

## W stronę polskiej polityki klimatyczno-energetycznej

Maciej M. Sokołowski

Polska polityka energetyczna<sup>1)</sup> to sektorowy dokument rządowy, przyjmowany przez Radę Ministrów w drodze uchwały, który w swych założeniach określać ma szereg kierunkowych działań odnoszących się do niezwykle ważnego sektora gospodarki, jakim jest energetyka. Autor w swym artykule pragnie wskazać, iż zarówno uregulowane w samej ustawie zasady kształtowania polityki energetycznej państwa, jej ustawowe cele oraz przyjęta na ich podstawie *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku* ukształtowane zostały w oparciu o tradycyjny model zarządzania i rozbudowy energetyki, tj. model w dużej mierze pomijający aspekty związane z redukcją emisji gazów cieplarnianych oraz zmianami klimatycznymi.

Autor chciałby również wykazać, iż obowiązujące w Polsce inne akty prawne tylko w sposób pośredni odnoszą się do kwestii związanych z redukcją emisji gazów cieplarnianych czy do problemu zmian klimatycznych, skupiają się wyłącznie na aspektach środowiskowych, nie zaś gospodarczych, natomiast niektóre z nich zupełnie się zdezaktualizowały.

Autor dostrzega także, że powyższe uwarunkowania jednoznacznie wskazują, iż w Polsce nie ma całościowych i kierunkowych regulacji prawnych pozwalających rządowi aktywnie prowadzić politykę klimatyczno-redukcyjną, której konieczność posiadania wynika z postanowień tzw. „pakietu klimatyczno-energetycznego” oraz warunków postawionych polskiemu rządowi w związku z przyznaniem Polsce tzw. „derogacji” w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych. W nawiązaniu do powyższego stawia jednocześnie tezę dotyczącą konieczności opracowania aktu prawnego nie tylko wpisującego się w klasyczne podejście do energetyki, ale dokumentu zbliżonego w swych ramach do funkcjonujących w niektórych krajach Unii Europejskiej polityk odnoszących się do aspektów klimatyczno-energetycznych, w tym do problemu redukcji emisji gazów cieplarnianych. W niniejszej analizie przedstawiona zostanie propozycja odnosząca się do przyszłego kształtu takiego dokumentu, poddano również ocenie dotychczasowy kierunek prac rządu oraz posłużono się przykładami rozwiązań prawnych funkcjonujących w innych europejskich państwach.

Za punkt wyjścia dla dalszych rozważań należy przyjąć fakt, iż w grudniu 2008 r. Unia Europejska ostatecznie uzgodniła kształt przyszłych aktów prawnych wchodzących w skład tzw. „pakietu klimatyczno-energetycznego”. Formalne przyjęcie przedmiotowego pakietu nastąpiło w kwietniu 2009 r. W jego skład wchodzi następujące akty prawne: dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z 23 kwietnia 2009 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu

<sup>1)</sup> Obecnie jest to przyjęta uchwałą nr 202/2009 Rady Ministrów z 10 listopada 2009 r. *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*.

usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (zwana dalej: „dyrektywą EU-ETS”), dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 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, dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z 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, a także decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/406/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do 2020 r. zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych<sup>2)</sup>. Pakiet uzupełniono dwoma dodatkowymi aktami prawnymi przyjętymi w tym samym czasie, a mianowicie: dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/30/WE z 23 kwietnia 2009 r. zmieniającą dyrektywę 98/70/WE odnoszącą się do specyfikacji benzyny i olejów napędowych oraz wprowadzającą mechanizm monitorowania i ograniczania emisji gazów cieplarnianych oraz zmieniającą dyrektywę Rady 1999/32/WE odnoszącą się do specyfikacji paliw wykorzystywanych przez statki żeglugi śródlądowej oraz uchylającą dyrektywę 93/12/EWG, a także rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 443/2009 z 23 kwietnia 2009 r. określającym normy emisji dla nowych samochodów osobowych w ramach zintegrowanego podejścia Wspólnoty na rzecz zmniejszenia emisji CO<sub>2</sub> z lekkich pojazdów dostawczych<sup>3)</sup>.

