabilnych warunków dla długoterminowych inwestycji,
- ✧ wsparcie innowacyjności i konkurencyjności w zgodzie z zasadami rozwoju zrównoważonego,
- ✧ zapewnienie wiodącej roli UE w działaniach na rzecz ochrony klimatu,
- ✧ osiągnięcie celu ograniczenia emisji gazów cieplarnianych o 80–95% do 2050 r. w porównaniu do poziomu z 1990 r., dla wypełnienia globalnego celu ograniczenia wzrostu średniej temperatury na Ziemi do 2°C,
- ✧ wspieranie długoterminowej konkurencyjności, bezpieczeństwa dostaw energii,
- ✧ większy udział energii odnawialnej (30% do roku 2030, zgodnie z propozycją zawartą w Planie działań w dziedzinie energii na rok 2050),
- ✧ poprawa efektywności energetycznej oraz lepsza i bardziej inteligentna infrastruktura energetyczna,
- ✧ zwiększenie nakładów inwestycyjnych na modernizację systemu energetycznego.

Równocześnie Zielona Księga zwraca uwagę na potrzebę uwzględnienia w polityce skutków obecnego kryzysu gospodarczego, problemów budżetowych poszczególnych państw członkowskich i przedsiębiorstw zmagających się z trudnościami w zapewnieniu funduszy dla inwestycji długoterminowych, zmian technologicznych występujących na rynkach globalnych, w tym w odniesieniu do odnawialnych źródeł energii, niekonwencjonalnych źródeł gazu i ropy naftowej oraz energii jądrowej, obawy odbiorców o wzrastające ceny energii i paliw oraz ich dostępność, zróżnicowane ambicje i zaangażowanie krajów spoza UE w globalne działania ograniczenia emisji gazów cieplarnianych.

Komisja wielokrotnie podkreśla potrzebę długoterminowych, stabilnych ram politycznych oraz regulacji, które zapewnią bezpieczeństwo prowadzonych inwestycji oraz rozwoju gospodarki UE.

Na bazie odpowiedzi do pytań zawartych w Zielonej Księdze oraz przy uwzględnieniu obecnych uwarunkowań Komisja Europejska w kolejnych miesiącach prowadzić będzie dyskusje z krajami członkowskimi nad opracowaniem Polityki energetycznej UE do 2030 roku. Warto, aby Polska przedstawiła swoje opinie do tej polityki, przy uwzględnieniu potrzeby modernizacji energetyki oraz zapewnienia stabilnych ram politycznych oraz regulacyjnych.

## Podsumowanie

Poszczególne polityki energetyczne Polski były przygotowywane przez zmieniające się ekipy rządowe, a zaproponowane kierunki działań wykonawczych – choć miały służyć podobnym celom generalnym – nie zawsze uwzględniały dokonania poprzedniej polityki. Niestabilność ta nie służyła rozwojowi sektora energii w Polsce.

Ryzyko polityczne oraz ryzyko regulacyjne należą do kluczowych przy planowaniu inwestycji. Przedłużające się prace nad przyjęciem zaproponowanych w 2011 roku ustaw – Prawo energetyczne, o odnawialnych źródłach energii oraz Prawo gazowe, zasadniczo wpłynęły na spowolnienie wielu procesów inwestycyjnych w Polsce. Dodatkowo doświadczenie w realizacji dotychczasowych działań wykonawczych poszczególnych polityk sprawia, że istotnie trudno jest oprzeć projekty inwestycyjne na dokumentach strategicznych.

Duża część działań wykonawczych polityki energetycznej jest skupiona na realizacji i wdrażaniu polityki Unii Europejskiej oraz wynikających z niej dyrektyw.

Polityka energetyczna Unii Europejskiej od wielu lat określa nadrzędny cel ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, dla wypełnienia globalnego celu ograniczenia wzrostu średniej temperatury na Ziemi do 2°C. W świetle ostatnich zmian dyrektywy ETS, korygujących ilość uprawnień do emisji na rynku wydaje się, że cel ten będzie także przyświecał nowej polityce energetycznej do roku 2030.

Polska polityka energetyczna, oprócz podążania za oczekiwaniami UE oraz wdrożeniem regulacji wspólnotowych, powinna wychodzić naprzeciw globalnym trendom w rozwoju energetyki. Wydaje się, że jak do tej pory, Polska nie wykorzystuje w pełni potencjału członka UE w przewodzeniu dyskusji nad trendami i celami polityki energetycznej.

Uwarunkowania lokalne nie powinny obciążać dyskusji nad nowymi celami polityki energetycznej pierwszej połowy XXI w. Postęp technologiczny, jaki dokonuje się na naszych oczach, będzie wyznacznikiem nowych celów rozwoju energetyki i gospodarki.

## Literatura

GAŚNOROWSKA E., PIEKACZ J., SURMA T., 2009 – Polityka energetyczna Unii Europejskiej wobec zmian klimatu. Polityka Energetyczna t. 12, z. 1, Wyd. IGSMiE PAN, Kraków.

- Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Energia 2020: Strategia na rzecz konkurencyjnego, zrównoważonego i bezpiecznego sektora energetycznego COM(2010) 639. Bruksela, 2010.
- Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Plan działania w zakresie energii do roku 2050 COM(2011) 885. Bruksela 2011.
- MALKO J., 2012 – Globalne wyzwania energetyki – energia dla wszystkich (SE 4 All). Polityka Energetyczna t. 15, z. 3, Wyd. IGSMiE PAN, Kraków.
- PASKA J., 2010 – Elektroenergetyka w Polsce – od monopolu do konsolidacji? Rynek Energii, Nr 4.
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625, z późn. zm.).
- Zielona Księga: Ramy polityki w zakresie klimatu i energii do roku 2030. COM(2013)169. Bruksela, 2013.

Józef PASKA, Tomasz SURMA

## Polish energy policy in relation to European energy policy

### Abstract

The growing role of European Union regulations can be observed in the form of their increasing influence on member states' markets. Regulations are essentially based on the adoption of strategic documents which define expected directions of development for the markets. Energy policy defined guidelines and action plans should guarantee security of investment in the long term. Stable, long term policy and rules based thereon are usually guarantors of energy sector development and stable conditions for investors.

European energy policy is based on three pillars tackling climate change, reducing the European Union's dependency and political addictions resulting from the import of fuels and energy, and support for economic growth and employment. European policy determines the realization of Polish energy policy, followed by particular regulations in the energy market as a result of the implementation of European law. As a consequence, it also affects particular market entities.

On the one hand, given that Poland's energy sector is based on coal, actions associated with reducing the impact of energy production on the environment are controversial and have increased resistance and a lack of acceptance in Poland. On the other hand, analyzing the implementation of existing national policies of European Union policy may give rise to the stability of the energy sector.

This article presents the main directions of European energy policy reflected in the Community's regulations and their impact on the shaping of Polish energy policy. A potential revision of Polish energy policy is also depicted.

KEY WORDS: energy policy, energy security, energy market, energy industry transformation

