niskoemisyjna
Polska 2050

Klimat dla innowacji, innowacje dla klimatu

W poszukiwaniu nowego impulsu modernizacyjnego dla Polski

Polityka klimatyczna jest obecnie jednym z ważniejszych globalnych trendów. Polska powinna dążyć do włączenia się w ambitniejsze plany tej polityki, zyskując tym samym większy wpływ na jej kształtowanie. Na poziomie krajowym sprzyjać to będzie wytworzeniu bodźców modernizacyjnych w strukturze gospodarki, ale także i w społeczeństwie.

Zbigniew Karaczun, Aleksander Szpor

Ignorowanie znaczenia polityki klimatycznej prowadzić będzie do lokowania w Polsce schyłkowych branż wypychanych z krajów rozwiniętych oraz do emigracji najlepiej wykształconych obywateli.

> fragment Podsumowania

4

Klimat dla innowacji, innowacje dla klimatu
W poszukiwaniu nowego impulsu modernizacyjnego dla Polski

Zbigniew Karaczun, Aleksander Szpor

1 STRESZCZENIE

2 WPROWADZENIE

5 1. CZTERY PORY ROKU: EWOLUCJA POLSKIEJ POLITYKI KLIMATYCZNEJ

7 1.1 Wiosna (lata 1991 – 1995)

9 1.2 Lato (lata 1996 – 2004)

10 1.3 Jesień (lata 2004 – 2009)

13 2. ZIMA. POLITYKA KLIMATYCZNA DZIŚ

17 2.1 Krajowi gracze. Czy wspólna wizja polityki klimatycznej jest możliwa?

24 2.2 Stanowiska

29 2.3 Koszty i korzyści wynikające z realizacji prawdopodobnych scenariuszy

31 2.4 Optymalny scenariusz

35 PODSUMOWANIE

Streszczenie

Ostatnie dwie dekady zmagań o politykę klimatyczną uwzględniającą polskie interesy przesłoniły nam zmieniające się otoczenie i kontekst tej polityki. Skoncentrowani na zabezpieczaniu względnej stabilności społeczno-gospodarczej, przeoczyliśmy fakt, że ostatnie „wielkie" cele strategiczne rozwoju Polski zostały zrealizowane już kilka lat temu. Tymczasem możliwość konsumowania efektów dotychczasowych sukcesów skończy się wraz z obecna dekadą, a pomysłu na to, jak przygotować się do następnej ciągle nie ma. Podczas gdy UE i rozwinięte kraje świata zachodniego uciekają do przodu rozwijając potencjał kreatywności i innowacyjności, w Polsce nadal dominuje przekonanie o tym, że trudne czasy warto przeczekać. Umknęło nam jednak nie tylko zmieniające się otoczenie, ale przede wszystkim to, jak zmienia się pozycja Polski w tym otoczeniu. Choć w wielu kwestiach ciągle musimy polegać na wsparciu UE czy instytucji międzynarodowych, to jednocześnie wzrósł nasz kapitał wewnętrzny. Pozwala on, a nawet zobowiązuje, by spojrzeć na stare problemy w nowy sposób, by w tym, co do niedawna było barierą, zobaczyć szansę rozwoju.

W niniejszej publikacji podejmujemy analizę historycznych uwarunkowań polskiej polityki klimatycznej. Służy ona pełniejszemu wyjaśnieniu aktualnego stanowiska głównych polskich interesariuszy. Na tej podstawie wyodrębniamy trzy główne nurty (scenariusze) dominujące w dzisiejszej debacie publicznej. Na koniec, w oparciu o analizę kosztów i korzyści wdrażania poszczególnych scenariuszy, proponujemy nowe, pragmatyczne podejście do zagadnienia polityki klimatycznej.

Wprowadzenie

Zwolnienie dynamiki wzrostu gospodarczego Polski zmusza nas do zadania sobie pytania: w jaki sposób utrzymać dotychczasowe tempo rozwoju. Jest ono tym bardziej aktualne, że wyczerpują się główne motory dotychczasowego wzrostu: relatywnie tania siła robocza i wysoki poziom konsumpcji wewnętrznej.

Nie jest to jednak problem wyłącznie Polski. Z podobnym boryka się wiele innych krajów europejskich. Jeszcze niedawno przeżywały one gospodarczy boom, a dziś pogrążone są w kryzysie. Część z nich (np. Estonia, Irlandia) stopniowo przezwycięża trudności i powraca na ścieżkę wzrostu, inne nadal tkwią w kryzysie (m.in. Grecja, Hiszpania). Jeśli prześledzić ostatnią dekadę rozwoju tych krajów, łatwo zauważyć, że tym, co dało przewagę grupie państw wychodzących z kryzysu była świadomie prowadzona polityka innowacyjności w połączeniu z reformami rynku pracy.

Znaczenie innowacyjności dla wzrostu konkurencyjności europejskiej gospodarki i przyspieszenia rozwoju społeczno-gospodarczego UE jest, zarówno w Polsce, jak i w całej UE, dobrze rozumiane. W Unii kwestia ta traktowana jest horyzontalnie i przenika liczne unijne strategie. Dzięki temu UE wykorzystuje bardzo szeroki zakres bodźców i narzędzi wspierających innowacyjność, w tym też takich, których podstawowym priorytetem nie jest rozwój gospodarczy. Również w Polsce mówi się wiele o konieczności wsparcia innowacyjnych sektorów gospodarki. Niestety, sytuacja w tym zakresie ulega niewielkim zmianom. W efekcie, Polska jest nadal jednym z najmniej innowacyjnych państw członkowskich UE[1] (patrz Ramka 1.).

Jedną z polityk, które pośrednio wspierają rozwój innowacji, jest europejska polityka klimatyczna. Unia od początku procesu negocjacji Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmiany Klimatu stara się być ich liderem, dostrzegając w tym możliwość zdobycia przewagi konkurencyjnej na międzynarodowym rynku oraz szansę na modernizację europejskiej gospodarki. Służyły temu m.in. decyzję o kierunkach wsparcia, jakie finansowane będą z funduszy europejskich, wprowadzanie wymogów dotyczących rozwoju odnawialnych źródeł energii czy efektywności energetycznej. Pośrednio służy temu także nakładanie na europejską gospodarkę zobowiązań dotyczących konieczności zmniejszania emisji gazów cieplarnianych odprowadzanych do atmosfery. Część państw członkowskich wykorzystała politykę klimatyczną UE (m.in. Wielka Brytania, Dania, Niemcy[2]) jako dodatkowy impuls do innowacyjnej transformacji i budowy gospodarki niskoemisyjnej. Jak wynika z wypowiedzi większości polskich polityków, rozwiązanie takie jest dla naszego kraju trudne do zaakceptowania[3].

1 European Commission, 2012: Innovation. Union Scoreboard 2011. Dostępne na: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/ius-2011_en.pdf

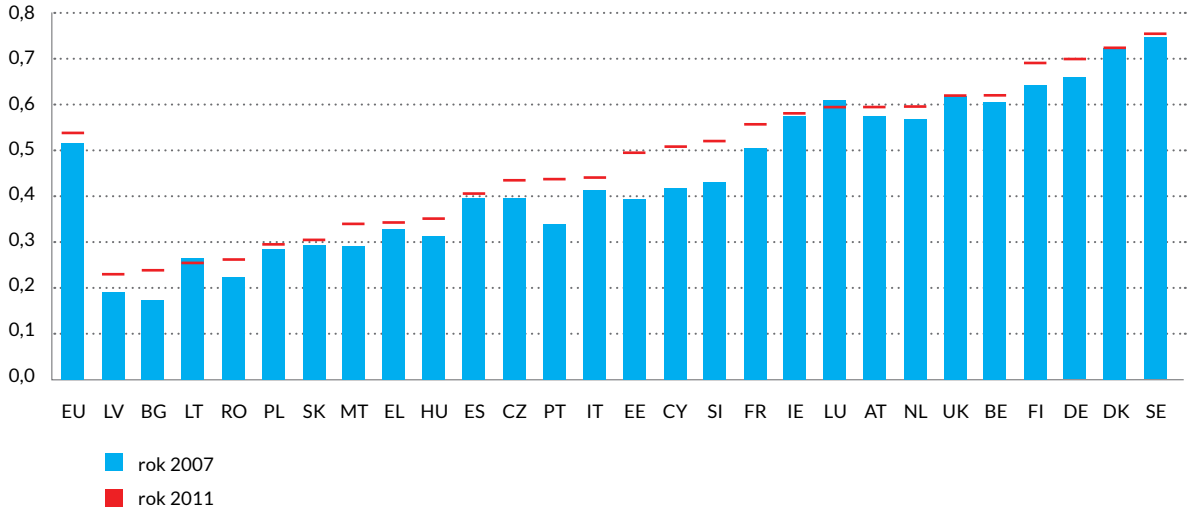
2 Patrz m.in. Karaczun Z., 2012: Polska 2050 - na węglowych rozstajach. Instytut na rzecz Ekorozwoju, Instytut Badań Strukturalnych. Warszawa. Materiał dyskusyjny nr 1 przygotowany w ramach projektu Niskoemisyjna Polska 2050

3 Patrz np.: Polska krytykuje unijną politykę klimatyczną [dostępne na]: http://www.bankier.pl/wiadomosc/Polska-krytykuje-unijna-polityke-klimatyczna-2767328.html

Ramka 1.

Innowacyjność była jednym z głównych kierunków zainteresowania UE jeszcze przed przyjęciem tzw. Strategii Lizbońskiej. Jednakże to właśnie w tym dokumencie uznano, że dzięki usunięciu barier dla gospodarki opartej na wiedzy i podniesieniu wydatków na badania i rozwój gospodarka europejska stanie się najbardziej konkurencyjną na świecie [a/]. Tego ostatniego celu nie udało się osiągnąć, przede wszystkim ze względu na brak pełnej implementacji instrumentów Strategii przez kraje członkowskie. Tym niemniej od tego czasu kwestia rozwoju innowacyjnego stała się jednym z najbardziej horyzontalnych elementów polityki europejskiej, a podstawowym celem unijnej strategii na rzecz rozwoju gospodarczego i zatrudnienia jest eliminowanie barier wprowadzania na rynek pomysłów i rozwiązań innowacyjnych [b/].

Rys. 1. Wartość wskaźnika innowacyjności państw członkowskich UE w latach 2007 i 2011.



Źródło: Innovation Union Scoreboard [c/]

Pomimo licznych deklaracji politycznych innowacyjność polskiej gospodarki nie zwiększa się (rys. 1). Jest to spowodowane wieloma czynnikami: obawą przed kosztami i skutkami modernizacji sektorów tradycyjnych, niskimi nakładami na naukę i niskim poziomem finansowania badań przez sektor prywatny, ale także – a może nawet przede wszystkim – problem braku zaufania społecznego, który przejawia się m. in. w braku chęci współpracy na różnych poziomach – pomiędzy naukowcami z różnych dziedzin, miedzy nauką a biznesem, czy biznesem a urzędnikami. Jak się wydaje bez silnego, zewnętrznego bodźca zwiększenie innowacyjności polskiej gospodarki może być niezwykle trudne.

Źródła:

a/ http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/policies/lisbon/article_7207_en.htm

b/ http://ec.europa.eu/news/science/120208_pl.htm

c/ European Commission, 2012: Innovation. Union Scoreboard 2011.
Dostępne na: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/ius-2011_en.pdf

Polska jest krajem uzależnionym od węgla (około 93% energii elektrycznej i 70% ciepła produkowana jest w oparciu o ten surowiec), a jej gospodarka nadal oparta jest przede wszystkim na tradycyjnych i emitogennych sektorach. Rozwój kraju, w ciągu ostatnich dwudziestu lat opierał się przede wszystkim na imitacji procesów, które zachodziły w krajach wysokorozwiniętych kilkanaście lat wcześniej i wchłanianiu inwestycji „wypychanych" z krajów wyżej rozwiniętych (między innymi ze względu na ich uciążliwość dla środowiska). Wobec ambitnych planów UE w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych, oznacza to konieczność kolejnej, głębokiej transformacji. Jej skutki dla Polski są jednak niepewne. Dotychczasowe doświadczenia z wdrażaniem innowacyjnych rozwiązań nie są bowiem zachęcające. Brak jest więc pewności, że Polska będzie potrafiła przełamać dotychczasowe bariery innowacyjności, zgromadzić niezbędny kapitał inwestycyjny, stworzyć nowe branże i zwiększyć swoją konkurencyjność.

Co więcej dla wielu interesariuszy ryzyko niskoemisyjnej transformacji polskiej gospodarki wydaje się niemożliwe do zaakceptowania. Wskazują oni na brak europejskiej solidarności energetycznej: obojętność europejskich partnerów wobec problemów Polski z dostawami surowców energetycznych z Rosji czy budowę omijającego Polskę rurociągu Nord Stream. Dla tradycyjnych i emitogennych sektorów wdrażanie celów redukcji emisji oznacza konieczność znacznych wydatków inwestycyjnych i operacyjnych, bez pewności, w jaki sposób wpłynie to na warunki ich funkcjonowania na rynku. W warunkach krajowych niepewność tę pogłębia brak szacunku dla stałości prawa i wynikające stąd zbyt częste zmiany obowiązujących przepisów.

Sceptycyzm wobec celów polityki klimatycznej może jednak oznaczać zablokowanie koniecznych reform i modernizacji gospodarki i wprowadzenie Polski na ścieżkę prowadzącą do pułapki średniego dochodu[4]. W tym kontekście zasadne staje się pytanie, czy interes społeczny i polska racja stanu jsą tożsame z przeważającym w debacie publicznej, dotyczącej polityki klimatycznej i innowacji, głosem takich grup interesu jak przedsiębiorstwa i reprezentujące ich pracowników związki zawodowe? Istotne jest także zastanowienie się, czy wprowadzenie nowych, długofalowych i ambitnych celów redukcyjnych oraz przestawienie gospodarki na tory niskoemisyjne musi prowadzić do opóźnienia rozwoju Polski czy też możliwa jest ścieżka sukcesu oparta na przełamywaniu dotychczasowych barier innowacyjności i tworzeniu nowych branż w gospodarce?

Pytania te są tym bardziej aktualne, że brak jest publicznie dostępnej, rządowej analizy wskazującej czy osiąganie proponowanych przez UE celów w zakresie ochrony klimatu generować będzie dla polskiej gospodarki i społeczeństwa jedynie koszty, czy też można tak wdrażać te cele aby przynosiło to korzyści. Są one zasadne także dlatego, że część niezależnych opracowań wskazuje, że istnieje w Polsce istotny potencjał redukcji emisji gazów cieplarnianych, którego wykorzystanie przyniesie społeczeństwu i gospodarce korzyści[5].

Stąd też uzasadnione staje się zadanie kolejnych pytań: czy obecny w Polsce sceptycyzm wobec polityki klimatycznej wynika z braku możliwości ograniczenia emisji w Polsce czy raczej ze stereotypowego postrzegania procesu rozwoju gospodarczego? A także czy krótkookresowe zyski polityczne z utrzymania dotychczasowej, wysokoemisyjnej struktury gospodarki nie stworzą barier dla jej rozwoju w dłuższej perspektywie?

4 Bukowski M., Gąska J, Śniegocki A., 2012: *Między Północą a Południem – pułapka status quo i wyzwania modernizacyjne Polski do 2050 roku.* Wyd. Instytut na rzecz Ekorozwoju i Instytut Badań Strukturalnych. Warszawa. Materiał dyskusyjny nr 1 przygotowany w ramach projektu Niskoemisyjna Polska 2050

5 *Ocena potencjału redukcji emisji gazów cieplarnianych w Polsce w 2030 roku*, 2009: McKinsey Company. Warszawa

Dla wielu interesariuszy ryzyko niskoemisyjnej transformacji polskiej gospodarki wydaje się niemożliwe do zaakceptowania. Jednak sceptycyzm wobec celów polityki klimatycznej może prowadzić do zablokowania koniecznych reform i modernizacji gospodarki.

Odpowiedź na te pytania jest jednym z celów niniejszej publikacji. Aby tego dokonać przeprowadzono analizę ewolucji polskiej polityki klimatycznej i czynników wpływających na jej kształt oraz zidentyfikowano najważniejszych aktorów współtworzących kierunki tej polityki.

Niniejsze opracowanie powstało w ramach projektu „Niskoemisyjna Polska 2050", realizowanego przez Instytut Badań Strukturalnych (IBS) i Instytut na rzecz Ekorozwoju (InE) przy współpracy i wsparciu finansowym Europejskiej Fundacji Klimatycznej (ECF). Stanowi ona zamknięcie i podsumowanie cyklu czterech opracowań dyskusyjnych przygotowanych w ramach tego projektu: pierwszy stanowił analizę sytuacji Polski na tle globalnego trendu transformacji niskoemisyjnej, drugi ukazywał wybrane skutki społeczne i gospodarcze niewłączenia się naszego kraju w działania podejmowane w ramach tego trendu, trzeci omawiał doświadczenia wybranych krajów we wdrażaniu innowacyjnych rozwiązań. Podobnie jak poprzednie publikacje, także ta kierowana jest przede wszystkim do elit politycznych, biznesowych i społecznych mających wpływ na decyzję o kierunkach polskiej polityki klimatyczno-energetycznej.

1. CZTERY PORY ROKU: EWOLUCJA POLSKIEJ POLITYKI KLIMATYCZNEJ

Ramka 2.

Pojęcie polityki klimatycznej bywa używane w różnym znaczeniu i w odniesieniu do wielorakich jej aspektów. Najprostszą definicją jest przyjęcie, że są to systemowe i uporządkowane działania zmierzające do przeciwdziałania zmianom klimatycznym i ograniczania ich negatywnych skutków. Działania te, na poziomie krajowym, mogą być postrzegane jako jedna z polityk publicznych, są jednak również prowadzone na poziomie międzynarodowym, regionalnym i lokalnym.

Politykę klimatyczną można rozpatrywać w różnych ujęciach – instytucjonalno-prawnym, ekonomicznym, społecznym. Jednak o wiele szerszym z naukowego punktu widzenia jest przedmiot polityki klimatycznej, a więc zmiany klimatyczne. Poza wspomnianymi wcześniej wymiarami jego pogłębianiem zajmują się nauki przyrodnicze (*natural science*) takie jak geografia, biologia, chemia, astronomia lub fizyka.

Ujęcie instytucjonalno-prawne	podmioty odpowiedzialne, regulacje prawne, strategie działania
Ujęcie ekonomiczne	koszty i korzyści zmian klimatycznych oraz zapobiegania im, ryzyka, ubezpieczenie
Ujęcie społeczne	migracje, prawa człowieka, ubóstwo, bezpieczeństwo i konflikty, zdrowie, demografia

W związku z interdyscyplinarnym charakterem badań nad zmianami klimatycznymi i stosunkowo krótką historią samej polityki klimatycznej (w porównaniu do np. polityki bezpieczeństwa czy polityki handlowej) temat ten budzi duże kontrowersje.

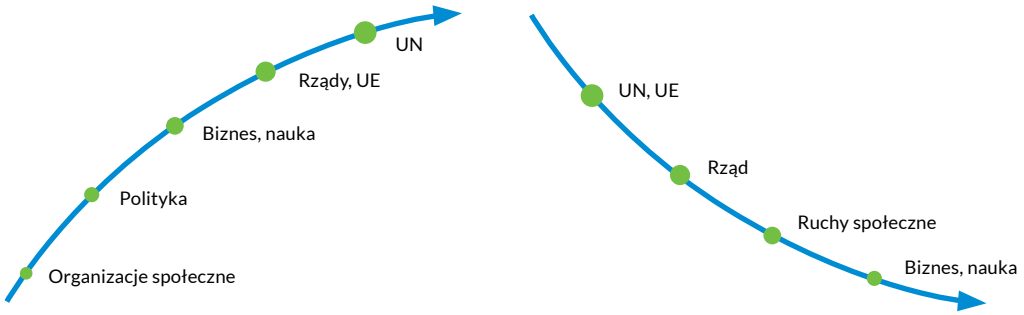
Źródło: Opracowanie własne

Jednoznaczne określenie daty od której zaczęto tworzyć politykę klimatyczną nie jest możliwe. Umownie można przyjąć, że jej początek wiąże się z podpisaniem, w trakcie Szczytu Ziemi w Rio de Janeiro w czerwcu 1992 roku, Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmiany Klimatu. Początkowo miała ona wyłącznie środowiskowy charakter, jednak wraz z postępem negocjacji stawało się jasne, że dotyczy ona także zagadnień społecznych i gospodarczych (Ramka 2.). Wpłynęło to na sposób obecnego postrzegania tej polityki.

Na sposób odbioru polityki klimatycznej wpłynął także sposób jej tworzenia. W „starych" krajach UE-15, posiadających tradycję ruchów demokratycznych i obywatelskich, polityka klimatyczna powstała w procesie oddolnym (bottom – up). Jej prekursorem były ruchy ekologiczne, organizacje humanitarne i pokojowe działające w krajach rozwijających się i antycypujące wzrost negatywnych skutków zmian klimatu (rys. 2.). Budowały one społeczną wrażliwość na problemy globalne, w tym ekologiczne, a następnie klimatyczne. Niebagatelną rolę w działaniach krajów rozwiniętych odegrała rosnąca świadomość i poczucie odpowiedzialności za skutki kolonizacji. Wymuszały one podejmowanie badań dotyczących pomocy krajom rozwijającym się, również w zakresie skutków zmian klimatu i wdrażania w życie rekomendowanych przez nie działań. Aktywność organizacji pozarządowych, mobilizująca opinię publiczną i media, stanowi do dnia dzisiejszego istotny czynnik decydujący o prowadzeniu aktywnej polityki klimatycznej przez takie państwa jak m.in. Niemcy, Francja, Wielka Brytania czy kraje skandynawskie. Zakorzenienie polityki klimatycznej w społecznej świadomości tych krajów pozwala założyć, że obecny kierunek polityki klimatycznej nie ulegnie znaczącej zmianie.

W „starych" krajach UE-15, posiadających tradycję ruchów demokratycznych i obywatelskich, polityka klimatyczna powstała w procesie oddolnym (bottom – up). Na tle krajów UE-15 kraje Europy Środkowo-Wschodniej charakteryzuje swoisty deficyt demokratyczny tej polityki.