W ramach powyższych zobowiązań ekologiczno-redukcyjnych Unia Europejska wyznaczyła na 2020 r. cele ilościowe, tzw. „pakiet 3x20%”. Począwszy od 2013 r. wszystkie wysiłki Unii Europejskiej zmierzające do redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. o 20% w porównaniu z 1990 r. zostaną w następujący sposób podzielone między sektory objęte EU ETS<sup>4)</sup> i sektory nieobjęte tym systemem (tzw. non-ETS<sup>5)</sup>): a) 21% redukcja emisji w sektorach objętych EU ETS w porównaniu do poziomu w 2005 r., b) około 10%-owa redukcja w sektorach nieobjętych EU ETS w porównaniu do poziomu w 2005 r. Daje to w sumie całkowitą redukcję rzędu 20% w porównaniu do poziomu w 1990 r. oraz 14% w porównaniu do poziomu w 2005 r. Większej redukcji oczekuje się w sektorach objętych EU ETS, ponieważ redukcja emisji w tych sektorach jest bardziej efektywna pod względem kosztów w porównaniu z innymi sektorami nieobjętymi tym systemem<sup>6)</sup>. Kolejne zobowiązania nałożone przez Unię Europejską na państwa członkowskie w związku z postanowieniami „pakietu klimatyczno-energetycznego” to: zmniejszenie zużycia energii o 20% w porównaniu z prognozami dla Unii Europejskiej (UE) na

2) Wymienione akty prawne zostały opublikowane łącznie w Dz. Urz. UE L 140 z 5 czerwca 2009 r.

3) Dz. Urz. UE L 140 z 5 czerwca 2009 r.

4) ETS – *Emission Trading Scheme*. Do sektorów objętych systemem ETS można zaliczyć sektory zajmujące się wytwarzaniem energii elektrycznej, produkcją metali, cementu, ceramiki, szkła, pulpę i papieru oraz koksownie i rafinerie.

5) Np. transport, budownictwo, usługi, mniejsze instalacje przemysłowe, rolnictwo, odpady.

6) Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Postęp w realizacji celów z Kioto, Bruksela, 12.11.2009 r., KOM(2009) 630 wersja ostateczna, s. 4-5.

2020 r.<sup>7)</sup> oraz zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii do 20% całkowitego zużycia energii w UE, w tym zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii w transporcie do 10%.

Odnosnie do Polski pułap emisji gazów cieplarnianych, stosownie do art. 3 ust. 1 przywołanej już decyzji<sup>8)</sup>, w świetle którego każde państwo członkowskie do 2020 r. ogranicza emisje gazów cieplarnianych co najmniej o wielkości procentowe ustalone dla tego państwa członkowskiego w załączniku II do niniejszej decyzji w stosunku do swoich emisji w 2005 r. ustalony został na 14%. Polski krajowy cel ogólny w zakresie udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w 2020 r. stosownie do postanowień dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 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 wynosi natomiast 15%<sup>9)</sup>.

W nawiązaniu do powyższego należy wspomnieć, iż w wyniku negocjacji założeń projektu dyrektywy dotyczącej systemu handlu emisjami (przywołanej już dyrektywy EU-ETS) Polska otrzymała szansę skorzystania z ulgi w odniesieniu do obowiązku zakupu wszystkich uprawnień do emisji gazów cieplarnianych począwszy od 2013 r. przez instalacje energetyczne. Chodzi tu o tzw. „derogację”, polegającą na możliwości przejściowego przydziału bezpłatnych uprawnień na modernizację wytwarzania energii elektrycznej. Jest to w istocie wyjątek od ogólnej zasady, wyrażonej w art. 10a ust. 3 dyrektywy EU-ETS, w świetle której nie przydziela się żadnych bezpłatnych uprawnień wytwórcom energii elektrycznej, instalacjom służącym do wychwytywania CO<sub>2</sub>, rurociągom służącym do transportu CO<sub>2</sub> ani składowiskom CO<sub>2</sub>. Sama derogacja unormowana jest w art. 10c dyrektywy EU-ETS, w którym stwierdza się, iż pewne państwa członkowskie<sup>10)</sup> mogą przydzielić przejściowo bezpłatne uprawnienia instalacjom wytwarzającym energię elektryczną, które funkcjo-

7) Postulat zmniejszenia zużycia energii elektrycznej o 20% został podniesiony na posiedzeniu Rady Europejskiej, które odbyło się 23-24 marca 2006 r. Rada Europejska wezwała do pilnego przyjęcia ambitnego i realistycznego Planu działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii, uwzględniając ponad 20% potencjał oszczędności UE do 2020 r. Efektem tego było przedstawienie przez Komisję Europejską w październiku 2006 r. „Planu działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii: sposoby wykorzystania potencjału”, Komunikat Komisji Bruksela, 19.10.2006 r. KOM(2006) 545 wersja ostateczna.

8) Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/406/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wyśiłków podjętych przez państwa członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do 2020 r. zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych, Dz. Urz. UE L 140 z 5 czerwca 2009 r.

9) W stosunku do udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w Polsce w 2005 r. jest to blisko dwukrotnie więcej (w 2005 r. udział ten wynosił 7,2%).

10) Przyznanie „derogacji” uzależnione jest od pewnych warunków, które musi spełnić państwo członkowskie: a) w 2007 r. krajowa sieć energii elektrycznej państwa członkowskiego nie była pośrednio lub bezpośrednio połączona z siecią systemu połączeń wzajemnych, którą zarządza Unia ds. Koordynacji Przesyłu Energii Elektrycznej w Europie (UCTE); b) w 2007 r. krajowa sieć energii elektrycznej państwa członkowskiego była jedynie bezpośrednio lub pośrednio połączona z siecią zarządzaną przez Unię ds. Koordynacji Przesyłu Energii Elektrycznej w Europie (UCTE) poprzez jedną linię o mocy przesyłowej mniejszej niż 400 MW; lub c) w 2006 r. ponad 30% energii elektrycznej było wytwarzane z paliwa kopalnego jednego rodzaju, a PKB na mieszkańca w cenach rynkowych nie przekroczył 50% średniego PKB na mieszkańca w cenach rynkowych w UE. Polska spełniła trzeci z wymienionych warunków, tzw. „warunek węglowy” (ponad 90% energii wytwarzanej ze źródeł kopanych) oraz PKB niższe niż 50% średniego PKB na jednego mieszkańca w UE.

nowały przed 31 grudnia 2008 r. lub instalacjom wytwarzającym energię elektryczną, w przypadku których proces inwestycyjny faktycznie wszczęto do tego dnia.

Dzięki ww. „derogacji” funkcjonujące w Polsce instalacje, wg stanu na 31 grudnia 2008 r., będą nabywały na aukcjach jedynie część potrzebnych uprawnień – 30% w 2013 r.<sup>11)</sup> (w stosunku do średniej emisji z okresu 2005-2007, która stanowi wielkość odniesienia, bądź w oparciu o wskaźniki emisji ważone rodzajem paliwa). Następnie w latach 2014-2019 stopniowo zmniejszana będzie pula darmowych uprawnień, aby w 2020 r. osiągnąć pełny system aukcyjny. Opisywana „derogacja” nie jest jednak jednostronnym gestem hojności i zrozumienia dla specyfiki uwarunkowań gospodarczych pewnych państw członkowskich ze strony UE, lecz jest aktem warunkowym, obwarowanym koniecznością podjęcia określonych inicjatyw i starań zmierzających do pro-redukcyjnych przekształceń w stronę efektywnego, nisko/zeroemisyjnego rozwoju. Stosownie bowiem do uregulowań zawartych w art. 10c ust. 5 dyrektywy EU-ETS, każde państwo członkowskie zamierzające przydzielić uprawnienia na podstawie przywołanej „derogacji” jest zobowiązane do przedłożenia Komisji Europejskiej do 30 września 2011 r. wniosku zawierającego metodologię proponowanego przydziału uprawnień oraz poszczególne ich przydziały. Wniosek ten ma zawierać: dowód, że państwo członkowskie spełnia przynajmniej jeden z warunków określonych w art. 10 ust. 1 dyrektywy EU-ETS, wykaz instalacji, które ten wniosek obejmuje oraz liczbę uprawnień, które mają być przydzielone każdej instalacji oraz informacje wykazujące, że przydziały uprawnień nie stwarzają nieuzasadnionych zakłóceń konkurencji. Dodatkowo, zgodnie z art. 10 ust. 1 akapit drugi dyrektywy EU-ETS, państwo członkowskie przedkłada Komisji Europejskiej krajowy plan przewidujący inwestycje w zakresie modernizacji i poprawy infrastruktury oraz czystych technologii. Plan ten przewidywać ma również dywersyfikację struktury energetycznej i źródeł dostaw na wielkość odpowiadającą w możliwym zakresie wartości rynkowej bezpłatnych uprawnień przydzielonych w odniesieniu do zamierzonych inwestycji, przy jednoczesnym uwzględnieniu potrzeby jak największego ograniczenia bezpośrednio z tym związanych podwyżek cen. Wraz z wymienionym planem państwo członkowskie jest obowiązane do przedstawienia Komisji Europejskiej przepisów dotyczących monitorowania i egzekucji w odniesieniu do zamierzonych inwestycji przewidzianych w krajowym planie.