Rys. 2. Różnice w genezie polityki klimatycznej w krajach UE-15 i UE-10



Źródło: opracowanie własne

Na tle krajów UE-15 kraje Europy Środkowo-Wschodniej charakteryzuje swoisty deficyt demokratyczny tej polityki. Ograniczenia demokracji i centralne planowanie w gospodarce w okresie powojennym osłabiły działanie społeczeństwa obywatelskiego, polityka klimatyczna jest więc raczej efektem procesów odgórnych (top-down). Znaczna część przemysłu pozostawała (i nadal pozostaje) własnością państwową, co prowadziło do przenikania się interesów politycznych i gospodarczych w ramach grupy odpowiedzialnej za kreowanie polityki klimatycznej. Dodatkowo kraje te, nie mając tradycji kolonialnych, nie czuły się odpowiedzialne za problemy państw postkolonialnych w tym te powodowane skutkami zmian klimatu.

Taka sytuacja miała miejsce także w Polsce. Chociaż badania opinii społecznej wykazują[6], że prawie ¾ respondentów (73,5%) uważa, że zmiany klimatu mają bezpośredni wpływ na codzienne życie ludzi, a dla 77% zmiany klimatu są sprawą ważną, to opinie te nie przełożyły się na działania obywateli i rządu. Wynika to zarówno ze wspomnianego wcześniej braku rozwiniętego społeczeństwa obywatelskiego, jak i ze słabości organizacji ekologicznych działających bez politycznego zaplecza (partia Zieloni 2004 ma marginalne znaczenie). Obywatele nisko oceniają swój indywidualny wpływ na klimat, zaś działań w tym zakresie oczekują od władz publicznych i jednocześnie nie są gotowi do ponoszenia kosztów, które

6 Gwiazda M., Kolbowska A., 2009: Polacy o zmianach klimatu. CBOS. Warszawa. Dostępne na (dostęp w dn. 12.12.2012): http://www.cbos.pl/PL/wydarzenia/03_konferencja/klimat.pdf

w ich ocenie będą wysokie. Nawet jeśli inicjatywa działań jest podejmowana, to zawodzi system tworzenia polityk publicznych. Brak umiejętności posługiwania się nowoczesnymi narzędziami analitycznymi osłabia merytoryczność oceny skutków finansowych i środowiskowych tworzonej polityki i jej instrumentów[7].

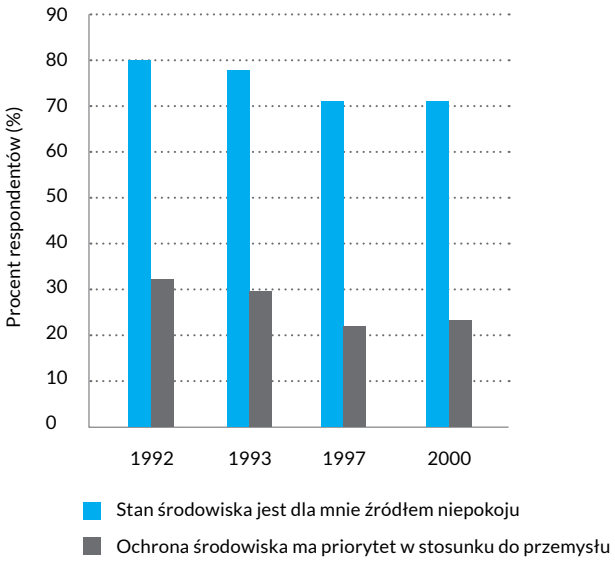
Na przestrzeni ostatnich dwudziestu lat podejście polityków do kwestii ochrony klimatu oraz jego miejsce w agendzie politycznej i społecznej uległo zmianie[8]: od początkowego entuzjazmu dla działań prośrodowiskowych do obecnego „lodowatego" traktowania kwestii ochrony klimatu przez większość polskich polityków[9]. Można więc mówić o swoistych czterech porach roku rozwoju polityki klimatycznej w naszym kraju.

1.1 Wiosna (lata 1991 – 1995)

Polska, podobnie jak większość innych krajów, podpisała Konwencję Klimatyczną w czerwcu 1992 roku. Jednak już rok wcześniej, w przygotowanym przez Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa dokumencie *I Polityka Ekologiczna Państwa*[10], zawarto priorytet ograniczania emisji gazów cieplarnianych adekwatnie do wyników porozumień międzynarodowych. Lata te można więc umownie uznać za początek tworzenia polityki klimatycznej w naszym kraju.

Początkowe lata transformacji to okres „entuzjazmu ekologicznego", kiedy odreagowywano wieloletnie zaniedbania w zakresie ochrony środowiska. Na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych Polska należała do grupy krajów z bardzo silnie zdegradowanym środowiskiem przyrodniczym[11]. Zmniejszenie zagrożenia ekologicznego stało się jednym z ważniejszych priorytetów pierwszych rządów III RP. Prowadzeniu działań w tym zakresie sprzyjało silne poparcie społeczne; w następnych latach wielkość grupy respondentów zaniepokojonych stanem środowiska w bardzo dużym i dużym stopniu i popierających działania nawet kosztem ograniczenia rozwoju przemysłu zaczęła maleć (rys 3.).

Rys. 3. Zmiana opinii społecznej na temat wagi problemu ochrony środowiska i potrzeby podejmowania działań ochronnych



Źródło: Burger 2000[12]

Koncentrowano się wówczas na działaniach mających na celu likwidację zagrożeń dla zdrowia ludzi, między innymi w zakresie ochrony wód (jak budowa oczyszczalni ścieków) oraz powietrza atmosferycznego (zwłaszcza w zakresie redukcji emisji pyłów, dwutlenku siarki i tlenków azotu).

Aby ograniczyć zanieczyszczenie powietrza wprowadzono szereg instrumentów polityki ekologicznej[13]. Specjalnym dozorem służb ochrony środowiska objęto podmioty stanowiące największe źródła emisji, utworzono system publicznych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz urealniono opłaty za korzystanie ze środowiska stanowiące główne źródło ich dochodu. System finansowania inwestycji prośrodowiskowych uzupełniły kolejne powołane instytucje: Bank Ochrony Środowiska (którego większościowym udziałowcem stał się Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej) oraz Ekofundusz, instytucja

7 Zybała A., O lepszą jakość polityk publicznych, Analizy i Opinie nr 127, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, Styczeń 2012, Dostępne na ((dostęp w dn. 27.2.2012) http://www.isp.org.pl/uploads/analyses/2048186281.pdf

8 Karaczun Z.M., 2010: Ewolucja polityki klimatycznej Polski w latach 1988 - 2008 [w] Zmiany klimatu a społeczeństwo. Pod red. Karsk L., Grochowska I., Wydawnictwo C.H. Beck Warszawa s. 105 – 121 oraz Karaczun Z.M., Kassenberg A., Sobolewski M., 2009: Polityka klimatyczna Polski - wyzwaniem XXI wieku. Wyd. PKE OM. Warszawa s. 92 Współautor, redakcja

9 Opisany poniżej podział na okresy ma charakter umowny, oddaje on jednak zasadniczo zmiany w podejściu do polityki klimatycznej jakie zachodziły po 1992 roku.

10 *I Polityka Ekologiczna Państwa.* Ministerstwo Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych. Warszawa 1991

11 Jancar-Webster, B., 1991. Environmental Politics in Eastern Europe in 1980. In: DeBartelaban, J. (Ed.), The Breathe Free. Eastern Europe Environmental Crisis. The Woodrow Wilson Centre Press, Washington, DC, The J. Hopkins University Press, Baltimore and London, pp.25–55.

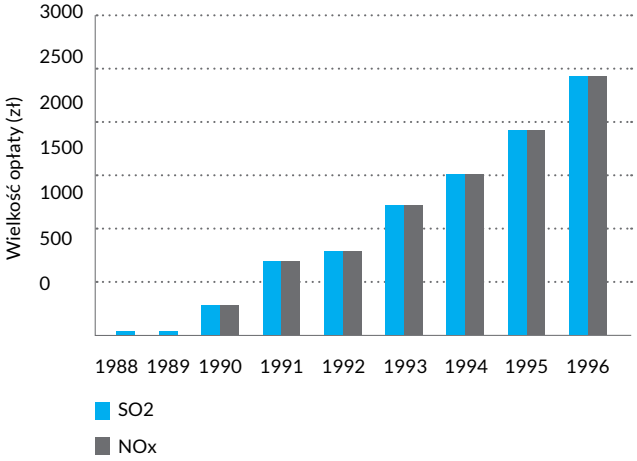
12 Burger T., 2000: *Świadomość ekologiczna społeczeństwa polskiego u progu XXI wieku.* Wyd Instytut na rzecz Ekorozwoju. Warszawa

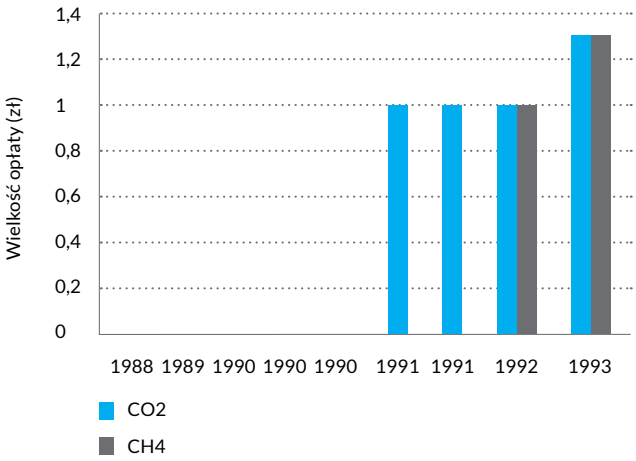
13 Karaczun Z. M., 1995: *Policy of Air protection in Poland [in] Water, Air and Soil Pollution* 85:2637 – 2642.

powołana do wykorzystania środków udostępnionych Polsce w ramach ekokonwersji[14] długu publicznego. Z punktu widzenia ochrony klimatu działalność tej ostatniej instytucji była niezwykle ważna, ochrona klimatu była jednym z pięciu priorytetów funkcjonowania Ekofunduszu. Było to tym bardziej istotne, że w latach dziewięćdziesiątych nie traktowano jako priorytetowych prac na rzecz ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. Świadczyć może o tym fakt, że opłaty za emisję CO_2 wprowadzono dopiero w 1993 roku (za emisję metanu dopiero w 1995 roku), a do 1996 roku wielkość tej opłaty wzrosła jedynie o 30% (w tym okresie wielkość wprowadzonych w 1988 roku opłat za emisje SO_2 i NO_x wzrosła o 100%, a w okresie 1988 - 1996 opłaty za emisję SO_2 wzrosły o 20 000%, a za emisję NO_x o 66 000%! - rys. 4.

Początkowe lata transformacji to okres „entuzjazmu eko-logicznego", kiedy odreagowywano wieloletnie zaniedbania w zakresie ochrony środowiska.

Rys. 4. Zmiana wielkości opłaty za gospodarcze korzystanie ze środowiska w latach 1988 - 2000 ()





Źródło: Karaczun 1997[15]

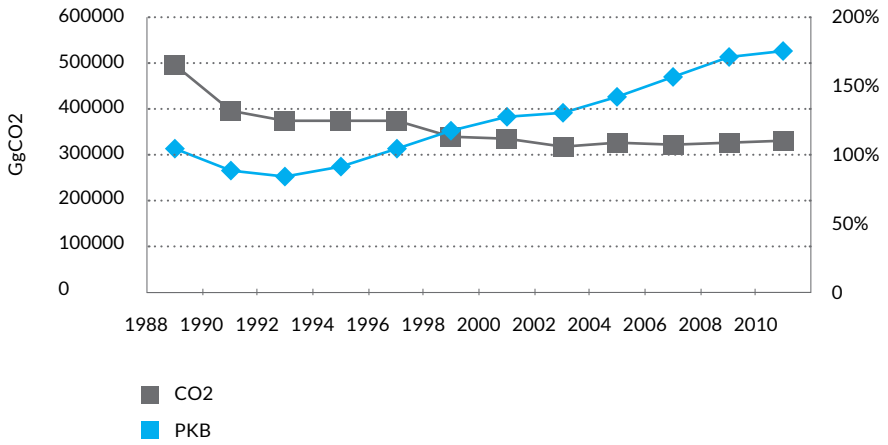
Tym niemniej dokonane na początku lat 90. zmiany przyniosły długofalowe, korzystne efekty środowiskowe, przede wszystkim w postaci wykorzystywania istniejącego w gospodarce potencjału efektywności energetycznej. Dzięki temu wzrost wielkości dochodu narodowego nie spowodował wzrostu wielkości emisji gazów cieplarnianych, co okazało się trwałym trendem również w kolejnych latach (rys 5.). Jest to o tyle istotne, że w przyjętym w 1992 roku dokumencie polityki energetycznej prognozowano znaczący wzrost emisji dwutlenku węgla (emisja ta, w zależności od scenariusza, miała wynieść w 2000 roku od 394 do 445 mln Mg/rok, a w 2010 od 411 do 510 mln Mg/rok). Mimo tego, że rzeczywistość nie potwierdziła sformułowanych wówczas prognoz, teza, że rozwojowi gospodarczemu musi towarzyszyć wzrost emisji gazów cieplarnianych na trwałe wpisała się do debaty publicznej dotyczącej ochrony klimatu w Polsce i jest powielana w kolejnych wersjach polityki energetycznej państwa[16].

14 Ekokonwersja polegała na odpisaniu, od zaciągniętego w latach 80. przez Polskę zadłużenia wobec niektórych rządów, części wydatków przeznaczonych na inwestycje w ochronie środowiska. Decyzję o ekokonwersji polskiego długu podjęły m.in.: USA, Francja, Szwajcaria, Włochy, Szwecja i Norwegia

15 Karaczun Z.: *Polityka ochrony powietrza atmosferycznego w Polsce. Cz. 4 (lata 1994 - 1996)*. Wyd. Instytut na rzecz Ekorozwoju. Warszawa

16 Karaczun Z. M., 2012: *Polska 2050 - na węglowych rozstajach*. Wyd. Instytut Badań Systemowych i Instytut na Rzecz Ekorozwoju. Warszawa

Rys. 5. Emisja CO2 (w Gg/rok) w relacji do PKB (w %, 1989 = 100%) w latach 1988 – 2008



Źródło: obliczenia własne w oparciu o dane statystyczne[17]

1.2 Lato (lata 1996 - 2004)

W drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych entuzjazm dla działań prośrodowiskowych zaczął maleć. Wielkość grupy respondentów zaniepokojonych stanem środowiska zmniejszyła się o ok. 10 procent (w porównaniu do początku lat 90.), o $^{1}/_{3}$ zmniejszyła się też grupa uważająca, że ochrona środowiska powinna być priorytetem względem rozwoju przemysłu[18] (rys. 3.). Było to skutkiem znaczącego wzrostu bezrobocia, będącego konsekwencją modernizacji przemysłu i transformacji gospodarki. Nie ograniczyło to jednak działań inwestycyjnych w zakresie ochrony środowiska. Należy to wiązać z rozpoczętym w 1998 roku procesem integracji europejskiej i perspektywą wstąpienia Polski do UE. Dodatkowo, przystąpienie Polski do Protokołu z Kioto spowodowało wzrost zainteresowania działaniami wspierającymi redukcję emisji gazów cieplarnianych.

Poszukując metod, które wspierając ochronę klimatu generowałyby jednocześnie korzyści społeczne i gospodarcze uznano, że najlepsze efekty przyniesie wspieranie efektywności energetycznej i rozwój odnawialnych źródeł energii. Dlatego też w 1998 r. uchwalono ustawę o wspieraniu przedsięwzięć termomodernizacyjnych[19], a w 2000 roku rząd przyjął dokument „Strategia rozwoju odnawialnych źródeł energii w Polsce"[20]. W omawianym okresie rozpoczęto również budowanie szerszego, instytucjonalnego zaplecza resortu środowiska w zakresie ochrony klimatu. Stworzono: Sekretariat Joint Implementation, Ośrodek Ochrony Klimatu (przekształcony później w Biuro Wykonawcze Konwencji Klimatycznej), powołano: Krajowe Centrum Inwentaryzacji Emisji oraz Komitet Sterujący ds. Konwencji Klimatycznej[21].

Konieczność kontynuowania i wzmocnienia działań w zakresie ochrony klimatu, jako elementu modernizacji polskiej gospodarki, potwierdzona została w czerwcu 2000 roku w dokumencie *II Polityka Ekologiczna Państwa*[22]. Wskazywano w nim m.in. na potrzebę aktywnego udziału Polski na forum Konwencji Klimatycznej i wynikający stąd obowiązek realizacji wszystkich wymagań Protokołu z Kioto, dwukrotnego zmniejszenia energochłonności dochodu narodowego i szerokiego wprowadzenia odnawialnych źródeł energii. W oparciu o wytyczne II Polityki ekologicznej rozpoczęto prace nad stworzeniem strategii redukcji emisji gazów cieplarnianych. Doprowadziło to do przyjęcia w październiku 2003 roku przez rząd doku-

17 Dane dostępne na: www.stat.gov.pl oraz http://www.kobize.pl/gazy-cieplarniane.html

18 Burger T., 2000: ...Ibidem

19 (Dz. U. Nr 162, poz. 1121 z późn. zm.) Ustawa po raz pierwszy określiła zasady wspierania przez państwo przedsięwzięć termomodernizacyjnych dla budynków mieszkalnych w postaci premii termomodernizacyjnej oraz legalizowała audyt energetyczny jako element wspierający poprawę efektywności energetycznej w budynkach

20 Strategia rozwoju odnawialnych źródeł energii w Polsce. Ministerstwo Środowiska. Warszawa 2000. Celem Strategii... było zwiększenie udziału energii ze źródeł odnawialnych w bilansie paliwowo-energetycznym kraju do 7,5 w 2010 roku, a w 2020 roku do 14 procent w strukturze zużycia nośników pierwotnych

21 Karaczun Z.M., Kassenberg A., Sobolewski M., 2000: *Polska wobec postanowień Konwencji Klimatycznej.* Raport 2/2000. Instytut na Rzecz Ekorozwoju. Warszawa.

22 *II Polityka Ekologiczna Państwa.* Ministerstwo Środowiska. Warszawa 2002

mentu: *Polityka Klimatyczna Polski. Strategie redukcji emisji gazów cieplarnianych w Polsce do roku 2020*[23].

Celem strategicznym tej polityki jest: „...włączenie się Polski do wysiłków społeczności międzynarodowej na rzecz ochrony klimatu globalnego poprzez wdrażanie zasad zrównoważonego rozwoju, zwłaszcza w zakresie poprawy wykorzystania energii, zwiększania zasobów leśnych i glebowych kraju, racjonalizacji wykorzystania surowców i produktów przemysłu oraz racjonalizacji zagospodarowania odpadów, w sposób zapewniający osiągnięcie maksymalnych, długoterminowych korzyści gospodarczych, społecznych i politycznych..."[24]. Rząd uznał, że właściwym celem ilościowym polityki jest zapewnienie 40% redukcji emisji gazów cieplarnianych do roku 2020 w porównaniu z rokiem bazowym (tj. rokiem 1988) bowiem: „...około 30% redukcję emisji gazów cieplarnianych (względem roku bazowego 1988) osiąga się bez wdrażania dodatkowej polityki klimatycznej do roku 2010[25]...".

Dokument *Polityka Klimatyczna Polski...* był jedyną, jak do tej pory, próbą ambitnego spojrzenia na krajową politykę klimatyczną i potraktowania jej jako instrumentu budowy gospodarki niskoemisyjnej. Jego autorzy starali się antycypować zmiany, jakie zachodziły w Unii Europejskiej (przewidywano w nim m.in. że celem UE będzie redukcja emisji gazów cieplarnianych w 2020 roku o 20% i indykatywny wzrost udziału OZE w produkcji energii elektrycznej do 22% w 2020 roku) i jej podejściu do ochrony klimatu, wskazując działania jakie – z punktu widzenia wewnętrznego interesu Polski – powinny być podejmowane, aby doprowadzić do integracji działań krajowych i podejmowanych na poziomie UE. Dlatego też *Polityka* ... zakładała szeroki program modernizacji polskiej gospodarki, wskazując konkretne działania jakie powinny zostać podjęte w wielu sektorach: energetyce, przemyśle, transporcie, rolnictwie, leśnictwie, gospodarce odpadami i gospodarce komunalnej. Realizacja tego programu miała wpłynąć na poprawę konkurencyjności gospodarki polskiej oraz stworzenie nowych miejsc pracy[26].

Zabrakło jednak woli dla wdrażania przyjętych w tym dokumencie celów, działań i instrumentów. Chociaż nie zostały one oficjalnie zanegowane lub też zmienione, to w praktyce *Polityka Klimatyczna...* stała się dokumentem martwym, nie oddziałującym na tworzone w Polsce strategie i pogramy (cele polityki nie znalazły odzwierciedlenia nawet w przyjmowanych w kolejnych latach dokumentach polityki ekologicznej) i nie mającym przełożenia na praktykę oraz kierunki rozwoju gospodarczego. Było to związane ze zmianą podejścia do polityki klimatycznej jaka nastąpiła w Polsce, w połowie pierwszej dekady XXI wieku – zamiast czynnika wspierającego unowocześnienie gospodarki, zaczęto widzieć w niej barierę dla szybkiego wzrostu gospodarczego.

Powstały w 2003 r. dokument rządowy *Polityka Klimatyczna Polski*... był jedyną, jak do tej pory, próbą ambitnego spojrzenia na krajową politykę klimatyczną i potraktowania jej jako instrumentu budowy gospodarki niskoemisyjnej.