Abstrahując od samego faktu opracowania powyższej dokumentacji, co również stanowić będzie olbrzymie wyzwanie dla polskiej administracji, sama skala przedsięwzięcia związanego z koniecznością wypełnienia nałożonych na Polskę zobowiązań redukcyjnych jest, zarówno pod względem prawnym, organizacyjnym i finansowym, ogromna. Wymiar niezbędnych dodatkowych inwestycji w latach 2011-2030 szacuje się na 92 mld euro, co wymagałoby nakładów na poziomie ~ 1% PKB rocznie w tym okresie (przy założeniu kursu wymiany 1 EUR – 1,50 USD w całym okresie)<sup>12)</sup>.

Obowiązek wykonania powyższych obligacji spoczywa na rządzie i podległych mu organach administracji. Z uwagi na skalę tego przedsięwzięcia można zatem po-

<sup>11)</sup> Zgodnie z art. 10c ust. 2 dyrektywy EU-ETS w 2013 r. całkowita liczba przydzielonych przejściowo bezpłatnych uprawnień nie przekroczy 70% średniej rocznej ilości zweryfikowanych emisji za lata 2005-2007 wytwórców energii elektrycznej dla wielkości odpowiadającej ostatecznej wielkości krajowego zużycia brutto danego państwa członkowskiego.

<sup>12)</sup> *Ocena potencjału redukcji emisji gazów cieplarnianych w Polsce do roku 2030. Podsumowanie*, McKinsey&Company, s. 17, [http://www.mckinsey.com/locations/warsaw/files/pdf/Raport\\_Podsumowanie\\_PL.pdf](http://www.mckinsey.com/locations/warsaw/files/pdf/Raport_Podsumowanie_PL.pdf).

stawić pytanie: czy wymienione podmioty posiadają odpowiednie, kierunkowe instrumenty pozwalające im sprawnie realizować wskazane wyżej zobowiązania?

W ocenie autora niniejszego opracowania aby osiągnąć stojące przed polskim rządem wyzwania, trzeba wybrać jeden z dwóch możliwych scenariuszy działań: należy posłużyć się istniejącymi na gruncie obecnego prawodawstwa rozwiązaniami (klasyczne sektorowe polityki gospodarcze), albo opracować nowy strategiczny dokument kierujący przyszłe działania rządu oraz innych organów administracji. W swej ocenie autor opracowania skłania się raczej ku drugiemu z nich, co postara się przybliżyć w dalszej części artykułu. Organy administracji potrzebują bowiem, nie tylko z powodów formalnych (prawnych), ale i materialnych (organizacyjno-zarządczych), długookresowych aktów natury programowej ustalających szczegółowe działania (jak i ich harmonogram oraz specyfikację) oraz wskazujących wytyczne dla dalszych działań poszczególnych ogniw administracji. Takimi aktami są liczne polityki gospodarcze<sup>13)</sup>.

W nawiązaniu do powyższego, w ramach pierwszego scenariusza, można posłużyć się instrumentem jakim jest przyjmowana na podstawie postanowień ustawy z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne<sup>14)</sup> (zwanej dalej: „u-Pe”) przez Radę Ministrów w drodze uchwały polityka energetyczna państwa. Już w samej wymienionej ustawie znaleźć można pewne elementy zbliżające tradycyjną politykę energetyczną w stronę narzędzia, które mogłoby umożliwić rządowi realizację wskazanych zobowiązań „pakietu klimatyczno-energetycznego”. Zgodnie bowiem z art. 13 u-Pe do celów polityki energetycznej państwa można zaliczyć zapewnienie wzrostu efektywności energetycznej gospodarki oraz zapewnienie ochrony środowiska. Cele te z pewnością wpisują się w charakter przedstawionych już działań wymienionych w „pakiecie klimatyczno-energetycznym”. Z drugiej jednak strony celami polityki energetycznej państwa są również zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju, jak i wzrostu konkurencyjności gospodarki, a więc cele typowe dla klasycznie pojmowanej polityki energetycznej. Podobnie rzecz przedstawia się w kwestii postanowień zawartych w art. 14 u-Pe, w których ustawodawca szczegółowo określił przedmiot polityki energetycznej państwa. Znow można dokonać tu pewnego podziału poprzez wyróżnienie kategorii „energetycznych” i „klimatycznych” polskiej polityki energetycznej. Do tych pierwszych autor opracowania zalicza określenie: bilansu paliwowo-energetycznego kraju, zdolności przesyłowych, w tym połączeń transgranicznych, wielkości i rodzajów zapasów paliw oraz kierunki restrukturyzacji i przekształceń własnościowych sektora paliwowo-energetycznego. Do drugiej kategorii można natomiast zakwalifikować określenie: efektywności energetycznej gospodarki, działań w zakresie ochrony

<sup>13)</sup> Ze względu na rodzaj poruszanego problemu można wyróżnić m.in.: politykę wzrostu, politykę strukturalną, politykę regionalną, politykę ekologiczną. Biorąc pod uwagę dziedziny gospodarki będące przedmiotem oddziaływania wyróżnia się następujące polityki sektorowe: politykę przemysłową, politykę rolną, politykę handlową, politykę współpracy gospodarczej z zagranicą, politykę mieszkaniową. Kierując się rodzajem stosowanych instrumentów (mechanizmów), wyróżnić można: politykę monetarną (kredytową, emisyjną), politykę ubezpieczeń, politykę cenowo-dochodową, politykę budżetową, politykę inwestycyjną, politykę zatrudnienia, politykę naukową. Poszczególne polityki mogą być poddawane dalszym podziałom. Dla przykładu: w ramach polityki budżetowej można wyróżnić polityki kształtowania dochodów i wydatków sektora publicznego, które da się podzielić na politykę podatkową, celną itd., M. Smaga, *Polityka gospodarcza – podstawowe pojęcia i zakres* [w:] T. Włudyka (red.), *Polityka gospodarcza*, Warszawa 2007, s. 23-24.

<sup>14)</sup> Tekst jedn. z 2006 r., Dz. U. Nr 89, poz. 625, z późn. zm.

środowiska, rozwoju wykorzystania odnawialnych źródeł energii i kierunków prac naukowo-badawczych. Niejako pomiędzy obiema kategoriami swoje miejsce znajdzie określenie zdolności wytwórczych krajowych źródeł paliw i energii oraz współpraca międzynarodowa, w których to kategoriach autor opracowania dostrzega zarówno elementy typowe dla polityki „klimatycznej”, jak i „energetycznej”<sup>15)</sup>.

W ramach u-Pe można zatem dostrzec pewne formalne elementy konieczne polityki energetycznej państwa, które mogą stanowić podstawę do opracowania materialnej polityki klimatyczno-energetycznej, jako nowego strategicznego dokumentu kierującego przyszłe działania rządu oraz innych organów administracji w materii redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz wypełnienia zobowiązań nałożonych na Polskę uregulowaniami „pakietu klimatyczno-energetycznego”. Czy jednak obecnie obowiązująca *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku* i jej postanowienia są materialną egzemplifikacją powyższych założeń?