1.3 Jesień (lata 2004 – 2009)

W dniu 16 kwietnia 2003 roku Polska podpisała Traktat akcesyjny z UE, a 7-8 czerwca 2003 roku Polacy w referendum poparli ideę wstąpienia do Unii Europejskiej. W trakcie rozmów akcesyjnych zagadnienia związane z ograniczeniem emisji gazów cieplarnianych nie budziły kontrowersji, UE nie posiadała bowiem wówczas rozbudowanej legislacji w tym zakresie. Tym niemniej, sposób prowadzenia negocjacji w obszarze „Środowisko", a także późniejszy rozwój polityki ekologicznej UE miał istotne znaczenie dla zmiany polskiego podejścia do polityki klimatycznej. Komisja Europejska oczekiwała od Polski dokonania transpozycji prawa wspólnotowego i wdrożenia jego przepisów[27]. Konsekwencją tego odtwórczego podejścia były bardzo wysokie koszty dostosowania się do nowych wymogów. Sektor energetyczny zamiast modernizacji w oparciu o innowacyjne, niskoemisyjne technologie, oraz prowadzenia działań badawczo-rozwojowych w tym zakresie, rozpoczął inwestycje w budowę instalacji ograniczających emisję zanieczyszczeń (SO_2, NO_x, pyły) na końcu procesu technologicznego (tzw. instalacje „końca rury"). Już wówczas ostrzegano, że nie tylko utrudni to przyszłą proekologiczną modernizację gospodarki, ale doprowadzi także do blokowania nowych celów

23 *Polityka klimatyczna Polski. Strategie redukcji emisji gazów cieplarnianych w Polsce do 2020 roku.* Ministerstwo Środowiska, Warszawa, Październik 2003 r. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 4 października 2003 r. http://manhaz.cyf.gov.pl/manhaz/links/Poland_climate_change/polityka_klimatyczna.pdf

24 Tamże

25 Tamże

26 Tamże

27 Początkowo podejście Polski do negocjacji akcesyjnych w obszarze Środowisko było inne – starała się ona pokazać swoje problemy w tym zakresie i oczekiwała, że wspólnie z Unią Europejską będzie je rozwiązywać. Gdyby podejście to uzyskało akceptację strony unijnej umożliwiłoby dokonanie proekologicznych zmian w sektorze energetycznym.

ekologicznych UE przez nowe kraje członkowskie[28]. Tak też się stało. Już po uzyskaniu członkostwa UE polscy politycy zaczęli krytykować unijną politykę ekologiczną, twierdząc, że stare kraje członkowskie mogły się rozwijać w okresie, gdy ostre wymogi ekologiczne nie obowiązywały i, że zaostrzenie celów ekologicznych UE jest działaniem wymierzonym przeciw jej nowym członkom[29].

W odniesieniu do polityki klimatycznej pierwsze problemy dotyczyły wdrażania Dyrektywy 2003/87/WE w sprawie europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Komisja Europejska nie zaakceptowała polskiej propozycji rozdziału uprawnień przedstawionej w I Krajowym Planie Rozdziału Uprawnień do Emisji (I KPRU)[30] uznając, że proponowana w nim ich liczba jest zdecydowanie zawyżona w stosunku do rzeczywistych potrzeb i stanowi nieuzasadnioną pomoc publiczną dla przedsiębiorstw objętych systemem. Do podobnego konfliktu doszło dwa lata później przy przygotowywaniu kolejnego, II Planu Rozdziału Uprawnień (II KPRU) na lata 2008 – 2012[31]. Także w tym przypadku Komisja Europejska nie zaakceptowała propozycji naszego kraju i podjęła decyzję o obniżeniu limitu uprawnień dla Polski o około 27%[32].

Do ugruntowania poglądu o negatywnym wpływie unijnej polityki klimatycznej na polską gospodarkę doszło po przyjęciu przez Unię Europejską Pakietu energetyczno – klimatycznego. Konflikt wokół ***Pakietu...*** miał największy wpływ na sposób postrzegania polityki klimatycznej w Polsce.

Pakiet energetyczno - klimatyczny, podpisany w marcu 2007 roku nie wzbudził początkowo zainteresowania i zaniepokojenia. Rząd nie docenił znaczenia prowadzonych od marca 2007 roku negocjacji dotyczących instrumentarium *Pakietu...*

Sektor energetyczny zamiast modernizacji w oparciu o innowacyjne, niskoemisyjne technologie, oraz prowadzenia działań badawczo-rozwojowych w tym zakresie, rozpoczął inwestycje w budowę instalacji ograniczających emisję zanieczyszczeń na końcu procesu technologicznego (tzw. instalacje „końca rury").

Dopiero na przełomie lutego i marca 2008 roku pojawiły się pierwsze doniesienia, formułowane przede wszystkim przez przedstawicieli sektora energetycznego, że propozycje w nim zawarte mogą zagrozić polskiej gospodarce.

Zbyt późne przystąpienie polskich negocjatorów do rozmów o szczegółowych rozwiązaniach *Pakietu...* spowodowało, że niemożliwa stała się zmiana niektórych, wprowadzonych w nim rozwiązań, które były krzywdzące dla Polski, przede wszystkim roku bazowego dla planowanych działań redukcyjnych. Komisja Europejska przyjęła bowiem jako rok bazowy dla planowanej redukcji emisji rok 2005, a nie lata wynikające z postanowień Konwencji Klimatycznej. Rozwiązanie to było korzystne dla tych ze „starych" państw członkowskich, które w latach 1990 – 2005 zwiększyły swoją emisję (m.in. dla Hiszpanii, której emisja wzrosła o niemal 40%), krzywdzące było dla nowych państw członkowskich, które w tym okresie ją ograniczyły. Zwracali na to uwagę eksperci pozarządowych organizacji ekologicznych[33], nie zostało to jednak na czas podjęte przez polskich negocjatorów.

28 Karaczun Z. M., 2005: *Preparing for EU environmental policy in Poland: the case of the nitrates directive.* Land Use Policy 22 (2005) 245–253

29 Najczęściej przywoływanym przykładem jest tu Hiszpania, której emisja wzrosła z 285 Gg CO2eq w 1990 roku do 405 Gg CO2eq w 2008 roku (EEA, 2010: *Annual European Union greenhouse gas inventory 1990–2008 and inventory report 2010.* EEA Technical report No 6/2010. EEA. Kopenhaga). Zapomina się jednak o tym, że największy wzrost nastąpił w latach 90, kiedy jeszcze UE nie prowadziła restrykcyjnej polityki klimatycznej.

30 Ministerstwo Środowiska, 2004: *I Krajowy Plan Rozdziału Uprawnień do Emisji.* Warszawa.

31 *II Krajowy Plan Rozdziału Uprawnień do Emisji CO2 na okres rozliczeniowy 2008 – 2012.* Dokument przyjęty przez Komitet Europejski Rady Ministrów w dniu 23 czerwca 2006 roku. Ministerstwo Środowiska. Warszawa 2006.

32 Polska zaskarżyła tę decyzję EC do Trybunału Europejskiego i wygrała spór (ze względów na błędy proceduralne popełnione przez Komisje Europejską przy jej podejmowaniu). Tym niemniej rząd RP nie zdecydował się na zmianę II KPRU po wygranym procesie

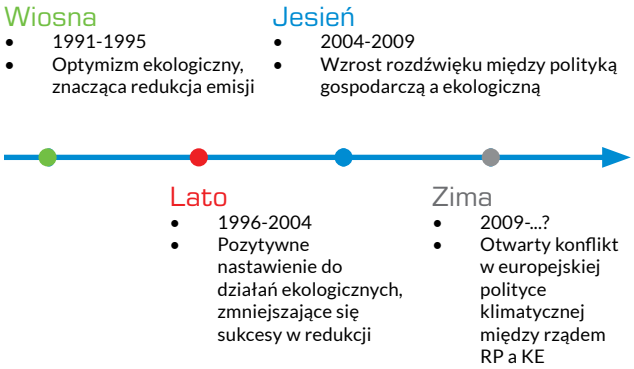
33 Kassenberg A., 2008: *Strategia drobnych kroków czy proklimatyczna i innowacyjna restrukturyzacja polskiej gospodarki.* Mat. z Konferencji: Pakiet energetyczno klimatyczny UE. Szansa dla innowacji czy zagrożenie dla gospodarki. Koalicja Klimatyczna. Warszawa 26.09.2008

Jednocześnie sektor energetyczny rozpoczął kampanię przeciwko pakietowi energetyczno - klimatycznemu[34]. W tym celu największe polskie koncerny energetyczne: Polska Grupa Energetyczna S.A., Tauron Polska Energia S.A., Enea S.A., Energa S.A. oraz dwie struktury założone przez organizacje przemysłowe, obejmujące łącznie trzynaście branżowych organizacji przemysłowych powołały w lipcu 2008 roku Green Effort Group[35]. Na zlecenie Polskiego Komitetu Energii Elektrycznej wykonano raport[36] opisujący niemal wyłącznie negatywne skutki dla Polski, które wynikałyby z przyjęcia ***Pakietu***... Mniejszym echem w debacie publicznej odbiły się analizy zlecone przez organizacje ekologiczne wskazujące, oprócz określonych ryzyk, również i szanse, takie jak rozwój nowych, niskoemisyjnych i innowacyjnych technologii, przyspieszenie rozwoju gospodarczego, tworzenie nowych gałęzi gospodarki oraz nowych, trwałych miejsc pracy[37].

Konflikty związane z przyjęciem obu planów rozdziału uprawnień do emisji oraz pakietu energetyczno – klimatycznego UE wynikały w dużej części z problemów wewnętrznych Polski. Miały źródło w próbach przyznania zbyt dużej liczby uprawnień do emisji przedsiębiorstwom (w przypadku KPRU) i zbyt późnym przystąpieniu Polski do negocjacji ***Pakietu***... Doprowadziły do trwałej zmiany w podejściu większości polskich polityków i dużej części przedstawicieli przemysłu do europejskiej polityki klimatycznej. Okazało się, że pomimo dużej nadwyżki redukcji w stosunku do zobowiązań Protokołu z Kioto, europejska polityka klimatyczna może wpłynąć negatywnie na funkcjonowanie części polskich przedsiębiorstw, a Polska z pozycji lidera redukcji emisji może zostać zdegradowana do pozycji blokującego propozycje UE[38]. Miało to poważne konsekwencje: w działaniach na rzecz redukcji emisji gazów cieplarnianych przestano dostrzegać instrument wspierający modernizację polskiej gospodarki, a zaczęto ideę, której wdrożenie zagrozi rozwojowi naszego kraju. W krajowej polityce klimatycznej powiało zimowym chłodem.

Zbyt późne przystąpienie polskich negocjatorów do rozmów o szczegółowych rozwiązaniach Pakietu... spowodowało, że niemożliwa stała się zmiana niektórych, krzywdzących dla Polski rozwiązań, przede wszystkim roku bazowego dla planowanych działań redukcyjnych.

Rys. 6. Ewolucja polskiej polityki klimatycznej



34 Patrz np.: Pakiet klimatyczny UE to katastrofalne skutki dla gospodarki Polski. http://gospodarka.gazeta.pl/firma/1,31560,5447597

35 O skali działań lobbystycznych świadczy sprawozdanie z działania Green Effort Group, w którym stwierdza się, że *„W ramach swoich aktywności przedstawiciele Green Effort Group podjęli szereg inicjatyw zmierzających do zyskania jak najszerszego poparcia swoich propozycji. Informowano przedstawicieli unijnych władz, świata nauki i mediów o zagrożeniach zdiagnozowanych przez polskich ekspertów związanych z energetyka i przemysłem, pojawiających się w rezultacie wprowadzenia proponowanej przez KE nowej Dyrektywy EU-ETS (...) Promowano stanowisko i postulaty głoszone przez polska energetykę oraz przemysł..." Raport merytoryczny.* GREEN EFFORT GROUP. Styczeń 2009: http://proinwestycje.pl/ets

36 Praca zbiorowa, 2008a: *Wpływ proponowanych regulacji unijnych w zakresie wprowadzenia europejskiej strategii rozwoju energetyki wolnej od emisji CO2 na bezpieczeństwo energetyczne Polski, a w szczególności możliwości odbudowy mocy wytwórczych wykorzystujących paliwa kopalne oraz poziom cen energii elektrycznej.* EnergSys Sp. z o.o. Warszawa 2008.

37 Patrz m.in. Brzezinski K., Bukowski M., 2012: *Niskoemisyjne dylematy. Jak ograniczyć emisję gazów cieplarnianych i co to oznacza dla polskiej gospodarki.* WWF i PKE OM. Warszawa. A także: materiały z konferencji „Innowacje w przemyśle a ochrona klimatu". Warszawa 28.05.2009 Dostępne na: http://www.koalicjaklimatyczna.org/lang/pl/page/materialy_konferencyjne/id/8/

38 Patrz np. prezentacja posła Jana Szyszko w trakcie 11 posiedzenia Sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w dn. 14.03.2012 Dostępne na (dostęp z dn. 15.12.2012): http://orka.sejm.gov.pl/zapisy7.nsf/0/BE70251686ACB782C12579D6002F2740/%24File/0033907.pdf

2. ZIMA. POLITYKA KLIMATYCZNA DZIŚ

Podstawowym wnioskiem wyciągniętym przez polski rząd z negocjacji Pakietu energetyczno – klimatycznego było przekonanie, że nie wolno dopuścić do przyjęcia przez Unię Europejską kolejnych celów redukcyjnych. Dlatego na początku obecnej dekady rozpoczęto próbę budowy koalicji krajów niezadowolonych z europejskiej polityki klimatycznej. Gdy okazało się, że stanowisko polskich negocjatorów nie jest podzielane przez partnerów w innych państwach członkowskich, Polska zdecydowała się na samotne wetowanie nowych celów europejskiej polityki.

Po raz pierwszy została do tego zmuszona 21 czerwca 2011 roku w trakcie Rady Środowiskowej UE, w czasie głosowania nad przyjęciem „Planu działań prowadzących do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 roku"[39]. W następnym roku krajowi negocjatorzy jeszcze dwukrotnie zgłaszali weto wobec propozycji unijnych[40]. *„Polska jest osamotniona"* – przyznał po ostatnim głosowaniu ówczesny wicepremier, minister gospodarki Waldemar Pawlak[41].

Ta konsekwencja w blokowaniu nowych celów europejskiej polityki klimatycznej wynikała z ukształtowanego w trakcie negocjacji Pakietu... przekonania o niesprawiedliwym podziale kosztów i korzyści z wdrażania unijnej polityki klimatycznej i przeświadczenia, że jej cele będą osiągane kosztem Polski. Swojego sprzeciwu Polska nie oparła jednak na udokumentowanych danych – w tym czasie nie istniało żadne rządowe opracowanie, które w sposób całościowy szacowałoby koszty i korzyści wynikające z redukcji emisji gazów cieplarnianych w Polsce[42]. Sprzeciw ten był więc wyrazem stereotypowego podejścia do kwestii ochrony klimatu i dość powszechnego, w owym czasie, w krajowej debacie publicznej, sceptycyzmu wobec wyników badań naukowych wskazujących, że za obserwowane zmiany klimatu odpowiedzialna jest działalność człowieka[43].

39 *A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050.* W dokumencie tym zaproponowano ścieżkę dojścia do głębokiej redukcji emisji dwutlenku węgla w UE: zakładała ona zmniejszenie emisji do 2020 roku o 25 procent, o 40 procent do roku 2030 roku i 60 procent do roku 2040 tak, aby do 2050 roku dojść do redukcji na poziomie 80 procent.

40 W dniu 9.03.2012 ponownie w trakcie Rady Środowiskowej, a w dniu 16.06.2012 w trakcie Rady ds. Energetyki

41 EurActiv, 18.06.2012: Polskie weto dla planu bezemisyjnej energetyki w Unii Europejskiej do 2050 roku. http://www.euractiv.pl/energia-i-srodowisko/artykul/polskie-weto-dla-planu-bezemisyjnej-energetyki-w-unii-europejskiej-do-2050-roku-003719

42 Przygotowany w 2009 roku, na zlecenie Ministerstwa Gospodarki, raport międzynarodowej firmy doradczej McKinsey, który wskazywał, że możliwe jest do 2030 roku ponad 30% zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych (w stosunku do scenariusza BAU) po kosztach ujemnych – tj. zysk z inwestycji będzie wyższy niż jej koszt (więcej w: *Ocena potencjału redukcji emisji gazów cieplarnianych w Polsce w 2030 roku.* McKinsey Company. Warszawa) miał charakter cząstkowy i nie analizował m.in. skutków społecznych. Nieco szerszym, ale także niepełnym opracowaniem była, zlecona przez Ministerstwa Gospodarki analizą scenariuszy redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2050 roku (więcej w: Bukowski M., Śniegocki A., 2011: Mix energetyczny 2050. Analiza scenariuszy dla Polski. Ministerstwo Gospodarki. Warszawa). Także ona nie stanowiła jednak kompleksowej oceny kosztów i korzyści wynikających z redukcji emisji.

43 Warzecha Ł., 2012: Jak daleko można pójść kierując się fanatyzmem. Dostępne na: http://wpolityce.pl/dzienniki/dziennik-lukasza-warzechy/41339-jak-daleko-mozna-pojsc-kierujac-sie-fanatyzmem-bardzo-daleko-lukasz-warzecha-o-walce-z-emisja-dwutlenku-wegla (dostęp z dn 10.12.2012)

Stereotypowe postrzeganie polityki klimatycznej wynika częściowo ze znacznego skomplikowania tej problematyki. Jak już pisano wcześniej, w jej ramach wypracowano szereg instrumentów: prawnych, ekonomicznych, podatkowych czy organizacyjnych.

Polityka prowadzona jest na wielu poziomach – od globalnego, w którym podmiotami są państwa i organizacje międzynarodowe, do lokalnego, prowadzonego m.in. przez samorządy, ośrodki miejskie i organizacje pozarządowe. Podstawową platformą międzynarodowych negocjacji klimatycznych pozostało ONZ, ale negocjacje w tym zakresie prowadzone są także na poziomie m.in. Unii Europejskiej, OECD, G7 i G20. Na temat ten wypowiadają się zarówno ministrowie środowiska, jak i przedstawiciele resortów gospodarki, energetyki, transportu, rolnictwa czy finansów. Nie ułatwia też procesu pojawianie się coraz silniejszych aktorów pozapaństwowych. Należą do nich np. międzynarodowe korporacje lub prywatne banki dysponujące znacznie większym budżetem i wpływem w negocjacjach niż wiele państw - stron. Jednocześnie nie są one zobowiązane do pełnej przejrzystości, nie są też poddane nawet częściowo demokratycznej kontroli podejmowanych przez siebie decyzji i działań. Wydłuża to zatem listę interesariuszy, obniża przejrzystość procesów i w efekcie utrudnia komunikację w trakcie negocjacji. Tak duży stopień komplikacji, przy znaczącej rozbieżności stanowisk, stwarza istotny problem dla osób podejmujących decyzję – nie mają one pewności, czy ich decyzję są prawidłowe i jakim grupom interesu przyniosą one korzyści. Brak odpowiedzi na te pytania powoduje, że dla polityków bezpieczniejsze jest pozostawienie *status quo* niż wspieranie zmian[44].

Problemy te nie zwalniają jednak instytucji publicznych od obowiązku kierowania się przy podejmowaniu decyzji obiektywną wiedzą. Dlatego też bardzo cenną inicjatywą jest podjęcie przez Ministerstwo Gospodarki w 2010 roku prac nad „Narodowym Programem Rozwoju Gospodarki Niskoemisyjnej"[45]. Zgodnie z deklaracjami tego resortu, do końca 2013 roku mają zostać oszacowane skutki społeczne i gospodarcze transformacji niskoemisyjnej. Jeśli tak się stanie, wyniki tego raportu powinny stać się bazą dla budowy polskiej strategii ochrony klimatu. Nadal brakować będzie jednak opracowań szacujących korzyści społeczne z wdrażania programów redukcji emisji – przede wszystkim ich pozytywnego wpływu na zdrowie. Bez tego typu analiz nie jest bowiem możliwa obiektywna ocena potrzeby transformacji niskoemisyjnej. Szacunki takie powinny powstawać na zlecenie Ministerstwa Środowiska. Tymczasem resort ten nie tylko ich nie prowadzi, ale – czasami bezpodstawnie – krytykuje inne opracowania, które na ten temat powstały[46].

Podstawowym wnioskiem wyciągniętym przez polski rząd z negocjacji Pakietu energetyczno-klimatycznego było przekonanie, że nie wolno dopuścić do przyjęcia przez Unię Europejską jakichkolwiek kolejnych celów redukcyjnych.

Jak już wcześniej mówiono, w podejściu do polityki klimatycznej zaszła w Polsce w ostatnich latach subtelna zmiana. Wzrost niestabilności warunków meteorologicznych i częstości występowania niekorzystnych ekstremów pogodowych: huraganowych wiatrów i tornad, suszy i nawalnych deszczów powodujących lokalne powodzie i osuwiska, uświadomiły większości społeczeństwa, że zmiany klimatu są faktem, z którym nasz kraj musi się zmierzyć[47]. Rodzi to oczekiwanie, że rząd podejmie działania mające na celu przeciwdziałanie tym

44 Patrz np. zapis z debaty w trakcie 27 posiedzenia Sejmowej Komisji Gospodarki w dn. 11.07.2011 w sprawie rządowego projektu ustawy o obowiązkach w zakresie informowania o zużyciu energii przez produkty wykorzystujące energię oraz informacji o energetyce wiatrowej w Polsce – stan obecny oraz przyszłość branży [w] Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Gospodarki (nr 27) 11 lipca 2011 r. Druk: Kancelaria Sejmu. Biuro Komisji Sejmowych. Warszawa

45 http://www.mg.gov.pl/Bezpieczenstwo+gospodarcze/Gospodarka+niskoemisyjna/Narodowy+Program+Rozwoju+Gospodarki+Niskoemisyjnej

46 Zgodnie z opracowaniem prof. M. Kudełko z AGH (Koszty zewnętrzne produkcji energii elektrycznej z projektowanych elektrowni dla kompleksów złożowych węgla brunatnego Legnica i Gubin oraz sektora energetycznego w Polsce". Kraków. 2012 r) koszty zewnętrzne energetycznego wykorzystania węgla brunatnego z nowej odkrywki na Dolnym Śląsku wyniosą ok. 10 mld złotych rocznie. Komentując to opracowanie Minister Środowiska M. Korolec w wywiadzie udzielonym w Polskim Radio stwierdził: *Myślę, że te szacunki są lekko przesadzone w tym sensie, że prawdopodobnie są oparte o te inwestycje, które miały miejsce w przeszłości [...]Epatowanie takimi wysokimi liczbami wydaje się nieuzasadnione... Pytany o własną ocenę tych kosztów odpowiedział, że: nie jest przygotowany do podejmowania tego typu dialogu... Potrzebę takich szacunków M. Korolec podważał także w wywiadzie udzielonym M. Olszewskiemu (Zielone i czarne. Tygodnik Powszechny 27.03.2012).*

47 Zgodnie z badaniami CBOS, w ocenie zdecydowanej większości Polaków (81,7%) zmiany klimatu są istotnym problemem: dla blisko połowy (49,2%) – raczej poważnym, a dla jednej trzeciej (32,5%) – bardzo poważnym [za] Gwiazda M., Kolbowska A., 2009: Polacy o zmianach klimatu. CBOS. Warszawa (dostępne na: http://www.cbos.pl).

zagrożeniom[48]. Stąd też w oficjalnych wypowiedziach przedstawicieli rządu coraz rzadziej pojawiają się opinie o braku potrzeby prac na rzecz ochrony klimatu, zastąpiła je krytyka działań Komisji Europejskiej i polityki prowadzonej przez Unię Europejską[49].