Wskazany dokument zawiera liczne odniesienia do opisywanej problematyki obligacji wynikających z „pakietu klimatyczno-energetycznego”. W dużej mierze są to jednak postanowienia bardzo generalne, nie odnoszące się do szczegółowych kwestii związanych z koniecznymi działaniami w przedmiocie redukcji emisji gazów cieplarnianych, nie wskazujące na konkretne rozwiązania<sup>16)</sup>. Z drugiej jednak strony w *Polityce energetycznej Polski do 2030 roku* pojawiają się sformułowania odnoszące się do działań, które w obecnej fazie rozwoju nie mogą być wykorzystane jako technologie przyczyniające się do redukcji emisji, czy też wskazujące wysokoemisyjne kopalniane źródła energii jako główne źródła wytwarzania energii<sup>17)</sup>, co w wyraźny sposób odbiega od ogólnego nurtu europejskiego programu redukcji emisji gazów cieplarnianych.

W związku z powyższym, w kwestii przyszłych działań zmierzających do wypełnienia przytoczonych już zobowiązań nałożonych na Polskę, zauważyć można następujące bariery i problemy.

Na wstępie trzeba zaznaczyć, iż na dzień dzisiejszy (marzec 2010 r.) w Polsce brakuje formalnej, jak i materialnej, zaktualizowanej, całościowej i wyczerpującej regulacji prawnej na poziomie sektorowej polityki gospodarczej, pozwalających rządowi aktywnie prowadzić politykę klimatyczno-energetyczną.

Warunku tego nie spełnia *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*. Tego typu aktem nie jest również przyjęta w 2008 r. *Polityka ekologiczna Państwa w latach*

<sup>15)</sup> Np. do kategorii dotyczącej określenia zdolności wytwórczych krajowych źródeł paliw i energii można zaliczyć określenie zdolności wytwórczych źródeł wysokoemisyjnych (np. kopalnych), jak i zeroemisyjnych (np. odnawialne źródła energii, energetyka jądrowa). Podobnie sytuacja kształtuje się w ramach współpracy międzynarodowej (np. import węgla kamiennego, projekty związane z budową elektrowni konwencjonalnych – węglowych we współpracy z innymi państwami, z drugiej strony wspólny wysiłek państw w materii działań pro-redukcyjnych).

<sup>16)</sup> Tytułem przykładu można przytoczyć chociażby sformułowania: „Pozytywnym efektem rozwoju OZE będzie zmniejszenie emisji CO<sub>2</sub>”, *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*, s. 20, czy „Ochrona klimatu wraz z przyjętym przez UE pakietem klimatyczno-energetycznym powoduje konieczność przestawienia produkcji energii na technologie o niskiej emisji CO<sub>2</sub>”, *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*, s. 16.

<sup>17)</sup> „Wykorzystywane będą wszystkie dostępne technologie wytwarzania energii z węgla przy założeniu, że będą prowadziły do redukcji zanieczyszczeń powietrza”, *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*, s. 9, „Polityka energetyczna państwa zakłada wykorzystanie węgla jako głównego paliwa dla elektroenergetyki w celu zagwarantowania odpowiedniego stopnia bezpieczeństwa energetycznego kraju”, *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*, s. 10.

2009-2012 z perspektywą do roku 2016<sup>18)</sup>, w której oprócz bardziej rozbudowanej części historyczno-opisowej dotyczącej osiągnięć Polski w przedmiocie ochrony powietrza i redukcji emisji zanieczyszczeń atmosfery, do problematyki redukcji emisji gazów cieplarnianych odniesiono się w bardzo szczątkowy sposób<sup>19)</sup>. Dokumentem mogącym skoordynować działania organów administracji polskiej w obliczu wyzwań w zakresie redukcji emisji, stojących przed polskim rządem, nie jest też *Polityka klimatyczna Polski. Strategie redukcji emisji gazów cieplarnianych w Polsce do roku 2020*<sup>20)</sup>. Polityka ta, chociaż określa tak działania legislacyjne, jak i wykonawcze, to w dużej mierze dotyczy ona jeszcze okresu sprzed akcesji Polski do UE i wejścia w życie Protokołu z Kioto<sup>21)</sup>, oraz, co najważniejsze, przyjęcia „pakietu klimatyczno-energetycznego”. Co więcej, na płaszczyźnie krajowej odnosi się do nieobowiązujących, czy nieaktualnych programów i polityk<sup>22)</sup>.

Reasumując powyższe rozważania należy stwierdzić, iż wymienione dokumenty tylko w sposób pośredni, niekiedy nawet pobieżny, czy wręcz spreczny odnoszą się

18) Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 22 maja 2009 r. w sprawie przyjęcia dokumentu *Polityka ekologiczna Państwa w latach 2009-2012 z perspektywą do roku 2016*”, M. P. Nr 34, poz. 501.

19) Całość uregulowań przedmiotowego aktu ogranicza się zaledwie do przytoczonych poniżej postanowień pkt 4.2.3. Kierunki działań w latach 2009-2012:

- dalsza redukcja emisji SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> i pyłu drobnego z procesów wytwarzania energii; zadanie to jest szczególnie trudne dlatego, że struktura przemysłu energetycznego Polski jest głównie oparta na spalaniu węgla i nie można jej zmienić w ciągu kilku lat,
- możliwie szybkie uchwalenie nowej polityki energetycznej Polski do 2030 r., w której zawarte będą mechanizmy stymulujące zarówno oszczędność energii, jak i promujące rozwój odnawialnych źródeł energii; te dwie metody bowiem w najbardziej radykalny sposób zmniejszają emisję wszelkich zanieczyszczeń do środowiska, jak też są efektywne kosztowo i akceptowane społecznie; Polska zobowiązała się do tego, aby udział odnawialnych źródeł energii w 2010 r. wynosił nie mniej niż 7,5%, a w 2020 r. – 14% (wg Komisji Europejskiej udział powinien być nie mniejszy niż 15%); tylko przez szeroką promocję korzystania z tych źródeł, wraz z zachętami ekonomicznymi i organizacyjnymi Polska może wypełnić te ambitne cele – modernizacja systemu energetycznego, która musi być podjęta jak najszybciej nie tylko ze względu na ochronę środowiska, ale przede wszystkim ze względu na zapewnienie dostaw energii elektrycznej; decyzje o modernizacji bloków energetycznych i całych elektrowni powinny zapadać przed 2010 r. ze względu na długi okres realizacji inwestycji w tym sektorze; może tak się stać jedynie przez szybką prywatyzację sektora energetycznego i związanym z nią znacznym dopływem kapitału inwestycyjnego – w latach 2009-2012 także podjęcie działań związanych z gazyfikacją węgla (w tym także z gazyfikacją podziemną) oraz z techniką podziemnego składowania dwutlenku węgla; dopiero dzięki uruchomieniu pełnego pakietu ww. działań można liczyć na wypełnienie przez Polskę zobowiązań wynikających z opisanych wyżej dyrektyw,
- konieczne opracowanie i wdrożenie przez właściwych marszałków województw programów naprawczych w 161 strefach miejskich, w których notuje się przekroczenia standardów dla pyłu drobnego PM10 i PM2,5 zawartych w dyrektywie CAFE. Za programy te, polegające głównie na eliminacji niskich źródeł emisji oraz zmniejszenia emisji pyłu ze środków transportu, odpowiedzialne są władze samorządowe. Do roku 2010 przewiduje się także uruchomienie pierwszej linii kolejowej dla samochodów ciężarowych przejeżdżających przez Polskę w transycie wschód zachód (tzw. transport intermodalny). Wysokie ceny paliw silnikowych powodują, że obecnie tranzyt kolejowy staje się opłacalny.

20) Przyjęta przez Radę Ministrów 4 listopada 2003 r.

21) Protokół z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu wszedł w życie 16 lutego 2005 r.

22) Dokumentami tymi są m.in.: *Sektorowy Program Operacyjny Transport na lata 2004-2006, Założenia polityki energetycznej Polski do 2020 roku, Polska 2025. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju, II Polityka ekologiczna państwa, czy Polityka ekologiczna Państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010.*

do kwestii związanych z polityką klimatyczno-energetyczną lub skupiają się wyłącznie na aspektach środowiskowych, nie zaś gospodarczych. Niektóre znacznie się zdezaktualizowały oraz, co równie ważne, wskazane w nich elementy charakterystyczne dla polityk *stricte* gospodarczych, nie są powiązane z elementami właściwymi dla polityk środowiskowych (ekologicznych, czy klimatycznych). Tego typu skorelowanie mogłoby mieć miejsce w ramach dokumentu typu polityki klimatyczno-energetycznej.