Jednocześnie coraz częściej dostrzegane są problemy sektora energetycznego: jego niska efektywność, mała innowacyjność, starzejąca się baza wytwórcza i przesyłowa, rosnące koszty wydobycia polskiego węgla oraz wyczerpujące się jego zasoby, konieczność zapewniania publicznego wsparcia dla nierentownych bloków[50]. Jeśli nie zostaną podjęte pilne działania naprawcze, to Polsce grozi katastrofa energetyczna spowodowana „strategiczną dewastacją infrastruktury energetycznej"[51]. Zdaniem części ekspertów[52] do 2015 roku Polska ma tylko dwie opcje zrównoważenia bilansu energetycznego. Są nimi wzrost efektywności energetycznej i rozwój odnawialnych źródeł energii. Niestety, pomimo werbalnego wsparcia i powszechnych deklaracji polityków, że jest to preferowany kierunek polityki energetycznej[53], nie uzyskują one w Polsce wystarczającego wsparcia. Ponieważ konieczność podejmowania działań w tych obszarach wynika przede wszystkim z przepisów europejskich, to niechęć do nich wiązać można z szerszym problemem transpozycji prawa europejskiego w Polsce. Zamiast próby określenia, w jaki sposób winno się wdrażać przepisy UE, aby maksymalizować korzyści społeczne i gospodarcze, dokonuje się transpozycji w taki sposób aby nie naruszyć status quo (patrz Ramka 3.). Bez stworzenia systemu szerokiej oceny skutków regulacji (społecznych, gospodarczych i środowiskowych – a nie tylko finansowych dla budżetu państwa, jak to ma miejsce obecnie), zmiana sytuacji w tym zakresie nie będzie możliwa.

O ile jednak problemy sektora energetycznego są dyskutowane w powiązaniu z celami polityki klimatycznej, to dyskusja taka w odniesieniu do innych obszarów życia społeczno – gospodarczego (planowania przestrzennego, ochrony zdrowia, gospodarki wodnej i odpadami, rozwoju transportu, rolnictwa, budownictwa etc.) jest podejmowana bardzo rzadko. Jest to o tyle niekorzystne, że z jednej strony ograniczenie emisji gazów cieplarnianych i transformacja niskoemisyjna wymagać będzie działań także w odniesieniu do tych obszarów, a z drugiej strony część z nich (m.in. gospodarka wodna, rolnictwo, ochrona zdrowia) znacząco narażonych jest na niekorzystne skutki zachodzących zmian klimatu. Wyłączenie tych tematów z dyskusji powoduje, że nie są podejmowane skoordynowane działania na rzecz ochrony klimatu i przystosowywanie się do zachodzących zmian.

Brak systemowego wsparcia na poziomie krajowym utrudnia, ale nie uniemożliwia podejmowania lokalnych inicjatyw na rzecz ochrony klimatu. Działania takie podejmowane są zarówno przez nieduże gminy (np. gmina Miastko, gmina Nysa)[54], jak i duże miasta, takie jak Bydgoszcz czy Warszawa, które przyjęły lokalne programy redukcji emisji gazów cieplarnianych. Obecnie już 30 miast i gmin jest sygnatariuszami unijnego „Porozumienia Burmistrzów". Dalszy rozwój inicjatyw na poziomie gmin, powiatów, miast czy metropolii może w nadchodzących latach stać się istotnym bodźcem dla wzrostu popytu na usługi i produkty przyjazne klimatowi[55].

48 Gwiazda M., Kolbowska A., 2009: Ibidem

49 Iwaniuk J., 2013: Korolec: „EU policy needs a change of paradigm". Europolitics No 4590. 20.02.2013: str. 10

50 http://edgp.gazetaprawna.pl/index php?act=mprasa&sub=article&id=441601

51 Żmijewski K. (Sekretarz Generalny Społecznej Rady Narodowego Planu Redukcji Emisji), 2011: wypowiedź w trakcie panelu: Plan Marshalla dla infrastruktury. Naświetlajmy problem póki jeszcze możemy [w] Raport z debaty pod patronem Ministra Gospodarki. Warszawa, 22 lutego 2011 r.

52 Batóg P., 2011: K. Żmijewski: Przyszłość to efektywność energetyczna i OZE [na] www.wnp.pl Dostępne na: http://energetyka.wnp.pl/k-zmijewski-przyszlosc-to-efektywnosc-energetyczna-i-oze,140492_1_0_0.html (dostęp z 02.03.2013)

53 Efektywność energetyczna i rozwój odnawialnych źródeł energii są jednymi z podstawowych priorytetów obecnej polityki energetycznej państwa: poprawa efektywności energetycznej ogranicza wzrost zapotrzebowania na paliwa i energię, przyczyniając się do zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego, na skutek zmniejszenia uzależnienia od importu, a także działa na rzecz ograniczenia wpływu energetyki na środowisko poprzez redukcję emisji. Podobne efekty przynosi rozwój wykorzystania odnawialnych źródeł energii [w]: Ministerstwo Gospodarki, 2009: Polityka energetyczna Polski do 2030 roku. Załącznik do uchwały nr 202/2009 Rady Ministrów Z dnia 10 listopada 2009 r. W dniu 6 czerwca 2012 roku potwierdził to na konferencji prezentującej działania Ministerstwa Gospodarki ówczesny wicepremier i minister gospodarki W. Pawlak: „..w trudnych czasach postawmy na efektywność energetyczną..." [za]: http://www.mg.gov.pl/node/16253

54 Gmina wspiera nie tylko inwestycje w instalacje fotowoltaiczne umieszczane na budynkach mieszkalnych w gminie, ale zamierza wybudować farmę solarną. Patrz w: Węsierski M., 2012: Miastko stawia na energię odnawialną. Zbudują farmę fotowoltaiczną i kolejne solary. Dziennik Bałtycki 13 listopada 2012. Natomiast gmina Nysa, aby obniżyć zanieczyszczenie powietrza w mieście powodowanego przez indywidualną motoryzację, wprowadziła bezpłatne bilety na komunikację miejską dla wszystkich użytkowników samochodów osobowych. Patrz w: PAP, 27.02.2013: W tym polskim mieście masowo rezygnują z samochodów. http://moto.wp.pl/kat,55194,title,W-tym-polskim-miescie-masowo-rezygnuja-z-samochodow,wid,15368211,wiadomosc.html

55 W projekcie „Dobry klimat dla powiatów" realizowanym przez Instytut na rzecz Ekorozwoju przy współpracy Związku Powiatów Polskich i Community Energy Plus z W. Brytanii akces zgłosiło 114 starostw to jest blisko 1/3 wszystkich jednostek tego szczebla. Więcej na www.chronmyklimat.pl w zakładce DOKLIP.

Ramka 3.

Dokonana przez Koalicję Klimatyczną ocena wdrożenia i realizacji „Krajowego Planu Działań dotyczącego efektywności energetycznej z 2007 roku"[a/] wskazywała, że w latach 2007 – 2010 nie udało się skutecznie stworzyć systemu wspierającego działania na rzecz efektywności energetycznej. Dlatego oczekiwano, że ustawa o efektywności energetycznej, będąca transpozycją przepisów dyrektywy 2006/32/WE w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych, pomoże stworzyć kompleksowy system poprawy efektywności energetycznej w Polsce. Pozwoliłoby to na zwiększenie wpływów budżetowych w ciągu 6 lat o 5 mld zł (dzięki zwiększeniu wysokości płaconych podatków VAT, CIT i PIT oraz oszczędnościom uzyskanymi dzięki bardziej efektywnemu wykorzystaniu energii)[b/].

Prace nad ustawą znacznie się opóźniły - zgodnie z art. 18.1 dyrektywy 2006/32/WE kraje członkowskie powinny dokonać harmonizacji przepisów do dnia 17 maja 2008 roku - ustawę o efektywności energetycznej (DzU z 2010 r nr 94 poz. 551) uchwalono dwa lata po tym terminie tj. 10 maja 2010 roku. Nie spełniła ona także pokładanych w niej nadziei, na stworzenie bodźca do poprawy efektywności w naszym kraju.

Dyrektywa 2006/32/WE nakładała na państwa członkowskie obowiązek 9% oszczędności energii finalnej do roku 2016 (odniesione do wartości uśrednionej z lata 2001-2005), wprowadzała także wzorcową rolę podmiotów publicznych we wdrażaniu działań na rzecz efektywności energetycznej. Dlatego spodziewano się, że w ustawie znajdą się przepisy zobowiązujące sektor publiczny do corocznej poprawy efektywności energetycznej o 1%, a także ułatwiające działalność firm typu ESCO, które w ramach partnerstwa publiczno – prywatnego mogłyby finansować inwestycje w zakresie poprawy efektywności energetycznej. Oba te rozwiązania uznawano bowiem za niezbędne dla zapewnienia rzeczywistej poprawy sytuacji [c/].

Niestety w wyniku sprzeciwu Ministerstwa Finansów żadnego z tych rozwiązań nie wprowadzono[d/]. Dlatego przepisy art. 10.2 ustawy, definiujące środki, jakie powinny stosować podmioty publiczne w celu poprawy efektywności energetycznej zawierają jedynie „miękkie" zobowiązania, jak np. audyt energetyczny (którego wykorzystanie nie podnosi efektywności energetycznej), czy zakup pojazdu charakteryzującego się *niskim zużyciem energii oraz niskimi kosztami eksploatacji* (przy czym nie zdefiniowano co oznacza niskie zużycie energii, dzięki czemu wymiana samochodu służbowego na nowy spalający na 100 km o 1 litr paliwa mniej niż poprzedni może być – w świetle tego przepisu – uznana za działanie podmiotu publicznego na rzecz efektywności energetycznej!). Stąd też przepisy ustawy nie będą skutecznym instrumentem wspomagającym zwiększenie efektywności energetycznej (i związanych z nią oszczędności) przez sektor publiczny.

Równie dużo problemów stwarza wprowadzenie wymagań dyrektywy 2009/28/WE o promocji energii ze źródeł odnawialnych, której transpozycja powinna zostać dokonana do dnia 5 grudnia 2010 roku. Na początku 2012 roku projekt ustawy został poddany konsultacjom międzyresortowym i społecznym i w marcu tego roku wydawało się, że zostanie ona szybko uchwalona przez Parlament w ramach tzw. dużego trójpaku. Zamiast tego jednak, najpierw w czerwcu 2012 roku, a następnie w listopadzie 2012 roku posłowie przedstawili projekt tzw. małego trójpaku, który nie zawiera przepisów wspierających rozwój OZE. W konsekwencji, zdaniem A. Czerwińskiego, przewodniczącego sejmowej podkomisji gospodarki ds. energetyki, wskutek niepewności prawnej rok 2013 dla OZE będzie rokiem straconym[e/].

Źródła:
a/ http://www.koalicjaklimatyczna.org/lang/pl/page/stanowiska_koalicji/id/7/
b/ Berbeka K., 2010: Konsekwencje wprowadzenia białych certyfikatów jako instrumentu poprawy efektywności energetycznej. PKEOM. Warszawa.
c/ tamże
d/ Jak stwierdziła wiceminister gospodarki Joanna Strzelec Łobodzińska, w trakcie dyskusji na 192 posiedzeniu sejmowej Komisji Gospodarki: ...wcześniej postulowaliśmy nałożenie obowiązku na jednostki sektora publicznego do przedstawienia konkretnych osiągnięć, w zakresie poprawy efektywności energetycznej. Odstąpiliśmy od tego na wniosek Ministra Finansów, który wskazywał, że być może będą musiały być poniesione bardzo duże koszty, żeby pokazać, że to jest jeden procent... [w] Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Gospodarki (nr 192) 1 luty 2011 r. Druk: Kancelaria Sejmu. Biuro Komisji Sejmowych. Warszawa
e/ Czy rok 2013 będzie stracony dla OZE. Zapis debaty na forum ZPP 11.02.2013. Za: http://energetyka.wnp.pl/czy-rok-2013-bedzie-stracony-dla-oze,190176_1_0_0.html

Aktywność dużych miast może mieć tu szczególne znaczenie. Wysokie zagęszczenie zaludnienia i zabudowy powodują, że miasta szczególnie narażone są na negatywne oddziaływanie ekstremów pogodowych powodujących katastrofalne skutki: nawalnych deszczy, huraganów, fal upałów, powodzi. Koszty tych katastrof w miastach są zazwyczaj dużo wyższe niż na innych obszarach. Trudniej im także przeciwdziałać. Pociąga to za sobą dwojakie skutki. Z jednej strony strategia zagospodarowania przestrzennego staje się jedną z ważniejszych płaszczyzn niezbędnej współpracy pomiędzy państwem,

a miastami w działaniach na rzecz ograniczania emisji i adaptacji do zmian klimatu. Z drugiej strony władze miast, w interesie swoich mieszkańców, coraz częściej domagają się od władz państwowych tworzenia systemowych warunków dla budowania lokalnych strategii ochrony klimatu i adaptacji do zmian. Zjawisko to jest istotne ze względu na wzrastające znaczenie polityczne miast, co jest konsekwencją procesów urbanizacji, następujących we wszystkich zakątkach świata. Tereny miejskie skupiają coraz większą część działalności gospodarczej, a zwiększając w ten sposób dochody swoich budżetów stają się coraz poważniejszym partnerem politycznym i gospodarczym, szczególnie, że korzystać mogą z własnego zaplecza intelektualnego – naukowców i badaczy pracujących w zlokalizowanych w nich uniwersytetach i placówkach naukowych. Dlatego można przypuszczać, że w nadchodzących latach to z samorządów miejskich wypływać będą sygnały wymuszające na rządzie podejmowanie działań wspierających budowę innowacyjnej gospodarki niskoemisyjnej. W ten sposób samorządy lokalne wspierać będą rozwój rynku tych technologii.

Proces ten dostrzec można już obecnie. Wzrastające zainteresowanie samorządów oraz indywidualnych inwestorów powoduje, że na krajowy rynek wchodzi coraz większa liczba przedsiębiorstw oferujących usługi w zakresie zarządzania energią i działających w obszarze odnawialnych źródeł energii. Są one zainteresowane wdrażaniem progresywnej polityki klimatycznej, kreującej nowy rynek technologii niskoemisyjnych[56].

Podmioty gospodarcze silniej niż samorządy odczuwają brak wsparcia w postaci stabilnych przepisów i jednoznacznych deklaracji politycznych o preferowanych kierunkach rozwoju (Ramka 4.). Przy obecnej wysokiej mobilności kapitału, polityka, która nie zapewni bodźców do rozwinięcia krajowego potencjału podażowego w tym zakresie stanowić będzie nie tylko utraconą szansę na unowocześnienie przemysłu i tworzenie nowych miejsc pracy, ale przyczyni się do wzrostu importu technologii niskoemisyjnych i doprowadzi do tworzenia nowoczesnych miejsc pracy zagranicą, zamiast w Polsce.

W kontekście zwiększającego się zainteresowania samorządu i przemysłu technologiami niskoemisyjnymi wydaje się, że istnieje rosnąca potrzeba przeanalizowania, w jaki sposób wspierać te rozwiązania, aby nie tylko prowadziły one do redukcji emisji gazów cieplarnianych, ale także przynosiły korzyści polskiej gospodarce i społeczeństwu. Tylko w takim przypadku polityka klimatyczna będzie mogła być prowadzona racjonalnie, a nie opierać się na stereotypach i nieuzasadnionych przekonaniach.

56 Patrz np.: Isover wspiera idee budownictwa energooszczędnego. [na] http://ekobudowanie.pl/aktualnosci/1918-isover-wspiera-idee-budownictwa-energooszczednego

Ramka 4.

W czerwcu 2011 roku proboszcz Parafii Zmartwychwstania Pańskiego w Warszawie skontaktował się z firmą Czysta Energia PV w sprawie budowy instalacji fotowoltaicznej. Firma przedstawiła ofertę w połowie sierpnia 2011 roku, a projekt techniczny w dniu 24 października 2011 roku. Wykonawca podjął się zainstalowania paneli fotowoltaicznych o sprawności 19% i jednostkowej mocy 320 W (o łącznej mocy instalacji 13,4 kW). W dniu 10 grudnia 2011 inwestor uzyskał decyzję o braku konieczności uzyskania warunków przyłączenia, dzięki czemu możliwe było rozpoczęcie prac instalacyjnych. Przeprowadzono je w ciągu dziesięciu dni w terminie od 20 do 7 stycznia 2011 roku.

Niestety niemal przez rok instalacja nie mogła zostać uruchomiona ze względu na brak odpowiedzi RWE Stoen dotyczącej wymogów, jakie ma spełniać wyłącznik bezpieczeństwa, odłączający instalację PV od sieci energetycznej w przypadku zaniku zasilania w sieci. Informację tą inwestor otrzymał dopiero 15 listopada 2012 roku.

Komentując proces inwestycyjny Thomas Neussbaum, współpracujący z firmą Czysta Energia PV przy dostawie elementów instalacji, stwierdził: „...brak przepisów dotyczących fotowoltaiki jest niepokojącym sygnałem płynącym z Polski do innych krajów, które odbierają to jako ostrzeżenie przed pochopnym inwestowaniem na polskim rynku. Będziemy z dystansem podchodzili do zamówień z Polski...".

Źródła:
Opracowano na podstawie: Machnowska A., 2013: Szanse i bariery rozwoju fotowoltaiki w Polsce na przykładzie wybranej firmy. Maszynopis. Praca inżynierska wykonana w Katedrze Ochrony Środowiska SGGW. Warszawa

2.1 Krajowi gracze. Czy wspólna wizja polityki klimatycznej jest możliwa?

Konflikt i polaryzacja stanowisk wokół Pakietu energetyczno – klimatycznego przyczyniły się do narastającej nieufności pomiędzy poszczególnymi stronami debaty. Wobec rosnącego rozziewu polskiej i europejskiej polityki w sprawie klimatu a także nacisków na zmniejszanie roli organizacji pozarządowych w procesie podejmowania decyzji o kierunkach tej polityki, zwolennicy działań na rzecz ochrony klimatu zaczęli odwoływać się do europejskiej opinii publicznej i europejskich instytucji. Przez część klasy politycznej potraktowane to zostało jako „kalanie własnego gniazda" i pogłębiło jeszcze bardziej nieufność wobec organizacji pozarządowych.

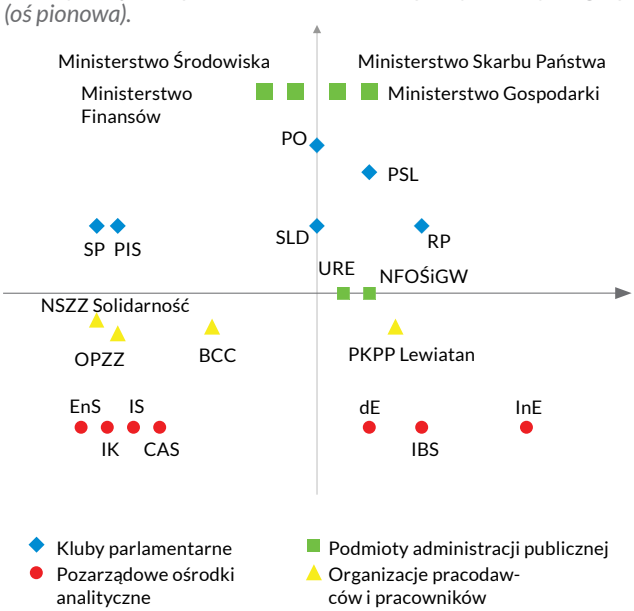
Bez przełamania tej bariery nieufności[57] rozpoczęcie publicznej dyskusji o kierunkach rozwoju społeczno – gospodarczego Polski oraz możliwościach i potrzebie odchodzenia od paliw kopalnych będzie bardzo trudne.

Dodatkowo debatę utrudniać będzie zagrożenie dla interesów wielu grup zawodowych i ich obawy przed skutkami transformacji niskoemisyjnej. Węgiel był nie tylko surowcem, który przyczynił się do urbanizacji i rozwoju Śląska oraz Zagłębia, ale pozwolił także na szybkie uprzemysłowienie Polski po II Wojnie Światowej. Jego wydobycie było bazą dla rozwoju placówek naukowo – badawczych, przez wiele lat węgiel był podstawowym towarem eksportowym Polski. Dlatego też wokół tego sektora powstało wiele grup, dla których niskowęglowa transformacja stanowi rzeczywiste zagrożenie. Przyczyniły się one również do utrwalenia stereotypu utożsamiającego interesy górnicze z interesem regionów tradycyjnie górniczych czy nawet Polski.

Podstawą dyskusji o polityce klimatycznej powinno być dobre zrozumienie istniejących interesów oraz, w miarę możliwości, ich uwzględnianie w przygotowywanych propozycjach i rekomendacjach. Na rys. 7 przedstawiono orientacyjną mapę wybranych interesariuszy polskiej polityki klimatycznej.

Dla współtworzącej rząd Platformy Obywatelskiej (PO) priorytetem politycznym na najbliższe lata jest walka ze spowolnieniem gospodarczym i utrzymanie dyscypliny finansów publicznych[58]. Utrzymanie stabilności i obrona przed kryzysem, jaki dotknął wiele spośród państw UE, już w warstwie retorycznej może dać wyobrażenie o stosunku polskiego rządu do idei odważnej i nowoczesnej polityki klimatycznej. Premier Donald Tusk, wyciągając wnioski z politycznych porażek poprzednich ekip rządowych podejmujących szeroko zakrojone reformy przez okres pierwszej kadencji, preferował politykę „małych kroków"[59], tj. nie podejmowania działań wzbudzających znaczące kontrowersje społeczne. I chociaż w drugim expose zapowiadał podjęcie szeregu reform i odstąpienie od tej polityki[60], to spadek notowań rządu na początku 2012 roku spowodowany kryzysem wokół podpisania umowy ACTA, a później podwyższeniem wieku emerytalnego, jak się wydaje, znacząco osłabił wolę polityków PO do dokonywania znaczących zmian.

Rys. 7. Stosunek wybranych, polskich grup interesu do polityki klimatycznej (oś pozioma) i znaczenie polityczne tych grup (oś pionowa).



Rysunek przedstawia stosunek do prowadzonej obecnie polityki klimatycznej (oś pozioma) oraz znaczenie głównych grup interesu w tej polityce (oś pionowa). Wartości na osi poziomej w przypadku klubów parlamentarnych określone są na podstawie tabeli nr 1. W pozostałych przypadkach wartość określona jest umownie, na podstawie analizy wypowiedzi w mediach, artykułów prasowych oraz wydawanych dokumentów i ma jedynie przybliżać relatywny układ stanowisk w debacie publicznej. Wartości na osi pionowej określone są wg umownego uszeregowania poszczególnych instytucji w następującej kolejności: organy administracji centralnej, koalicyjne kluby parlamentarne, opozycyjne kluby parlamentarne, urzędy podległe organom administracji centralnej, partnerzy społeczni (organizacje pracodawców i pracowników), pozarządowe ośrodki analityczne (wykorzystane skróty: EnS - EnergSys; IK - Instytut Kościuszki; IS - Instytut Sobieskiego; CAS - Centrum Adama Smitha; dE - demosEuropa; IBS - Instytut Badań Strukturalnych; InE - Instytut na rzecz Ekorozwoju).

Mimo, że w swoim programie wyborczym PO dostrzegała potrzebę rozwoju gospodarki niskoemisyjnej, to obecnie przejawia umiarkowany entuzjazm dla rozpoczęcia transformacji w tym kierunku. Politycy PO antycypują bowiem brak presji społecznej dla dokonania takiej reformy: głos organizacji pozarządowych, samorządów i innowacyjnych przedsiębiorstw jest zbyt słaby, aby stać się impulsem dla podjęcia działań politycznych. Dlatego też, nawet jeśli politycy PO

57 Nie będzie to jednak łatwe. Diagnoza przeprowadzona w 2011 roku przez zespół prof. Czapińskiego wskazuje, że Polska jest krajem o niskim kapitale społecznym i najniższym w Unii Europejskiej poziomie wzajemnego zaufania, tylko 13% Polaków wierzy, że inni ludzie starają się być pomocni. Utrudnia to więc dialog pomiędzy grupami o sprzecznych poglądach [w]: Czapiński J, 2011: Kapitał społeczny [w] Diagnoza społeczna 2011. Warunki i jakość życia Polaków. Raport. Pod red. Czapiński J, Panek T. Rada Monitoringu Społecznego. Warszawa. Dostępny na: http://www.diagnoza.com/pliki/raporty/Diagnoza_raport_2011.pdf

58 Tusk. D., 18 listopada 2011: Ekspose Premiera Rządu [dostępne na]: http://www.wprost.pl/ar/270463/Expos-Tuska-pelny-tekst/

59 Paradowska J., Baczyński J., 2008: Rewolucja małych kroków. Rozmowa 'Polityki' z prezesem Rady Ministrów Donaldem Tuskiem. Polityka nr 6/2008 12 lutego 2008

60 Grochal R, 2011: Tusk mówi: reformy. Gazeta Wyborcza 19.11.2011

dostrzegają średnio – i długoterminowe korzyści z przestawienia polskiej gospodarki na tory niskoemisyjne, to obecnie, w obawie przed utratą poparcia wyborczego wśród społeczeństwa, nie podejmują w tym kierunku działań.

Obecny sceptycyzm PO wobec konieczności ochrony klimatu można dostrzec także na szczeblu poszczególnych ministerstw, z których najsilniejszą politycznie pozycją dysponuje Ministerstwo Finansów. Kierujący nim Minister Jacek Rostowski, od lutego 2013 roku również wicepremier, jest klimatycznym sceptykiem, odrzucającym pogląd o udziale człowieka w wywoływaniu zmian klimatu[61]. W związku z wyznaczonym głównym celem, jakim jest redukcja deficytu budżetowego, Ministerstwo Finansów stara się zablokować inicjatywy, których skutkiem byłby wzrost cen energii. Głównym powodem jest obawa przed ograniczeniem rozwoju przemysłu, a w konsekwencji ograniczeniem dochodów budżetowych oraz wzrostem wydatków budżetowych (np. przez dopłaty do odnawialnych źródeł energii)[62]. Ministerstwo nie jest również szczególnie zainteresowane wzrostem efektywności energetycznej i zmniejszeniem konsumpcji energii, dochody z podatku akcyzowego od energii stanowią bowiem istotny składnik dochodów budżetu państwa. Z perspektywy Ministerstwa Finansów bardziej istotne jest niedopuszczenie do wzrostu wydatków z budżetu (na inwestycje proefektywnościowe w sektorze publicznym) nawet kosztem braku oszczędności z tytułu wzrostu efektywności energetycznej w przyszłości.

Mimo, iż większość polityków PO zachowuje rezerwę w stosunku do polityki klimatycznej i konieczności niskoemisyjnej transformacji polskiej gospodarki, grupa senatorów z tej partii utworzyła Parlamentarny Zespół ds. Zielonej Gospodarki[63]. Celem Zespołu jest wspieranie polskich, innowacyjnych technologii niskoemisyjnych, tworzenie warunków dla ich rozwoju i ekspansji na rynku oraz identyfikacja i znoszenie barier utrudniających rozwój takich technologii. Powołanie zespołu przez polityków PO wskazuje na możliwość zmiany stanowiska tej partii wobec polityki klimatycznej i wsparcia dla niskoemisyjnej transformacji jako instrumentu zapewniającego szybki rozwój gospodarczy Polski.

Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL), druga partia tworząca obecną koalicję rządową, nie ma jednoznacznego stanowiska w stosunku do konieczności transformacji niskoemisyjnej[64]. Z jednej strony politycy Stronnictwa wypowiadają się o konieczności utrzymania w Polsce istniejących sektorów gospodarki, z drugiej strony, to dopiero kierowane przez byłego wicepremiera i ministra gospodarki, Waldemara Pawlaka, Ministerstwo Gospodarki rozpoczęło pracę nad przygotowaniem Narodowego programu rozwoju gospodarki niskoemisyjnej[65]. PSL wspiera także rozwój energetyki rozproszonej, opartej na wykorzystaniu lokalnych zasobów odnawialnych, dostrzegając w tym szansę na przyspieszenie rozwoju obszarów wiejskich[66]. Nie przeszkadza to jednak wspieraniu górnictwa i rotacji jej członków pomiędzy rządem a spółkami, w których państwo utrzymuje swoje wpływy. Ponadto, obserwując dotychczasowe działania Ministerstwa Gospodarki (kierowanego od sześciu lat przez polityków PSL), trudno jest uznać, że jego działania w zakresie wspierania efektywności energetycznej i rozwoju OZE były rzeczywiście aktywne i konsekwentne. Ostatnie zmiany w postaci objęcia przez Janusza Piechocińskiego stanowiska szefa partii i w konsekwencji również stanowiska wicepremiera nie zapowiadają zmian w dotychczasowym kierunku działań, choć zapowiadane jest unowocześnienie programu partii. Jednym z tych kierunków może się w przyszłości okazać mocniejsze wsparcie dla rozwoju energetyki rozproszonej opartej na lokalnych instalacjach energetyki odnawialnej. Ten model może być rozwijany szczególnie na obszarach wiejskich, stanowiąc dodatkowe źródło dochodu dla ich mieszkańców oraz impuls do rozwoju lokalnych społeczności i ich awansu cywilizacyjnego[67].

61 Wskazuje na to m.in. wypowiedź J.V. Rostowskiego w trakcie kolacji wydanej 8.02.2008 roku przez ambasadora Wielkiej Brytanii z okazji pobytu w Polsce John Ashton'a, brytyjskiego ambasadora ds. zmian klimatu w Polsce [za]: Karaczun Z., 2008: Felieton Redaktora. Biuletyn klimatyczny nr 14. I kwartał 2008 r.

62 Warto jednak wskazać, że Ministerstwo Finansów nie upubliczniło żadnego wyliczenia, który potwierdzałoby tezę o negatywnym wpływie tych rozwiązań na budżet. Jest to o tyle istotne, że zdaniem części ekspertów, straty te będą rekompensowane poprzez zwiększenie dochodów z podatków VAT, CIT iPIT firm (i osób w nich pracujących) aktywnych w obszarze „zielonej energetyki".

63 http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=SKLADZESP&Zesp=186

64 Na przygotowaną przed wyborami parlamentarnymi w 2011 roku przez Koalicję Klimatyczną ankietę PSL nie odniosło się do kwestii wsparcia dla „zielonej gospodarki". Patrz: koalicja-klimatyczna.org/lang/pl/page/monitoring_polityki/id/68/archiwum/true/stronicowanie/3/view/podsumowanie_programow_partii_dotyczacych_klimatu_i_energii/. Dostęp w dn. 7.03.2013

65 MG, 2011: Założenia Narodowego programu rozwoju gospodarki niskoemisyjnej. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dn. 16.08.2011. Ministerstwo Gospodarki. Warszawa. Dostępne na (dostęp z dn. 16.12.2012): http://www.mg.gov.pl/files/upload/10460/NPRGN.pdf

66 W programie wyborczym na lata 2007 – 2011 (nowszego programu PSL nie przedstawiło) mówi się o „radykalnym zwiększeniu udziału odnawialnych źródeł energii w gospodarce" oraz „...będziemy promować i wdrażać technologie przyjazne dla środowiska przyrodniczego, w tym, w zakresie uzyskiwania energii ze źródeł odnawialnych. Wykorzystamy grunty leżące odłogiem w celu uprawy roślin do produkcji bioenergii. Za: Narodowe priorytety PSL na lata 2007 – 2011. Razem tworzymy lepszą przyszłość. Warszawa 2007. Do wspierania innowacyjnej gospodarki oraz odnawialnych źródeł energii władze PSL zobowiązuje Uchwała 4/2012 XI Kongresu PSL w dn. 17.11.2012

67 Niski poziom usług energetycznych na terenach wiejskich dla wielu obszarów Polski stanowi jedną z głównych barier ich rozwoju.

Opozycyjne partie prawicowe: Prawo i Sprawiedliwość (PiS), Polska Jest Najważniejsza (PJN) oraz Solidarna Polska (SP) walczą o uzyskanie poparcia największego związku zawodowego - NSZZ „Solidarność" oraz innych związków zawodowych działających w górnictwie i energetyce. Także w tych partiach działa wielu sceptyków, przekonanych, że zmiany klimatu nie są spowodowane działalnością człowieka, a potrzeba działań na rzecz redukcji emisji jest jedynie propagandą lobby zachodnich ekologów i związanego z nimi biznesu. Partie te są także eurosceptyczne, stąd ich sprzeciw wobec próby „narzucania" Polsce unijnych instrumentów i rozwiązań wspierających redukcję emisji gazów cieplarnianych.

Mimo, że w swoim programie wyborczym PO dostrzegała potrzebę rozwoju gospodarki niskoemisyjnej, to obecnie przejawia umiarkowany entuzjazm dla rozpoczęcia transformacji w tym kierunku.

W swoim programie wyborczym PiS stwierdzał, że: „..problemem w Polsce są stare elektrownie, a nie walka ze zmianami klimatu...", postulował wyjście z pułapki „źle pomyślanego" i „dyskryminującego" Polskę pakietu energetyczno-klimatycznego oraz stanowczo sprzeciwiał się podwyższeniu unijnego celu redukcji emisji gazów cieplarnianych[68]. Na początku 2012 roku PiS przygotował projekt uchwały wzywającej do renegocjacji Pakietu, a po jej odrzuceniu przez Sejm, Klub Parlamentarny PiS w dniu 7 marca 2012 roku złożył w Sejmie wniosek o przeprowadzenie ogólnokrajowego referendum w sprawie renegocjacji pakietu energetyczno-klimatycznego UE. Uzasadniając wniosek Jan Szyszko stwierdził, że pakiet jest niezwykle szkodliwy dla polskiej gospodarki i spowoduje „niebotyczny wzrost cen energii i blokadę polskich zasób energetycznych"[69]. W głosowaniu w Sejmie wniosek, obok posłów PiS poparli jedynie posłowie Solidarnej Polski. SP, po odrzuceniu wniosku PiS głosami PO, PSL i Ruchu Palikota zainicjowała zbieranie miliona podpisów pod wnioskiem o przeprowadzenie europejskiego referendum w sprawie zawieszenia *Pakietu*... Przedmiotem inicjatywy jest zawieszenie pakietu klimatyczno-energetycznego UE z 2009 roku (z wyłączeniem klauzul dotyczących efektywności energetycznej) oraz dalszych regulacji. W składzie domagającego się zawieszenia pakietu komitetu Polskę reprezentują przedstawiciele Solidarnej Polski, NSZZ „Solidarność" i OPZZ[70].

Dotychczasowe działania PiS i PJN wskazują, że zmiana stanowiska tych partii będzie bardzo trudna. Tym niemniej mogą być one zainteresowane wspieraniem wybranych inicjatyw, jako elementu wzmacniania potencjału ekonomicznego gospodarstw domowych i pozyskiwania nowych wyborców z terenów wiejskich. Występując jako rzecznicy rozwoju mikrogeneracji partie te mogą rozpocząć rywalizację z PSL o wyborców z terenów wiejskich.

Niemal równie konserwatywne, jak partie prawicowe, stanowisko w kwestii zmian klimatu prezentuje Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD). Zgodnie ze swoim programem, klub ten reprezentuje interesy ludzi pracy i tradycyjnie związany jest z OPZZ - drugim co do wielkości związkiem zawodowym w Polsce. Poszczególni politycy SLD ostrożnie wypowiadają się zatem o korzystnych elementach pakietu, jak np. promowanie OZE, nie podważając jednak głównego stanowiska o przewadze kosztów nad korzyściami w przypadku pełnego zaakceptowania nowych celów klimatycznych. SLD był także jedyną partią, która wstrzymała się od głosu w trakcie głosowania wniosku PiS o renegocjacji *Pakietu energetyczno – klimatycznego*.

W swojej retoryce wyborczej SLD postulował powstanie Narodowego Programu Rozwoju Niskoemisyjnego, obejmującego wsparcie dla rozwoju odnawialnych źródeł energii i zwiększenia efektywności energetycznej, inteligentnych sieci, przemysłu niskoemisyjnego i energooszczędnego oraz efektywnego i przyjaznego dla środowiska transportu publicznego[71]. Tak progresywne podejście było w części efektem zawartego w 2011 roku sojuszu wyborczego SLD z Zielonymi 2004.

68 koalicjaklimatyczna.org/lang/pl/page/monitoring_polityki/id/68/archiwum/true/stronicowanie/3/view/podsumowanie_ programow_partii_dotyczacych_klimatu_i_energii/. Dostęp w dn. 7.03.2013

69 *Będzie referendum ws. pakietu klimatycznego?* Niezależna.pl: http://niezalezna.pl/27392-bedzie-referendum-ws-pakietu-klimatycznego Dostęp w dn. 7.03.2013

70 Informacja PAP: Solidarna Polska zbiera podpisy ws. referendum dot. pakietu klimatycznego. Opublikowana 18.01.2013 na wnp.pl: http://energetyka.wnp.pl/solidarna-polska-zbiera-podpisy-ws-referendum-dot-pakietu-klimatycznego,188294 _1_ 0_0.html Dostęp w dn. 7.03.2013

71 koalicjaklimatyczna.org/lang/pl/page/monitoring_polityki/id/68/archiwum/true/stronicowanie/3/view/podsumowanie_programow_partii_dotyczacych_klimatu_i_energii/. Dostęp w dn. 7.03.2013

Po wyborach współpraca osłabła, czego efektem mogła być zmiana stanowiska SLD[72].

Zaraz po wygranych wyborach parlamentarnych Ruch Palikota zwrócił się do organizacji ekologicznych i Zielonych 2004 z ofertą reprezentowania w Parlamencie postulatów głoszonych przez te środowiska. Szybko jednak okazało się, że są to raczej deklaracje bez pokrycia. Ruch Palikota nie ma jednorodnego programu, co powoduje, że głosząc potrzebę wsparcia dla transformacji niekoemisyjnej, przede wszystkim przez szersze wsparcie OZE i efektywności energetycznej, jednocześnie wskazuje na potrzebę reindustrializacji w Polsce i udziału Skarbu Państwa w tym procesie. Tym niemniej to właśnie Ruch Palikota może stać się partią przyciągającą do siebie proekologicznie zorientowanych, lewicowych wyborców. Nadal jest ona bowiem postrzegana jako najbardziej antyestablishmentowa wśród wszystkich obecnych w Parlamencie.

Tabela 1. Stanowisko polskich klubów parlamentarnych w sprawie głównych parametrów aktualnej polityki klimatycznej[73]

	PO	PiS	PSL	SLD	RUCH PALIKOTA	SOLIDARNA POLSKA
Pakiet klimatyczno-energetyczny[1]	+	-[2]	+	-	+	-
Zwiększanie wsparcia dla OZE	+/-	-	+/-	+[3]	+	-
Ograniczenie roli węgla w gospodarce	-	-	+/-	+/-	+/-	-
Efektywność energetyczna	+	+/-	+	+	+	+/-[4]
Mapa drogowa 2050[5]	-	-	-	-	-	-
Ogólne poparcie dla polityki klimatycznej[6]	0	-2	0,5	0	1,5	-2

Pomimo zróżnicowania stanowisk w odniesieniu do kwestii szczegółowych (patrz też tabela 1), brak jest w polskim Parlamencie partii, która jednoznacznie wspierałaby progresywną politykę klimatyczną (Ramka 5.). Potrzeba transformacji niskoemisyjnej nie jest jednak odrzucana, zwłaszcza w odniesieniu do wdrażania rozwiązań sprzyjających poprawie efektywności energetycznej i – przynajmniej częściowo – rozwojowi odnawialnych źródeł energii.

Bardziej zróżnicowane, niż wśród partii politycznych, jest stanowisko instytucji pozarządowych i środowisk gospodarczych. Także jednak wśród nich przeważają instytucje i podmioty o silnie sceptycznym stosunku do polityki klimatycznej (rys. 3).

Dla NSZZ „Solidarność", OPZZ oraz innych organizacji związkowych sektor górniczo – energetyczny, a także energochłonny przemysł ciężki, stanowią najważniejszą bazę członkowską. Transformacja w kierunku tworzenia gospodarki niskoemisyjnej, opartej na wzroście znaczenia rozproszonych prosumentów nie jest dla związków zawodowych interesującą perspektywą – prosumenci nie będą członkami tych związków zawodowych. Nie przekonują ich zatem argumenty o możliwości tworzenia nowych miejsc pracy poza przemysłem.

72 W marcu 2013 roku czworo europosłów z SLD – Wojciech Olejniczak, Bogusław Liberadzki, Lidia Geringer oraz Janusz Zemke (a także Marek Siwiec z Europy Plus) poparło w głosowaniu w Parlamencie Europejskim wprowadzenie tzw. backloadingu polegającego na czasowym wycofaniu części uprawnień do emisji CO2 z europejskiego systemu handlu tymi emisjami. Działanie to ma na celu ustabilizowanie ceny uprawnienia na rynku. Za: http://www.rp.pl/artykul/10,990981-Zielony-SLD-na-europejskich-salonach.html

73 Opinie w zakresie OZE, ograniczania roli węgla w gospodarce oraz efektywności energetycznej są zebrane na podstawie wystąpień w przedstawicieli klubów parlamentarnych debacie publicznej

Ramka 5.

Symptomatycznym aktem polskiego Parlamentu i jednocześnie pewnym podsumowaniem ogólnego stosunku partii politycznych do polityki klimatycznej było jednogłośne przyjęcie w październiku 2012 roku uchwały w sprawie racjonalnego wdrażania polityki klimatycznej [a/].

Uchwała ta podkreśla znaczenie ogólnoświatowego konsensu w sprawie redukcji emisji dla skuteczności tych działań, i opowiada się przeciwko jednostronnym zobowiązaniom w tym zakresie podejmowanym przez UE. Podkreśla się jednocześnie znaczenie dorobku Polski w redukcji emisji oraz wskazuje na Konferencję Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych (UNFCCC) jako pierwszoplanową płaszczyznę porozumienia w kwestiach klimatycznych.

W uchwale Sejm krytycznie ocenia dokument Mapa drogowa 2050, w szczególności niesprawiedliwy podział kosztów planowanej redukcji emisji[b/]. Jednocześnie uchwała wzywa rząd do wszechstronnej analizy kosztów i korzyści realizacji polityki klimatycznej do roku 2020 i 2050, która mogłaby się przyczynić do wypracowania porozumienia w ramach UNFCCC oraz w ramach UE.

Źródła:
a/ Uchwała przyjęta przy 446 głosach za bez głosów wstrzymujących się i głosów przeciwnych. http://orka.sejm.gov.pl/opinie7.nsf/nazwa/499_u/$file/499_u.pdf
b/ Warto zauważyć, że parlamentarzyści nie dysponowali opracowaniami uzasadniającymi taką ocenę

Dlatego głos związków zawodowych współbrzmi ze stanowiskiem reprezentowanym przez przedstawicieli zarządów przedsiębiorstw reprezentujących tradycyjne sektory gospodarki. W dniu 19 lipca 2011 roku Zespół Komisji Krajowej NSZZ Solidarność ds. Polityki Klimatycznej wysłał do premiera Donalda Tuska list, wzywając rząd do podjęcia bardziej zdecydowanych działań mających na celu ograniczenie negatywnych skutków unijnej polityki klimatycznej dla Polski[74]: „...miliardowe koszty subsydiowania rozwoju OZE, znaczący wzrost cen energii, rosnąca skala ubóstwa energetycznego... to zjawiska występujące już dziś. Również ostatnie wyniki analiz KE potwierdzają, że mechanizmy kompensacyjne, które miały na celu ograniczenie kosztów wdrażania pakietu klimatycznego w Polsce, praktycznie nie zadziałały...". Treść tego listu powiela opinie o skutkach Pakietu... zawarte w stanowisku Krajowej Izby Gospodarczej.
Tak jednoznacznie negatywna opinia o polityce klimatycznej UE prezentowana przez NSZZ Solidarność może wynikać z braku równowagi pomiędzy ekspertami współpracującymi z Komisją Krajową NSZZ Solidarność ds. Polityki

74 http://solidarnosckatowice.pl/files/baza_plikow/inne/list%20do%20premiera.pdf

Bardziej zróżnicowane, niż wśród partii politycznych, jest stanowisko instytucji pozarządowych i środowisk gospodarczych. Jednak także wśród nich przeważa sceptyczny stosunek do polityki klimatycznej.