Dodatkowo wskazane płaszczyzny działania rządu kierowane są przez dwa oddzielne ośrodki decydenckie – Ministra Gospodarki oraz Ministra Środowiska. Rozwiązaniem tej sytuacji mogłoby być podjęcie działań zmierzających do ujednoczenia struktur administracji odpowiedzialnych za prowadzenie polityki klimatycznej, co ma już miejsce chociażby na poziomie UE, czego przykładem jest powołanie nowej komisarzy odpowiedzialnej za działania w dziedzinie klimatu. Dodatkowo w niektórych krajach podmioty administracji publicznej otrzymały konkretne narzędzia umożliwiające im sprawne wypełnianie zadań związanych z redukcją emisji gazów cieplarnianych i dążeniem do rozwoju gospodarki nisko/zeroemisyjnej<sup>23)</sup>.

W ocenie autora opracowania szansą na wypełnienie zobowiązań wynikających z „pakietu klimatyczno-energetycznego” są działania podjęte przez rząd w ramach prac nad Narodowym Programem Redukcji Emisji Gazów Cieplarnianych, który jest urzeczywistnieniem postanowień art. 10c ust. 1 akapit drugi dyrektywy EU-ETS. W tej sytuacji pozytywnie należy ocenić działania Ministra Gospodarki, który 28 października 2009 r.<sup>24)</sup> powołał Społeczną Radę ds. Narodowego Programu Redukcji Emisji Gazów Cieplarnianych. Zadaniem Rady, będącej ciałem społeczno-ekspertckim składającym się z 17 Grup roboczych<sup>25)</sup>, jest opracowanie propozycji i koncepcji rozwiązań systemowych służących redukcji emisji gazów cieplarnianych w Polsce. Celem działań Rady jest merytoryczne wsparcie rządu w opracowaniu ww. programu.

Zdaniem autora przedmiotowy Narodowy Program Redukcji Emisji Gazów Cieplarnianych ma szansę stać się pierwowzorem polskiej „polityki klimatyczno-energetycznej”, która w odróżnieniu od tradycyjnej polityki energetycznej, regulować będzie działania organów administracji w przedmiocie całości wymienionych już zobowiązań wynikających z obowiązujących w UE przepisów.

Maciej M. Sokołowski jest studentem prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

<sup>23)</sup> Np. odpowiednie ustawy klimatyczne przyjęły m.in. Wielka Brytania, czy Litwa. Liczna grupa państw europejskich opracowała i przyjęła również Narodowe Strategie Adaptacyjne dotyczące działań w przedmiocie zmian klimatu i adaptacji do nich – np. Francja, Szwecja, Niemcy, Holandia, Bułgaria, Czechy, Finlandia, Rumunia.

<sup>24)</sup> Zarządzenie nr 28 Ministra Gospodarki z 21 października 2009 r., [http://www.rada-npre.pl/dokumenty/Zarządzenie\\_nr\\_28\\_z\\_dnia\\_28.10.09.pdf](http://www.rada-npre.pl/dokumenty/Zarządzenie_nr_28_z_dnia_28.10.09.pdf).

<sup>25)</sup> Grupa robocza ds. prawa, Grupa robocza ds. energetyczno-technologicznych dla źródeł systemowych, Grupa robocza ds. budowlano-konstrukcyjnych, Grupa robocza ds. ekonomicznych, Grupa robocza ds. bezpieczeństwa i paliwa jądrowego, Grupa robocza ds. pakietu klimatyczno-energetycznego, Grupa robocza ds. nauki i edukacji, Grupa robocza ds. komunikacji strategicznej, Grupa robocza ds. społeczeństwa obywatelskiego, Grupa robocza ds. organizacji i zarządzania, Grupa robocza ds. oddziaływania na środowisko, Grupa robocza ds. efektywności energetycznej, Grupa robocza ds. odnawialnych źródeł energii, Grupa robocza ds. czystych technologii węglowych, Grupa robocza ds. sieci, Grupa robocza ds. rynku, Grupa robocza ds. transportu, [http://www.rada-npre.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=37&Itemid=18](http://www.rada-npre.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=37&Itemid=18).