Klimatycznej. Są tam reprezentowani naukowcy sceptycznie podchodzący do hipotezy o roli człowieka w wywołaniu zmian klimatu, brak jest natomiast specjalistów, którzy pomogliby określić korzyści z niskoemisyjnej transformacji (np. lekarzy czy przedstawicieli WHO). Taki skład gremium doradczego Zespołu powoduje, że dla związkowców niezrozumiałe pozostają podstawy polityki klimatycznej (Ramka 6.).

Powoduje to także, że w debacie związkowej nie jest słyszalny głos środowisk lekarskich i związanych z opieką zdrowotną, który wskazuje na pozytywne skutki zdrowotne wynikające z redukcji emisji i niskoemisyjnej transformacji. Dzieje się tak mimo, iż negatywny wpływ zanieczyszczeń emitowanych przez sektor energetyczny jest dość dobrze zdiagnozowany[75]. Bez szerszej dyskusji na ten temat zmiana dotychczasowego stanowiska związków zawodowych, w krótkiej i średniej perspektywie czasowej, wydaje się mało prawdopodobna.

Bardziej zróżnicowane podejście w tej sprawie prezentują związki pracodawców i przedsiębiorstwa, m.in. PKPP Lewiatan, BCC czy KIG. Choć dostrzegają one ryzyko powodowane przez prowadzenie zbyt restrykcyjnej polityki klimatycznej, często widzą w niej szansę na tworzenie nowych rynków zbytu i wspieranie rozwoju.

75 Patrz np. dr Miśkiewicz P. (dyrektor Biura Światowej Organizacji Zdrowia w Polsce, WHO Polska), Krzyżanowski M., (espert WHO) 2013: Energetyka węglowa a zdrowie. Prezentacja w trakcie konferencji „Polska 2050 - węgiel, a gospodarka niskoemisyjna". Warszawa 14.02.2013. http://www.koalicjaklimatyczna.org/lang/pl/page/materialy_konferencyjne/id/8/

Ramka 6.

W swojej korespondencji z Konferencji Stron Konwencji Klimatycznej w Durbanie (28 listopada – 11 grudnia 2011 roku), przedstawiciel NSZZ Solidarność Jarosław Grzesik pisał[a/]: „...Podczas szczytu klimatycznego w Durbanie przewodniczyłem delegacji Solidarności. Do RPA udaliśmy się, by w imieniu polskich central związkowych przedstawić stanowisko w sprawie światowej polityki ochrony środowiska i polityki klimatycznej. Chcieliśmy dotrzeć przede wszystkim do przedstawicieli organizacji związkowych z innych krajów. Uświadomić im, że liczba miejsc pracy w naszych krajach zależy od tego, jak największe gospodarki świata będą kształtować politykę klimatyczną. Niestety, muszę to z przykrością przyznać, że zderzyliśmy się z murem niezrozumienia.... Co gorsza, nie spotkałem nikogo, kto podzielałby na miejscu nasz sceptycyzm wobec idei walki z globalnym ociepleniem. Nasze stanowisko prezentowaliśmy gdzie tylko się dało. Ale było to bicie głową w mur. Szczególnie afrykańskie związki zawodowe są wyczulone na tym punkcie. Ktoś im, niestety, w głowach namieszał....".

Podobnie myśli, jak się wydaje część polskich polityków uznając, że działania na rzecz ochrony klimatu to rodzaj zmowy polityczno – biznesowej nie mającej żadnego oparcia w postawach społecznych. Nie przyjmują oni do wiadomości, że determinacja wielu rządów w sprawie promowania progresywnej polityki klimatycznej nie wynika z chęci promocji własnego przemysłu, ale jest funkcją nacisku wyborców (w tym także przedstawicieli gospodarki i związków zawodowych) domagających się podejmowania działań na rzecz ograniczania emisji gazów cieplarnianych. Postawa taka nie jest prezentowana wyłącznie w Europie, ale coraz częściej występuje także w krajach rozwijających się, które dobrowolnie przyjmują cele redukcji emisji gazów cieplarnianych.

Źródła:
a/ Grzesik J., 2011: Targi zielonej próżności. Po szczycie klimatycznym w Durbanie. Solidarność górnicza 12 (100): 5 Dostępne na: http://www.solidarnoscpkw.pl/sis/gornicza12.pdf

W swoim stanowisku[76] przed posiedzeniem Rady Środowiskowej UE w marcu 2012 roku PKPP Lewiatan wzywał do szukania europejskiego kompromisu pomiędzy potrzebą głębokiej redukcji emisji gazów cieplarnianych, a ochroną konkurencyjności europejskiej gospodarki. Inaczej niż duża część polityków, organizacja ta dostrzega potrzebę niskoemisyjnej transformacji: „...PKPP Lewiatan widzi w przejściu gospodarki europejskiej na niskoemisyjną szansę dla rozwoju nowych technologii, rynków i możliwości dla społeczeństwa europejskiego i polskiego. To szansa również dla polskiej gospodarki...."[77]. Znacznie bardziej krytyczne wobec prowadzonej przez polski rząd polityki klimatycznej jest stanowisko BCC z 30 września 2009 roku[78]: „...po raz kolejny mamy problem ze szczytem Unii Europejskiej, na którym premier wspólnie z prezydentem bronią polskiej racji stanu, a właściwie stanu kieszeni polskich podatników. I po raz kolejny wystawiamy reputację naszego kraju na szwank z wizją unijnego hamulcowego działań na rzecz powstrzymania zmian klimatycznych. Oczywiście z powodów merkantylno-egoistycznych trzymamy mocno kciuki za skuteczność negocjacji szefów naszego państwa i rządu w Brukseli tak, aby polska składka na rzecz wsparcia najuboższych krajów świata w walce z globalnym ociepleniem była jak najniższa. Tylko nieodparcie ciśnie się na usta pytanie, czy prawie zawsze zagrożenia środowiskowe w Polsce muszą być traktowane jako pasmo nieszczęść narodowych, a nie jak wyzwanie dla polskiej gospodarki! Business Centre Club od lat postuluje, aby spraw środowiskowych nie traktować incydentalnie. Symptomatyczny i symboliczny w swojej wymowie jest fakt, iż jesteśmy jednym z nielicznych krajów nie posiadających strategii zrównoważonego rozwoju, a zarządzanie ryzykami środowiskowymi traktowane jest jak egzotyczna ciekawostka z pogranicza science fiction..."

Wiele środowisk gospodarczych nadal prezentuje stanowisko sceptyczne wobec wdrażania celów polityki klimatycznej. Zdaniem Krzysztofa Kiliana, prezesa PGE Polska Grupa Energetyczna polityka klimatyczna to fanaberia[79]: „... mamy kryzys. W tej sytuacji ochrona środowiska to luksus, w mojej opinii to czas, który powinniśmy wykorzystać na przetrwanie, a dopiero potem myśleć, jak zapewnić sobie komfort w postaci czystego powietrza...". Podobną opinię prezentuje Krajowa Izba Gospodarcza uznając, że wdrażanie celów redukcyjnych UE tworzyć będzie bariery dla prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce i ograniczać osiągany przez przedsiębiorstwa zysk: „...skutki tej polityki będą rujnujące dla polskiej gospodarki i budżetów domowych, co pokazują wyniki analiz KIG..."[80].

76 http://pkpplewiatan.pl/opinie/aktualnosci/2012/1/polityka_klimatyczna__ambitnie_i_z_rozsadkiem

77 Tamże

78 BCC, 2009: Opinia: Polska jest jednym z ostatnich krajów nie mających swojej strategii w sprawie zmian klimatycznych. BCC. Warszawa. Dostępne na: http://www.bcc.org.pl/Artykul.242+M5bffdfcf38f.0.html

79 Krzysztof Kilian, prezes PGE Polska Grupa Energetyczna. Wypowiedź podczas debaty *Dynamiczny rozwój OZE a przyszłość energetyki konwencjonalnej – czy możliwa jest wspólna koegzystencja*. XXII Forum Ekonomicznego w Krynicy. 3.09.2012 Krynica

80 Jankowski B., 2012: Podsumowanie dotychczasowych prac oraz zarys dalszych działań nad oceną skutków polityki klimatycznej i ograniczaniem jej negatywnego wpływu na polską gospodarkę. Prezentacja w trakcie konferencji prasowej KIG. Warszawa 1 czerwca 2012. Dostępne na: www.kig.pl. Dostęp z 8.03.2013

Trudno jednoznacznie zdiagnozować powody rozbieżności w sposobie postrzegania polityki klimatycznej pomiędzy poszczególnymi środowiskami gospodarczymi. W dużym jednak stopniu wynikają one z różnic pomiędzy poszczególnymi sektorami gospodarki. Te, w których reprezentowane są przedsiębiorstwa innowacyjne, zajmują bardziej progresywne stanowisko od tych, które grupują przede wszystkim branże mało innowacyjne i których przewagę konkurencyjną osiągana jest dzięki niskim kosztom produkcji – stosunkowo taniej energii i taniej sile roboczej. Jak się wydaje, istnieje także różnica pomiędzy podejściem przedsiębiorstw będących własnością Skarbu Państwa – zazwyczaj bardziej konserwatywnych, a tych, które są własnością prywatną – które częściej w transformacji niskoemisyjnej dostrzegają szansę na przyspieszenie rozwoju i wzrost konkurencyjności.

Częściowo jest to zrozumiałe. Większość krajowych przedsiębiorstw górniczych, firm powiązanych z górnictwem, a także przedsiębiorstw energetycznych oraz duża część przemysłu intensywnego energetycznie nadal pozostaje pod kontrolą Skarbu Państwa. Odejście od węgla oznaczać będzie dla nich rzeczywiste straty[81]. Działają one bowiem na rynku energetyki konwencjonalnej, opartej na wydobywaniu i spalaniu węgla. Ze względu na wieloletnie zaniedbania inwestycyjne, brak szerszej perspektywy w zarządzaniu, nie są one przygotowane do konkurowania na europejskim, a nawet krajowym rynku niekonwencjonalnych technologii energetycznych (pewien wyjątek może stanowić Energa). Ze względu na powiązanie ich zarządów z politycznym establishmentem ich pozycja polityczna jest bardzo silna, ale perspektywa zarządzania zazwyczaj krótkookresowa - zarządy (a w konsekwencji także kierunki działania) zmieniają się niemal każdorazowo, gdy zmienia się rząd. W konsekwencji koncentrują się one raczej na realizacji bieżących priorytetów politycznych, w tym maksymalizowaniu zysku (i dywidendy stanowiącej dochód budżetu), niż na budowaniu i wdrażaniu strategii długookresowej. Dlatego też są zainteresowane zachowaniem status quo, nawet kosztem ograniczenia możliwości rozwojowych Polski.

Tymczasem na dynamicznie rozwijającym się rynku „zielonych technologii" działają przede wszystkim niewielkie firmy prywatne. Powstają one w wyniku obserwacji globalnego megatrendu transformacji niskoemisyjnej i przekonania, że procesy zachodzące w krajach rozwiniętych, które rozpoczęły taką transformacje, prędzej lub później rozpoczną się także w Polsce. Uzyskanie pozycji na młodym rynku stanowi dobre podstawy do rozwoju firmy wraz z rozwojem rynku. Dlatego też ich właściciele decydują się na rozpoczęcie działalności i jej prowadzenie nawet w warunkach niestabilnego prawa i braku skoordynowanego wsparcia. Brak popytu na rynku krajowym starają się kompensować eksportem produktów i usług[82]. Są to jednak przedsiębiorstwa niewielkie, a ich znaczenie polityczne jest bardzo małe, podobnie jak instytucji, które promują ten segment rynku: Instytutu Energetyki Odnawialnej, Krajowej Agencji Poszanowania Energii czy Związku Pracodawców Forum Energetyki Odnawialnej, skupiającego małe i średnie przedsiębiorstwa. Można jednak antycypować, że wraz z rozwojem rynku nowych technologii, znaczenie tego typu firm będzie wzrastać[83]. Już dziś aktywność tych podmiotów oddziałuje na stanowisko takich instytucji jak PKPP Lewiatan czy BCC.

Debata publiczna kształtowana jest do pewnego stopnia również przez ośrodki analityczne o różnym podejściu do polityki klimatycznej – od najbardziej sceptycznego EnergSys, umiarkowanie sceptycznego Instytutu Sobieskiego (blisko związanego z PiS) i Instytutu Kościuszki, przez neutralny Instytut Obywatelski (think tank związany z PO), do umiarkowanie przychylnych polityce klimatycznej DemosEuropa, Instytutu Badań Strukturalnych, Instytutu na rzecz Ekorozwoju, a kończąc na organizacjach ekologicznych stowarzyszonych w ramach Koalicji Klimatycznej.

Ważną instytucją publiczną, która aktywnie uczestniczy w promowaniu transformacji niskoemisyjnej jest Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, główna instytucja wspierająca inwestycje w ochronie środowiska. W ostatnich latach NFOŚiGW wdrożył szereg programów wspierających efektywność energetyczną i rozwój odnawialnych źródeł energii. Dysponując znacznym kapitałem oraz wpływem na zarząd Banku Ochrony Środowiska może on odgrywać duże znaczenie w finansowaniu polityki klimatycznej w Polsce.

Powyższy przegląd wskazuje, że choć grupy sceptycznie nastawione do transformacji niskoemisyjnej dysponują obecnie silną pozycją polityczną i są zainteresowane utrzymaniem status quo, dzięki któremu utrzymują przewagę konkurencyjna na rynku krajowym, to coraz donośniej słychać także głos organizacji i podmiotów gospodarczych wspierających transformację niskoemisyjną, wskazujących szerszą, niż tylko ochrona klimatu, rolę polityki klimatycznej.

2.2 Stanowiska

W polskiej debacie publicznej wyodrębnić można trzy główne stanowiska wobec polityki klimatycznej (opisane skrótowo w tabeli 2). Choć najdobitniej formułowane są dwa skrajne,

81 Interesującym wyjątkiem jest tu przemysł papierniczy, który w dużym stopniu uniezależnił się energetycznie, budując instalacje wytwarzające energię z odpadowej biomasy powstającej w procesie produkcji papieru.

82 Długi R., właściciel firmy Asket: wypowiedź w trakcie konferencji prasowej w dniu 23.02.2012. Gniezno

83 Przykładem może być sektor ICT, który w Polsce rozwija się od niespełna dwudziestu lat, a którego udział w wytwarzaniu PKB jest podobny jak branży górniczej

Celem zwolenników czarnego scenariusza jest zablokowanie przez Polskę jednostronnych działań i ambitnych planów forsowanych przez Komisję Europejską w zakresie dekarbonizacji w UE.

które można nazwać „czarnym" i „zielonym" scenariuszem - to w praktyce realizowany jest scenariusz pośredni, wdrażany przez rząd. Każdy ze scenariuszy formułowanych w debacie publicznej, opierając się na ogólnych założeniach odnośnie do polityki klimatycznej, przedstawia swoją **ocenę** obecnej **sytuacji** politycznej, gospodarczej i społecznej w tym zakresie, a następnie definiuje swoje **cele** oraz tworzy **strategię** ich realizacji.

2.2.1. Czarny scenariusz

U podstaw niniejszej koncepcji leży przekonanie, że proponowane obecnie ambitne cele polityki klimatycznej przyniosą negatywne skutki dla rozwoju Polski w relacji do innych krajów, co nie może zostać zaakceptowane (szczególnie wobec wątpliwości co do naukowych podstaw tez mówiących o istnieniu wpływu człowieka na klimat). Sama polityka klimatyczna rozumiana jest raczej jako instrument służący utrzymaniu silnej pozycji gospodarczej i politycznej krajów wysokorozwiniętych - tak globalnie, jak i w ramach UE. Koncepcja ta jest dość rozpowszechniona w kraju, zwłaszcza wśród menadżerów i pracowników polskich przedsiębiorstw energetycznych i górniczych, członków związków zawodowych (OPZZ i NSZZ Solidarność). Wspierają ją klub parlamentarny - Solidarna Polska i – w dużej mierze - również klub parlamentarny PiS oraz SLD.

Ocena sytuacji

W ocenie zwolenników tego punktu widzenia polityka klimatyczna realizowana przez Polskę w ramach zobowiązań wynikających z członkostwa w UE przynosi i będzie przynosić negatywne skutki gospodarcze i społeczne. Szkodliwe byłoby nie tylko przyjęcie *Mapy drogowej 2050*, ale również utrzymanie w mocy prawa wynikającego z pakietu klimatyczno-energetycznego.

Spory między naukowcami, nie pozwalają na obecnym etapie jednoznacznie stwierdzić, czy i w jakim stopniu aktualny rozwój gospodarczy wpływa na zmiany klimatu. W tym kontekście proces dekarbonizacji jest nieuzasadniony środowiskowo, ale przed wszystkim prowadzi on do wzrostu cen energii dla odbiorców indywidualnych i przedsiębiorstw, wzrostu bezrobocia oraz konieczności pozyskania dodatkowego kapitału na sfinansowanie transformacji w energetyce. W połączeniu z przewidywanym wzrostem kosztów uprawnień do emisji, Polsce grozić będzie istotne obniżenie PKB oraz spadek rentowności w wielu branżach przemysłu, w porównaniu do scenariusza bez polityki klimatycznej.[84] Zagrożenie dotyczy również rynku pracy, ze względu na konieczność zamykania zakładów dających obecnie zatrudnienie lub co najmniej drastycznych redukcji ilości miejsc pracy. Polska ryzykuje utratę konkurencyjności zarówno globalnie, jak i w ramach UE, będzie bowiem tym krajem, który wśród państw europejskich poniesie największe negatywne konsekwencje wdrożenia *Mapy drogowej 2050* i wymagań Pakietu energetyczno-klimatycznego.
Na brak potrzeby podejmowania krajowych działań na rzecz transformacji niskoemisyjnej wskazują również trudności z osiągnięciem globalnego i wiążącego porozumienia. Blokuje je konflikt interesu stron uczestniczących w negocjacjach klimatycznych. W związku z tym, dalsze utrzymywanie zawyżonych wymogów środowiskowych przez UE, w tym również Polskę, wobec przemysłu jest niebezpieczne dla stabilności gospodarczej i społecznej.

Cele

Zablokowanie przez Polskę jednostronnych działań i ambitnych planów forsowanych przez Komisję Europejską w zakresie dekarbonizacji w UE. Polska dzięki stopniowej i oszczędnej modernizacji energetyki oraz pozostaniu przy węglu zaoszczędzi, w porównaniu z Europą Zachodnią, wydatków na całościową zmianę systemu energetyki i utrzyma swoją konkurencyjność, nie tylko względem krajów europejskich, ale także wobec gospodarek światowych.

Strategia

Aby zapewnić realizację tego scenariusza, należy dążyć nie tylko do całkowitego wyeliminowania planu przyjęcia *Mapy drogowej 2050* w ramach UE, ale również do zawieszenia Pakietu

84 Ocena wpływu ustanowienia celów redukcji emisji wg dokumentu KE „Energy Roadmap 2050" na sektor energetyczny, rozwój gospodarczy, przemysł i gospodarstwa domowe w Polsce do roku 2050. Synteza. EnergSys na zlecenie KIG, Warszawa, luty 2012. Dostępne na (dostęp z 16.12.2012): http://www.kig.pl/files/SYNTEZA%20RAPORT%202050%20W_POLSKA.pdf

energetyczno - klimatycznego w Polsce i w UE, w szczególności jego elementów związanych z ograniczaniem zużycia kopalin oraz subsydiowaniem odnawialnych źródeł energii.
Ważnym elementem tej strategii jest podjęte, w ramach Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej, zbieranie podpisów pod projektem mającym na celu zmuszenie Komisji Europejskiej do wycofania się z Pakietu energetyczno - klimatycznego[85]. Inicjatorzy referendum wystosowali do polskiego rządu list otwarty w sprawie zawieszenia Pakietu.

Środowisko przyrodnicze w Polsce wymaga ochrony, jednak działania te muszą być dostosowane do rozwoju społecznego i gospodarczego, i nie mogą tworzyć bariery dla wzrostu. Dlatego tam, gdzie potrzeby ochrony środowiska konkurują z wymaganiami gospodarczymi, pierwszeństwo powinny uzyskiwać priorytety związane z bezpieczeństwem socjalnym i wzrostem ekonomicznym.

Ochrona środowiska i rozwój nowoczesnych technologii powinny być zapewniane przez finansowanie badań rozwojowych w takich dziedzinach jak CCS, podziemne zgazowanie węgla, poprawa bezpieczeństwa w kopalniach itp.

2.2.2. Zielony scenariusz – nowy, globalny ład

Niniejszy scenariusz opiera się na przekonaniu o podstawowej roli emisji antropogennych w zachodzących zmianach klimatu i wynikającej stąd konieczności przyjęcia bardziej zdecydowanych działań w zakresie redukcji emisji - również przez Polskę. W opinii zwolenników tej koncepcji, podstawowym celem polityki klimatycznej jest ochrona klimatu, a podejmowanie działań jest niezbędne dla przetrwania cywilizacji. Scenariusz ten promowany jest przede wszystkim przez przedstawicieli organizacji ekologicznych, w tym m.in. Koalicji Klimatycznej, a także partii Zieloni 2004. Elementy niektórych postulatów popiera klub parlamentarny Ruch Palikota.

Ocena sytuacji

W opinii zwolenników tej koncepcji, ambitne cele redukcyjne UE nie realizują jedynie jej ambicji przywództwa procesom światowym, ale przede wszystkim są urzeczywistnianiem zasady zrównoważonego rozwoju. Są one także wypełnieniem etycznego zobowiązania grupy krajów wysokorozwiniętych, wynikającego z przyjętej w Konwencji Klimatycznej zasady „wspólnej, ale zróżnicowanej odpowiedzialności".

85 http://www.klubsp.pl/artykul/stop-pakietowi-energetyczno-klimatycznemu-solidarna-polska-za-zawieszeniem-niekorzystnego-dla-polski-pakietu-energetyczno-klimatycznego-wielka-europejska-inicjatywa-obywatelska--zbieramy-podpisy

Celem zwolenników zielonego scenariusza jest ambitne włączenie się w wysiłek na rzecz ograniczenia wpływu działalności człowieka na klimat Ziemi zarówno w ramach negocjacji światowych jak i europejskich.

Historyczna odpowiedzialność krajów europejskich za obserwowane obecnie zmiany klimatu powoduje, że państwa te powinny redukować swoją emisję w większym stopniu niż kraje rozwijające się, aby pozostawić tym ostatnim przestrzeń na „nadrobienie" dystansu rozwojowego. Dlatego cele przyjęte w *Mapie drogowej 2050* są właściwe, a wymagania pakietu energetyczno – klimatycznego są dobrą drogą prowadzącą do osiągnięcia tych celów.

Przyjmując ambitne cele, Unia Europejska wysyła do europejskich polityków i gospodarki jednoznaczny sygnał, że przyszły rozwój odbywać się będzie w oparciu o technologie niskoemisyjne. Przyjęcie długoterminowego celu redukcyjnego – na rok 2050 - jak i średnioterminowych priorytetów na 2020 i 2030 rok jest użyteczną informacją co do tempa zmian. Transformacja ta służy przede wszystkim tworzeniu nowych miejsc pracy, zwiększeniu niezależności energetycznej UE i zmniejszeniu uzależnienia od importu surowców energetycznych.

Na brak aktywnego poparcia społecznego i politycznego dla polityki klimatycznej w Polsce składa się kilka czynników. Należą do nich przede wszystkim niski poziom świadomości obywateli na temat efektów zewnętrznych funkcjonowania gospodarki opartej na węglu, a także słabość polityczna środowisk wspierających transformację niskoemisyjną. Ważnym czynnikiem jest również słaba organizacja środowisk gospodarczych, instytucji otoczenia biznesu i sektora małych i średnich przedsiębiorstw zainteresowanych rozwojem zielonej gospodarki, oraz zbyt słabe wsparcie tego procesu przez świat nauki.

Cele

Celem głównym jest ambitne włączenie się Polski w wysiłek na rzecz ograniczenia wpływu działalności człowieka na klimat Ziemi zarówno w ramach negocjacji światowych jak i europejskich. Polska dzięki przyjęciu programu zakładającego ambitną ścieżkę redukcji emisji wpłynie na przyspieszenie uzgodnień w ramach UE, a w ten sposób pośrednio także na poziomie globalnym. Pozwoli to również na wytworzenie silnego bodźca modernizacyjnego wspierającego utrzymanie szybkiego tempa rozwoju Polski.

Strategia

Ponieważ brak jest w istniejącym systemie gospodarczym bodźców wspierających innowacyjność i transformację, należy dążyć do wygenerowania ich w otoczeniu zewnętrznym polskich przedsiębiorstw. Bodźcem tym powinny być ambitne cele polityki klimatycznej UE, tak jak proponuje to *Mapa drogowa 2050*. Wymagania Pakietu energetyczno – klimatycznego tworzą szansę na budowanie energetyki rozproszonej. Dlatego powinny być traktowane jako minimalne w zakresie podnoszenia efektywności energetycznej i zwiększania udziału OZE w energetycznym miksie w produkcji energii finalnej. Działania te zwiększają bezpieczeństwo energetyczne kraju i przyniosą Polsce długookresowe korzyści.

Nowe podejście do polityki klimatycznej wymaga dwutorowego działania. Z jednej strony, konieczne jest upowszechnianie wiedzy o zmianach klimatu i jej negatywnych skutkach: przyrodniczych, społecznych i gospodarczych. Niezbędna jest edukacja w zakresie kosztów zewnętrznych funkcjonowania polskiej gospodarki, w tym przede wszystkim jej skutków zdrowotnych. Istotne jest także propagowanie proekologicznych wzorców konsumenckich. Z drugiej strony, konieczne jest podejmowanie działań na rzecz zmian w infrastrukturze, przede wszystkim uwzględnienie w planach inwestycyjnych zdecydowanie większego udziału energetyki odnawialnej i rozproszonej oraz poprawy efektywności energetycznej. Niezbędny jest rozwój sieci teleinformatycznych, jako instrumentu zmniejszającego potrzeby transportowe. Cel ten powinien być także wspierany poprzez politykę zagospodarowania przestrzennego.

W warstwie doraźnej należy skorygować dotychczasowe działania rządu. Powinno się m.in. stworzyć stabilne ramy prawne dla rozwoju efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii - w tym przede wszystkim mikrogeneracji - oraz wykorzystać krajowe zasoby gazu z łupków (z pełnym zabezpieczeniem dla środowiska) jako technologię pomostową wspierającą transformację niskoemisyjną. Należy zawiesić inwestycje w budowę nowych elektrowni węglowych, porzucić plany budowy nowych odkrywek węgla kamiennego, wzmocnić wsparcie dla transportu publicznego kosztem ograniczenia ułatwień dla motoryzacji, jak również zmienić stanowisko Polski wobec propozycji unijnych. Wzmocni to pozycję Polski i zmieni jej niekorzystny wizerunek głównego „hamulcowego" europejskiej polityki klimatycznej.

Podjęte działania będą miały jednak także konsekwencje w innych obszarach. Przyjęcie zero-emisyjnego kierunku rozwoju gospodarki będzie stanowić bodziec do szybszej transformacji gospodarki. Będzie on podstawą do wykształcenia się nowych branż nastawionych na globalną konkurencję i charakteryzujących się wysoko wykwalifikowaną siłą roboczą. Pozwoli to na tworzenie nowych miejsc pracy i utrzymanie szybkiego rozwoju gospodarczego przede wszystkim w średniej i długiej perspektywie czasowej.

2.2.3. Scenariusz pośredni – równoważenie europejskich ambicji i globalnych możliwości.

Podstawą tego scenariusza jest ostrożna akceptacja założenia o wpływie człowieka na zmiany klimatyczne i jednocześnie uznanie, że działania ograniczające emisje i adaptacyjne w wymiarze europejskim tej polityki muszą być lepiej dostosowane do możliwości gospodarczych i społecznych nie tylko Polski, ale i całej UE. Jest to scenariusz w dużym stopniu realizowany przez obecną koalicję rządową PO-PSL, a w pewnej mierze wspierany także przez kluby opozycyjne.

Ocena sytuacji

Zdaniem zwolenników tego podejścia, Polska, na tle pozostałych krajów członkowskich UE, ponosi obecnie jedne z najwyższych kosztów europejskiej polityki klimatycznej. Jeśli przyjęte zostaną nowe cele redukcyjne w formule zbliżonej do celów zakładanych w *Mapie drogowej 2050*, to obciążenie Polski w relacji do pozostałych krajów UE wzrośnie jeszcze bardziej. KE nie dysponując wystarczającymi analizami ekonomicznymi planowanej zmiany w polityce klimatycznej, ryzykuje więc pogłębienie rozwarstwienia gospodarczego pomiędzy krajami członkowskimi.

Polska wypełnia obecne zobowiązania wynikające z ratyfikowania Konwencji Klimatycznej oraz Protokołu z Kioto, jako członek UE realizuje również zobowiązania wynikające z ratyfikacji Traktatu Akcesyjnego oraz przyjętego w 2008 pakietu klimatyczno-energetycznego. Zobowiązanie te od lat wyznaczają trwałe ramy polskiej polityki klimatycznej i zmiana ich wiązałaby się z dużym ryzykiem dla stabilnego rozwoju gospodarki.

W kontekście globalnym, realizacja planów KE w zakresie dalszej redukcji emisji, nie uwzględnia w dostatecznym stopniu tempa rozwoju polityki klimatycznej i w praktyce może wywrzeć efekt odwrotny do zamierzonego. Grozi bowiem obniżeniem tempa rozwoju i konkurencyjności europejskiej gospodarki, przede wszystkim poprzez proces dezindustrializacji oraz tzw. ucieczkę emisji[86]. Również funkcjonowanie systemu EU ETS nie jest w okresie kryzysu sprawne z punktu widzenia ochrony klimatu, a zmiana tego systemu w sposób zaproponowany przez Komisję Europejską, to jest wycofanie z rynku 900 mln uprawnień do emisji – spowodować może, że będzie on działał w sposób jeszcze mniej przewidywalny. Jest to widoczne na przykład w porównaniu z USA, które według oceny Ministra Środowiska nie wdrożyły takich instrumentów, nie ratyfikowały Protokołu z Kioto, a mimo tego osiągnęły znacznie większy wynik w redukcji niż UE[87]. Realizacji planów KE w zakresie polityki klimatycznej może zatem prowadzić do utraty roli lidera tej polityki, a nawet erozji globalnych negocjacji klimatycznych.

Mimo wszelkich zastrzeżeń do zaostrzania celów europejskiej polityki klimatycznej, zauważalne są korzystne dla Polski efekty aktualnych działań w ramach tej polityki. Należą do nich - poza redukcją emisji - modernizacja oraz przyspieszony rozwój energetyki i przemysłu. Dlatego jednostronne zawieszenie Pakietu nie jest obecnie możliwe ani pożądane. W dokumentach strategicznych odnotowuje się trendy sprzyjające prowadzeniu polityki klimatycznej. Należy do nich między innymi dekapitalizacja w przemyśle, zagrożenia zdrowotne związane z emisją zanieczyszczeń oraz pogarszanie się dostępności do krajowych zasobów węgla kamiennego i brunatnego, a przez to, przewidywany wzrost kosztów ich wydobycia.[88]

Cele

Celem głównym jest większe uwzględnienie zróżnicowania państw członkowskich (w tym Polski) w podziale kosztów europejskiej polityki klimatycznej. Należy też w większym stopniu uwzględnić tempo rozwoju światowych negocjacji w sprawach klimatycznych, by uniknąć autoizolacji UE, zarówno na płaszczyźnie politycznej, jak i gospodarczej.

86 Ang. *carbon leakage*, przeniesienie energochłonnej produkcji do krajów, w których obowiązują mniej restrykcyjne wymogi ochrony klimatu.

87 Patrz wypowiedź Ministra Środowiska M. Korolca: http://energetyka.wnp.pl/korolec-zasadnicze-pytanie-o-co-naprawde-chodzi-ue-w-polityce-klimatycznej,185091_1_0_1.html.

88 Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, s. 134 http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_przestrzenna/KPZK/Aktualnosci/Documents/KPZK2030.pdf

Celem zwolenników scenariusza pośredniego jest większe uwzględnienie zróżnicowania państw członkowskich (w tym Polski) w podziale kosztów europejskiej polityki klimatycznej oraz tempa rozwoju światowych negocjacji w sprawach klimatycznych.

Strategia

Polskie działania powinny koncentrować się na trzech priorytetach: 1) niepodwyższaniu obecnych celów redukcyjnych w ramach UE[89] aż do roku 2015, kiedy mają być znane wyniki porozumienia globalnego; 2) doprowadzeniu do wyraźnego zróżnicowania celów w ramach UE i dostosowaniu wymogów redukcyjnych do możliwości poszczególnych krajów członkowskich; 3) dążeniu do zapewnienia spójności unijnej polityki klimatycznej z wynikiem negocjacji światowych.

Należy również powstrzymać zmiany w funkcjonowaniu europejskiego systemu handlu emisjami polegające na sztucznym podwyższaniu cen uprawnień, bowiem prowadzą one do niekorzystnych skutków dla Polski oraz grożą przeregulowaniem rynku, a w konsekwencji zachwianiem stabilności europejskiej gospodarki.

Należy liczyć się z faktem, że Polska nie będzie beneficjentem kreowanej w UE polityki klimatycznej, dlatego nie powinna włączać się do nurtu progresywnego, a raczej, zachowując dystans wobec zbyt ambitnych i jednostronnych zobowiązań, adaptować się do tego procesu

W wymiarze europejskim należy skoncentrować się na osiągnięciu wszystkich uzgodnionych celów Pakietu energetyczno – klimatycznego i do czasu zakończenia jego obowiązywania (a przynajmniej do czasu wynegocjowania nowego porozumienia globalnego) nie powinny być przyjmowane nowe cele i wdrażane nowe instrumenty. Należy także wystrzegać się nowych zobowiązań nie uwzględniających zróżnicowania wewnętrznego UE.

89 Bezwarunkowa redukcja w 2020 roku o 20%, podwyższenie celu redukcyjnego do 30% jeśli podobne cele przyjmą także inne strony Konwencji Klimatycznej

Tabela 2. Podsumowanie scenariuszy

	SCENARIUSZ I (Czarny)	SCENARIUSZ II (Zielony)	SCENARIUSZ III (pośredni, rządowy)
Stanowisko wobec aktualnej polityki klimatycznej	Proponowane i realizowane obecnie cele polityki klimatycznej przyniosą negatywne skutki dla rozwoju Polski w relacji do innych krajów, co jest nie do zaakceptowania szczególnie wobec wątpliwości co do naukowych podstaw tez mówiących o istnieniu wpływu człowieka na klimat.	Rola emisji antropogennych odgrywa podstawowe znaczenie w zachodzących zmianach klimatu stąd konieczne jest przyjęcie bardziej zdecydowanych działań w zakresie redukcji emisji - również przez Polskę.	Człowiek wywiera wpływ na zmiany klimatyczne ale prowadzone obecnie działania adaptacyjne i mitygacyjne muszą być lepiej dostosowane do możliwości gospodarczych i społecznych Polski.
Ocena istoty polityki klimatycznej	Instrument służący nowemu podziałowi władzy - tak globalnie, jak i w ramach UE.	Inicjatywa służąca ochronie klimatu i podjęciu działań niezbędnych dla przetrwania cywilizacji.	Narzędzie, służące ochronie klimatu jednak na poziomie UE nadmiernie oderwane od realiów politycznych, gospodarczych i społecznych.
Zwolennicy w kraju	Dominuje wśród przedstawicieli polskiego przemysłu, członków związków zawodowych (OPZZ i NSZZ Solidarność), wspiera go klub parlamentarny - Solidarna Polska i – częściowo - klub parlamentarny PiS oraz SLD.	Propagowany przez przedstawicieli organizacji ekologicznych skupionych w Koalicji Klimatycznej, partię Zieloni 2004. Niektóre postulaty popiera klub parlamentarny Ruch Palikota.	Realizowany przez obecną koalicję rządową (PO PSL) oraz wspierany w dużej mierze przez opozycyjne kluby – SLD i częściowo Ruch Palikota oraz PiS.
CELE	Zablokowanie przez Polskę jednostronnych działań i ambitnych planów forsowanych przez Komisję Europejską w zakresie dekarbonizacji w UE.	Ambitne włączenie się w wysiłek na rzecz ograniczenia wpływu działalności człowieka na klimat Ziemi zarówno w ramach negocjacji światowych jak i europejskich.	Większe uwzględnienie zróżnicowania państw członkowskich (w tym Polski) w podziale kosztów europejskiej polityki klimatycznej oraz tempa rozwoju światowych negocjacji w sprawach klimatycznych.

2.3 Koszty i korzyści wynikające z realizacji prawdopodobnych scenariuszy

Wobec braku kompleksowych, krajowych opracowań, które ukazywałyby pełne koszty i korzyści z realizacji opisanych powyżej scenariuszy, ich oszacowanie w obecnej sytuacji jest bardzo ogólne. Można podać jedynie przybliżone skutki, jakie wiązać się mogą z realizacją poszczególnych rozwiązań[90]. Ich syntetyczne zestawienie przedstawiono w tabeli 3.

Aby dokonać nawet wstępnej analizy skutków omówionych powyżej scenariuszy, wydaje się konieczne przyjęcie kilku wstępnych założeń:

Polska ratyfikowała zarówno Konwencję Klimatyczną (w 1994 roku) jak i Protokół z Kioto do tej Konwencji (w 2002 roku). Oznacza to, że niezależnie od opinii dotyczących przyczyn obserwowanych obecnie zmian klimatu, musi podejmować działania nakazane przez te umowy międzynarodowe, w tym wysiłki na rzecz stabilizacji zawartości gazów cieplarnianych w atmosferze na poziomie uznanym za wystarczający, by zapobiec niebezpiecznej, antropogenicznej ingerencji w system klimatyczny.

Po drugie, Polska jako członek Unii Europejskiej, zobowiązana jest do wdrażania prawodawstwa unijnego, w tym transpozycji norm prawnych zawartych w dyrektywach. Jednostronne

90 Większa ilość informacji dostępna będzie dopiero po zakończeniu prac, wdrażanych w ramach projektu Instytutu Badań Strukturalnych i Instytutu na rzecz Ekorozwoju, nad makroekonomicznym modelem skutków wdrażania progresywnej polityki klimatycznej do 2050 roku.

wypowiedzenie postanowień Pakietu energetyczno – klimatycznego jest wykluczone, chyba, że zostanie podjęta decyzja o wystąpieniu naszego kraju z UE.

Po trzecie, dostęp do zasobów nieodnawialnych jest skończony. Nie zmienia tego zasadniczo fakt odkrycia w ostatnich latach nowych technologii pozyskiwania gazu (z łupków) i ropy naftowej (z piasków roponośnych), oraz nowe złoża tych surowców. Wzrastające w bardzo szybkim tempie zapotrzebowanie wynikające z rozwoju azjatyckich i południowoamerykańskich „tygrysów" powoduje bowiem wzrost cen surowców energetycznych (nawet jeśli wydobycie gazu niekonwencjonalnego w USA i jego skraplanie, wraz z globalną recesją, przejściowo obniża jego ceny). Coraz trudniejszy będzie także dostęp do tych surowców. W związku z tym, w długiej perspektywie, opłacalne jest dokonanie transformacji polskiej gospodarki w kierunku niskoemisyjnym, kiedy ceny energii są stosunkowo niskie.

Zmiany klimatu są faktem. Dlatego też obecne trudności z wynegocjowaniem nowego porozumienia globalnego w sprawie jego ochrony na forum ONZ, nie oznaczają, że w nadchodzących latach nie zostaną przyjęte nowe cele redukcyjne. Najprawdopodobniej będą one nakładały większe zobowiązania na kraje wysoko rozwinięte. Być może zobowiązania redukcyjne nie będą określone w sposób podobny, jak miało to miejsce w Protokole z Kioto (mogą np. dotyczyć określonego poziomu emisji per capita, lub w odniesieniu do jednostki dochodu narodowego), ale ich wypełnienie wymagać będzie niskoemisyjnej transformacji.

Kluczową niepewnością pozostanie prędkość, z jaką świat uzgodni nowe porozumienie w sprawie ochrony klimatu i jak ambitne będą nowe zobowiązania redukcyjne. Odpowiedź na to pytanie nie powinna mieć jednak podstawowego znaczenia dla podjęcia decyzji o konieczności niskoemisyjnej transformacji. Ogólny bilans tej transformacji nadal będzie korzystny lub przynajmniej neutralny dla naszego kraju. Polska podnosząc efektywność energetyczną podniesie swoją konkurencyjność na globalnym rynku, a rozwijając technologie OZE oparte na wykorzystaniu lokalnych zasobów, zwiększy swoje bezpieczeństwo energetyczne i zmniejszy uzależnienie od importu surowców i energii. Jednocześnie, ponieważ węgiel pozostanie w energetycznym miksie co najmniej do 2050 roku, to ewentualne zwiększenie roli tego paliwa po 2050 nadal będzie możliwe.

Korzyści z wdrażania rozwiązań niskoemisyjnych wynikać będą także ze zmniejszenia zagrożenia dla zdrowia. Ograniczenie ładunku zanieczyszczeń towarzyszących spalaniu węgla odprowadzanych do środowiska – przede wszystkim pyłów, ale także tlenków azotu i siarki oraz metali ciężkich i węglowodorów przyczyni się bowiem do zmniejszenia zachorowalności i śmiertelności na terenach najbardziej zagrożonych. Oszacowania przeprowadzone za pomocą metodyki ExternE opartej na modelu EcoSenseWeb V1.3 oceniają koszty zewnętrzne krajowego sektora energetycznego na około 30 mld zł/rocznie, tj. około 2.1% krajowego PKB z 2010 roku. Większość z tych kosztów spowodowana jest negatywnym wpływem obecnego modelu produkcji energii na zdrowie ludzi[91].

Dostęp do zasobów nieodnawialnych jest skończony. Nie zmienia tego zasadniczo fakt odkrycia w ostatnich latach nowych technologii pozyskiwania gazu (z łupków) i ropy naftowej (z piasków roponośnych), oraz nowe złoża tych surowców. Wzrastające w bardzo szybkim tempie zapotrzebowanie wynikające z rozwoju azjatyckich i południowoamerykańskich „tygrysów" powoduje bowiem wzrost cen surowców energetycznych.

91 Kudełko M., 2012: Koszty zewnętrzne produkcji energii elektrycznej z projektowanych elektrowni dla kompleksów złożowych węgla brunatnego Legnica i Gubin oraz sektora energetycznego w Polsce. Kraków

Tabela 3. Wybrane koszty i korzyści wynikające z realizacji poszczególnych scenariuszy podejścia do polityki klimatycznej

	SCENARIUSZ I (Czarny)	SCENARIUSZ II (Zielony)	SCENARIUSZ III (pośredni, rządowy)
Korzyści	• mniejsze narażenie na niestabilność gospodarczą i społeczną w krótkiej perspektywie; • brak ryzyka politycznego (wynikającego z przewodzenia zmianom) w krótkiej perspektywie.	• zmniejszenie negatywnego wpływu na zmiany klimatu; • redukcja kosztów zdrowotnych energetyki węglowej; • wykorzystanie innowacyjnego bodźca zawartego w zielonej gospodarce; • wykształcenie nowych gałęzi przemysłu i stabilnych miejsc pracy.	• redukcja ryzyka politycznego dzięki ograniczaniu tempa transformacji; • utrzymanie dotychczasowego zatrudnienia w górnictwie, energetyce węglowej i przemyśle energochłonnym;
Koszty	• wysokie ryzyko marginalizacji politycznej Polski i osłabienia jej wizerunku w polityce europejskiej; • ryzyko poniesienia wysokich kosztów w przypadku przyjęcia nowych globalnych zobowiązań redukcyjnych; • utracona szansa rozwoju i innowacyjności w Polsce; • postępująca degradacja środowiska; • rosnące koszty opieki zdrowotnej;	• ryzyko wzrostu cen energii spowodowanego wyższymi kosztami operacyjnymi nowych technologii w krótkiej perspektywie; • koszty polityczne ograniczenia zatrudnienia w górnictwie, energetyce węglowej i przemyśle energochłonnym; • koszty inwestycyjne związane z badaniami i wdrażaniem nowych technologii	• utracona szansa na polityczne korzyści wynikające z bycia motorem polityki klimatycznej i możliwości dostosowania jej założeń do polskich realiów • duże ryzyko utkwienia w pułapce średniego dochodu wynikające z braku impulsów do dalszej transformacji gospodarczej.

2.4. Optymalny scenariusz

Przeprowadzona wstępna analiza kosztów i korzyści związanych z wdrażaniem poszczególnych scenariuszy pozwala na stwierdzenie, że realizacja „czarnego" lub „zielonego" scenariusza wydaje się być, w dzisiejszych warunkach, bardzo kosztowna (tak finansowo, jak i politycznie), a w związku z tym mało prawdopodobna.

Punktem wyjścia dla oceny polityki klimatycznej wśród zwolenników „czarnego scenariusza" są kwestie lokalne - ocena przewidywanych skutków tej polityki dla Polski. Proponenci „zielonego scenariusza" wychodzą zaś od stanowiska o przekroczeniu granicy wytrzymałości środowiska na presję ze strony człowieka i spowodowaną tym konieczność uwzględniania barier wyznaczanych przez pojemność środowiska w planowaniu dalszego rozwoju. Ten punkt widzenia opiera się na założeniach w skali globalnej. Czarny scenariusz, mimo stosunkowo szerokiego poparcia politycznego w Polsce, nawet w przypadku zebrania wymaganej liczby podpisów pod Europejską Inicjatywą Obywatelską zostanie odrzucony zdecydowaną większością głosów w Parlamencie Europejskim. Nie poprze go także większość rządów krajów członkowskich. Aktywna polityka klimatyczna jest w nich wspierana przez opinię społeczną domagającą się redukcji zagrożenia skutkami zmian klimatu i utożsamiającą wysoką jakość środowiska przyrodniczego z jakością życia. Na poziomie krajowym nie poprze go rząd[92] - scenariusz ten mógłby bowiem prowadzić do pogłębiania się

92 Europejska polityka klimatyczna? „Ani europejska, ani klimatyczna", Wprost, 19.3.2013. Dostępne na: http://www.wprost.pl/ar/310986/Europejska-polityka-klimatyczna-Ani-europejska-ani-klimatyczna/

podziałów w stosunkach międzynarodowych i spowodowanej tym marginalizacji politycznej i gospodarczej Polski.

Natomiast „zielony scenariusz" nie jest w Polsce popierany przez żaden z klubów parlamentarnych, ani zorganizowanych grup zawodowych czy społecznych. Choć, jak wspomniano wcześniej, badania opinii publicznej dowodzą, że zdecydowana większość Polaków dostrzega zagrożenia zmianami klimatycznymi, jednocześnie nie jest gotowa na zaangażowanie się w działania ograniczające emisję lub adaptacyjne. Brak tradycji społeczeństwa obywatelskiego i niski poziom partycypacji społecznej również nie przyczyniają się do wytworzenia presji społecznej w sprawie redukcji emisji gazów cieplarnianych.

Scenariusz rządowy stara się równoważyć skrajne podejścia. Na poziomie werbalnym nie sprzeciwia się działaniom na rzecz ochrony klimatu, ale ich zakres uzależnia od uzgodnień międzynarodowych i włączenia się w wysiłki wszystkich stron Konwencji Klimatycznej. Na poziomie praktycznym blokuje działania, których skutkiem byłoby naruszenie status quo. Pozwala to na stworzenie częściowej synergii politycznej w kwestii prowadzonej polityki klimatycznej - opozycja wspiera te działania rządu, których celem jest powstrzymanie UE przed przyjęciem bardziej ambitnych celów redukcyjnych.

Scenariusz rządowy stara się równoważyć skrajne podejścia. Na poziomie werbalnym nie sprzeciwia się działaniom na rzecz ochrony klimatu, ale ich zakres uzależnia od uzgodnień międzynarodowych i włączenia się w wysiłki wszystkich stron Konwencji Klimatycznej. Na poziomie praktycznym blokuje działania, których skutkiem byłoby naruszenie *status quo*.

Choć w warstwie politycznej strategia ta jest mniej ryzykowna (od strategii progresywnej), to z punktu widzenia gospodarczego prowadzi do utraty szans na przyspieszenie rozwoju i zwiększa ryzyko pozostania w pułapce średniego dochodu. Działania rządu są raczej minimalistyczne, czego przykładem jest m.in. trudność z uchwaleniem ustawy o wspieraniu rozwoju odnawialnych źródeł energii[93], czy mało ambitne założenia ustawy o efektywności energetycznej. Nawet jeśli przyjąć pogląd, że są one droższe niż ich alternatywa, to warto zwrócić uwagę, że ten sektor gospodarki jest w Polsce (a także na świecie) jednym z szybciej rozwijających się i jednocześnie zwiększającym bezpieczeństwo energetyczne.

W opinii części ekspertów konieczna jest intensyfikacja działań zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym. Komponentem *Pakietu...*, w dużej części zinternalizowanym w Polsce, jest efektywność energetyczna, natomiast działania rządu nie wydają się przyczyniać do rozwoju źródeł odnawialnych, nie widać też wyraźnych kroków rządu w kierunku zmniejszenia emisji[94]. Zamiast jasnego sygnału dla przemysłu, że okres tanich surowców i energii się kończy i konieczne jest inwestowanie w efektywność energetyczną oraz lokalne, rozproszone źródła odnawialne, część polityków nadal utrzymuje, że zachowanie w Polsce wysokoemisyjnych sektorów gospodarki będzie możliwe także w perspektywie długookresowej.

Mimo braku spójnego przekazu, część zainteresowanych podmiotów gospodarczych podejmuje działania modernizacyjne, aby dostosować się do wymagań rynku globalnego. W trudniejszej sytuacji pozostają podmioty będące własnością Skarbu Państwa. Odpowiedzialni za nadzór nad nimi politycy z nieufnością patrzą na próby ich niskoemisyjnej transformacji, licząc się nie tylko z kosztami politycznymi, ale i ze zmniejszeniem zysku z działalności przedsiębiorstw, przekazywanych w formie dywidendy do budżetu.

Aby wykorzystać szansę, jaką tworzy niskoemisyjna transformacja i zminimalizować istniejące ryzyka niezbędne jest

93 Choć jeszcze rok temu zapowiadano, że ustawa zostanie uchwalona w połowie 2012 roku, to obecnie przewiduje się że ma ona szansę wejść w życie dopiero pod koniec 2013 r. Brak ustawy już dziś powoduje trudność z lokalizacją nowych instalacji OZE na terenie naszego kraju oraz rozwój podmiotów produkujących tego typu instalacje lub urządzenia w nich wykorzystywane. W ten sposób Polska ogranicza swoją szansę wejścia na międzynarodowy rynek „zielonych" technologii energetycznych http://energetyka.wnp.pl/k-prasalek-psew-ustawa-o-oze-bedzie-pod-koniec-2013-r,184059_1_0_1.html

94 *Polska zapłaci kary za brak dyrektywy dot. zielonej energii?* Ciepiela D., Wirtualny Nowy Przemysł, 6.11.2012. Dostępna na: http://energetyka.wnp.pl/polska-zaplaci-kary-za-brak-dyrektywy-dot-zielonej-energii,182856_1_0_0.html Skrót wykorzystywany na określenie następującej grupy krajów: Brazylia, Rosja, Indie, Chiny, Republika Południowej Afryki (od 2010 roku).

rozważenie zmiany akcentów w dotychczasowej polityce klimatycznej rządu. Wymaga ono przyjęcia założenia, że polityka klimatyczna - zarówno w wymiarze globalnym jak i europejskim - jest nurtem, o rosnącym znaczeniu, którego ignorowanie jest utratą szansy na rozwój kraju. Przy zmianie podejścia z biernego na aktywne, Polska jest w stanie wpłynąć na kształt europejskiej polityki klimatycznej, tak by służyła ona jednocześnie Polsce i UE jako motor szybszego rozwoju oraz jako skuteczne narzędzie ochrony klimatu. Aby tak się stało, polityka klimatyczna musi stanowić amalgamat polityki środowiskowej i gospodarczej.

Aby wykorzystać szansę, jaką tworzy niskoemisyjna transformacja i zminimalizować istniejące ryzyka niezbędne jest rozważenie zmiany akcentów w dotychczasowej polityce klimatycznej rządu.

2.4.1. Podejście funkcjonalne - scenariusz pośredni bis

Podstawą tego scenariusza powinna być konstatacja, że dotychczasowe tempo działań w zakresie ochrony klimatu oraz skala tego zjawiska zarówno na szczeblu globalnym, jak i europejskim, mają charakter stałego trendu. Wzrastający poziom świadomości ekologicznej, rozwój nowych globalnych potęg (BRICS)[95], bogacenie się społeczeństw i wyczerpywanie się zasobów naturalnych będą samoistnym motorem zmian w kierunku redukcji zużycia surowców nieodnawialnych i rozwoju gospodarki niskoemisyjnej. Procesy zmian gospodarczych oraz rozwój nauki i techniki w tym kierunku będą utrzymane i to niezależnie od tempa i efektów negocjacji klimatycznych.
Polska, dzięki dość silnej pozycji w ramach UE może blokować lub przynajmniej minimalizować wysiłki innych krajów na rzecz tworzenia bardziej ambitnej polityki klimatycznej. Ochrona dotychczasowego modelu polskiej gospodarki opartej o wysokoemisyjny przemysł jest więc możliwa z politycznego i prawnego punktu widzenia, jednak prowadzić będzie do autoizolacji. W połączeniu z powolną erozją dotychczasowych podstaw konkurencyjności krajowej gospodarki - niskich kosztów pracy, funduszy europejskich, postępu technicznego opartego na imitacji - Polska utraci dotychczasowe tempo rozwoju.

Przyjęcie przez Polskę postawy aktywnej (zamiast pasywnej) i włączenie się w kreowanie polityki klimatycznej posłuży przede wszystkim stymulowaniu rozwoju innowacyjności w Polsce. By uniknąć sytuacji takich krajów jak Hiszpania i Grecja w przeciągu dekady powinna ona stać się nowym fundamentem polskiej konkurencyjności. Działanie to, ma w dzisiejszych warunkach zwiększone szanse na powodzenie, ze względu na panujący w UE kryzys gospodarczy i polityczny. Polska może skutecznie wspierać zmiany kierunków działania Unii Europejskiej, proponując nowe instrumenty i cele europejskiej polityki klimatycznej, które w większym stopniu uwzględniać będą polskie interesy. Propozycje te, aby zostać przyjęte, muszą być oparte na wsparciu ze strony przemysłu, nie mogą być jednak sprzeczne z ogólnym trendem modernizacji niskoemisyjnej.

UE stawiając sobie ambitne cele w dziedzinie ochrony klimatu ma szanse utrzymać się wśród technologicznych i gospodarczych liderów, co pozwoli jej na zachowanie wysokiego tempa rozwoju. Polska dzięki stałemu procesowi konwergencji będzie z tego procesu korzystać. Rozwój technologii niskoemisyjnych przyczyni się do wzmocnienia innowacyjności, która z kolei pozwoli na wdrożenie zaawansowanych metod wytwarzania towarów. Odtworzenie łańcuchów dostaw w oparciu o nowe wytwórstwo zapobiegnie procesowi delokalizacji przemysłu, który stanowi zagrożenie przy obecnej ścieżce rozwoju. Ochrona klimatu powinna stać się elementem strategii rozwoju takich sektorów jak energetyka, transport, budownictwo, rolnictwo czy przemysł.

Cele

Konieczne jest bardziej aktywne włączenie się Polski w kreowanie europejskiej polityki klimatycznej, oferujące propozycję jej nowego kształtu. Na poziomie krajowym umożliwi to realizację ambitniejszych celów rozwojowych w tym społecznych, gospodarczych i politycznych.

Strategia

W warunkach polskiej gospodarki impulsem modernizacyjnym powinny stać się: zwiększanie efektywności energetycznej, rozwój odnawialnych źródeł energii, a także kształtowanie zrównoważonej mobilności przyczyniające się do rozwoju innowacyjności w kraju. Firmy reprezentujące sektor niskoemisyjny mogą i powinny opierać się w większym stopniu o krajowy

95 Elementy tego scenariusza, choć w małym stopniu, są już realizowane. Polska jest największym w Europie producentem paneli słonecznych, jest też istotnym eksporterem komponentów do budowy siłowni wiatrowych.

kapitał i potencjał intelektualny. Istotne jest więc, aby redukcja emisji stała się bodźcem dla rozwoju innowacji w Polsce, i zwiększania ich wykorzystania zarówno w kraju, jak i zagranicą[96]. Trwałym sposobem wspierania tych działań jest stworzenie ulgi podatkowej dla działalności innowacyjnej, zwiększanie dostępności środków finansowych (w szczególności zwrotnych) dla programów badawczo-rozwojowych oraz wspieranie wprowadzania innowacji na rynek. Działania te w chwili obecnej finansowane są przede wszystkim przez fundusze ekologiczne, coraz częściej także przez samorządy oraz instytucje nauki. Należy wspierać te pozytywne trendy.

Rząd powinien prowadzić w ramach europejskiej polityki klimatycznej działania pozwalające na „kupowanie" czasu dla polskiej gospodarki, tak aby umożliwić jej odchodzenie od węgla i wdrażanie nowych technologii. Wymaga to jednak nie tylko aktywności na poziomie globalnym i unijnym, ale także odpowiednich działań w zakresie polityki przemysłowej w kraju. Strategia rządu, by do 2020 roku nie zmieniać celów redukcyjnych jest być może politycznie bezpieczniejsza, jednak zamyka drogę do wielu pozytywnych impulsów zawartych w polityce klimatycznej.

Scenariusz pośredni bis proponuje bardziej aktywne włączenie Polski w kreowanie europejskiej polityki klimatycznej, oferujące propozycję jej nowego kształtu. Na poziomie krajowym umożliwi to realizację ambitniejszych celów rozwojowych w tym społecznych, gospodarczych i politycznych.

96 www.greenevo.gov.pl

Podsumowanie

Polityka klimatyczna jest jednym z ważniejszych obecnie globalnych trendów, do którego Polska powinna się w pełni dostosować. Dostosowanie to oznacza umiejętność przyjmowania zobowiązań w taki sposób, by czerpać z nich korzyści - zgodnie z zasadą wzajemności. Postępy, jakie Polska dotychczas uczyniła w zakresie efektywności energetycznej i OZE – pomimo stosunkowo niewielkiego wsparcia systemowego - pozwalają na większy optymizm i podwyższenie pułapów ich rozwoju w średnim i długim horyzoncie. Nie powinno to budzić obaw. Strach przed skutkami transformacji niskoemisyjnej dla całej gospodarki oparty jest bowiem przede wszystkim na stereotypowym postrzeganiu polityki klimatycznej

Wspieranie gospodarczego status quo należy uznać za niekorzystne pomimo krótkookresowych korzyści, jakie może to przynieść politykom (w postaci braku ryzyka politycznego dla grup przewodzących zmianom) i wybranym grupom interesu (osiągającym korzyści z dotychczasowej sytuacji). Tworzyć to będzie poważne bariery dla dalszego rozwoju Polski. Z tego też względu sprzeciw takich grup jak związki zawodowe, podmioty reprezentujące energochłonne i tradycyjne sektory gospodarki - choć zrozumiały - nie może być uznawany za tożsamy z interesem społecznym i polską racją stanu. Konserwacja dotychczasowego modelu gospodarki zepchnie Polskę nie tylko w pułapkę średniego dochodu, ale spowoduje, że kraj tracić będzie swoją konkurencyjność i atrakcyjność. Stagnacji ulegnie poziom jakości życia i stan zdrowia mieszkańców kraju. Zamiast rozwijać nowoczesne sektory, Polska będzie miejscem lokowania schyłkowych branż „wypychanych" z bardziej innowacyjnych i lepiej rozwiniętych państw. Sprzyjać to będzie emigracji młodych, dobrze wykształconych ludzi zarówno w poszukiwaniu miejsc pracy odpowiadających ich aspiracjom, jak i w obawie przed pogłębiającymi się różnicami cywilizacyjnymi i rozwojowymi.

Przestawienie polskiej gospodarki na tory niskoemisyjne nie będzie prowadzić do spowolnienia tempa rozwoju. Wręcz przeciwnie. Dzięki stworzeniu nowych rynków oraz włączeniu się Polski do globalnego trendu, ambitne cele redukcyjne mogą stać się czynnikami wymuszającymi korzystne zmiany w gospodarce. Ograniczenie dotychczasowego marnotrawstwa zasobów oraz podniesienie efektywności energetycznej i surowcowej sprzyjać będzie jej unowocześnianiu. Przyczyni się to, z jednej strony, do wzrostu jej ogólnej konkurencyjności, a z drugiej strony, do wzrostu przewagi konkurencyjnej w zakresie nowoczesnych technologii.

Z wdrożeniem niskoemisyjnego scenariusza wiąże się również inna korzyść - ochrona gospodarki przed „wyjałowieniem". Kraje unijne w okresie korzystania z funduszy strukturalnych

Polityka klimatyczna jest jednym z ważniejszych obecnie globalnych trendów. Wypieranie lub ignorowanie tego faktu prowadzić będzie do lokowania w Polsce schyłkowych branż wypychanych z krajów rozwiniętych oraz do emigracji najlepiej wykształconych obywateli szukających najlepszych warunków do realizacji swych aspiracji.

można porównać do pacjenta, w którego organizmie, dzięki przyjmowanym lekarstwom, zwalczana jest choroba, jednak przy dłuższej kuracji, konsekwencją staje się stopniowe osłabienie naturalnych mechanizmów immunologicznych. Swój wzrost gospodarczy kraje te przyzwyczajają się traktować jako wyłącznie własny sukces. Jest to wprawdzie normalne zjawisko – krajowy rząd skuteczniej komunikuje swoje działania niż UE i w konsekwencji zbiera też w pierwszej kolejności pozytywną ocenę obywateli za sytuację gospodarczą. Tym jednak, co m.in. różni, wspomniane we wstępie, Hiszpanię od Irlandii jest fakt że Irlandia inwestowała w rozwijanie innowacyjności nie tylko środki europejskie. Działania te były świadomym budowaniem postaw sprawności gospodarki, która po przejściu kolejnego kryzysu, jest w stanie szybko wrócić na ścieżkę wzrostu.

Aby jednak dokonanie tej transformacji stało się możliwe, globalny trend rozwoju niskoemisyjnej i efektywnej gospodarki musi być przełożony na mechanizmy polskiej gospodarki, co wymaga skutecznego przywództwa. Obecnie brak jest bowiem instytucji lub liderów gotowych na podjęcie tego wyzwania. Co prawda Ministerstwo Gospodarki rozpoczęło i prowadzi prace nad programem rozwoju niskoemisyjnego, ale kwestie te nie są traktowane priorytetowo, a samo Ministerstwo nadal pozostaje stosunkowo konserwatywne i nie wprowadza instrumentów, które przyspieszyłyby zmiany. Działaniami w tym zakresie nie jest też zainteresowane Ministerstwo Środowiska, które w ostatnich latach skupiło się raczej na roli bufora pomiędzy polityką klimatyczną Unii Europejskiej a polskimi przedsiębiorstwami, niż

wdrażaniu instrumentów sprzyjających transformacji. I to pomimo interesujących programów takich jak GreenEvo[97], czy GEKON[98] promujących krajowe, innowacyjne, „zielone" technologie czy też zwiększającej się aktywności w obszarze niskoemisyjnej energetyki Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Programy te, bez szerszego wsparcia politycznego procesu transformacji, nie wywołają bowiem zmian, które swoim zasięgiem będą oddziaływać na całą gospodarkę.

Dlatego niezbędne jest rozpoczęcie szerokiej debaty o kierunkach i szybkości zmian. Obecnie wystarczającymi czynnikami zapewniającymi rozwój gospodarczy Polski i przyciągającymi zagranicznych inwestorów są: finansowa pomoc Unii Europejskiej, stosunkowo niskie koszty pracy i wysoki poziom konsumpcji wewnętrznej. Nawet jednak w średniej perspektywie czasowej utrzymanie szybkiego tempa rozwoju nie będzie możliwe bez wzrostu kapitału społecznego. Jego rola będzie tym większa, że dotychczasowe źródła zasilania polskiego sukcesu gospodarczego słabną. Stąd szczególna odpowiedzialność spoczywająca na władzy publicznej. Brak zaplecza politycznego instytucji i podmiotów wspierających transformację niskoemisyjną powoduje, że możliwość rozpoczęcia przez te środowiska szerokiej debaty publicznej, której rezultaty zostaną przełożone na decyzje polityczne, jest ograniczona. Jak się jednak wydaje, są one przygotowane do uczestniczenia w dyskusji o kierunkach rozwoju Polski i jej oparciu na obiektywnych przesłankach, biorących pod uwagę nie tylko kwestie społeczne (w tym zdrowotne skutki gospodarki węglowej) i środowiskowe, ale także finansowe i ekonomiczne. Rozpoczęcie takiej debaty przez rząd należy uznać za niezbędny warunek niskoemisyjnej transformacji. Jej brak prowadzić będzie do dalszej radykalizacji stanowisk i pogłębiania się nieufności pomiędzy obiema stronami i dalszego spadku kapitału społecznego.

Tak prowadzona debata stanowi tylko warunek podjęcia niezbędnych działań zmierzających do stworzenia skoordynowanych programów wspierających wdrażanie rozwiązań korzystnych dla polskiego społeczeństwa i gospodarki. Obszarami, których wspieranie nie budzi kontrowersji politycznych są: efektywność energetyczna i energetyka prosumencka. Dlatego też stworzenie ram prawnych pozwalających na uruchomienie istniejącego w nich potencjału należy uznać za pilne. Byłby to pierwszy krok do budowy w Polsce niskoemisyjnej gospodarki.

97 http://ncbr.gov.pl/programy-krajowe/gekon/

98 Czapiński J, 2011: Kapitał społeczny [w] Diagnoza społeczna 2011. Warunki i jakość życia Polaków. Raport. Pod red. Czapiński J, Panek T. Rada Monitoringu Społecznego. Warszawa. Dostępny na: http://www.diagnoza.com/pliki/raporty/Diagnoza_raport_2011.pdf

Klimat dla innowacji, innowacje dla klimatu. W poszukiwaniu nowego impulsu modernizacyjnego dla Polski.
Zbigniew Karaczun, Aleksander Szpor
ISBN 978 83 63857 12 7

Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju
ul. Nabielaka 15 lok. 1
00-743 Warszawa
Polska
www.ine-isd.org.pl

Instytut Badań Strukturalnych
ul. Rejtana 15 lok. 28
02-516 Warszawa
Polska
www.ibs.org.pl

European Climate Foundation
48 Rue de Stassart, Bldg C
1050 Brussels
Belgium
www.europeanclimate.org

Publikacja powstała w ramach projektu „Niskoemisyjna Polska 2050”
finansowanego ze środków otrzymanych od Europejskiej Fundacji Klimatycznej.