



# Od węgla do konsensusu: wyzwania i perspektywy transformacji energetycznej Polski

Szymon Kardaś

## Główne tezy

- Polska gospodarka, w tym sektor energetyczny, jest nadal silnie uzależniona od paliw kopalnych, np. węgla.
- W ostatnich latach Polska znacząco rozwinęła potencjał energii odnawialnej, zmniejszyła emisję dwutlenku węgla i wdrożyła środki w zakresie efektywności energetycznej.
- Skala wyzwań transformacji energetycznej pozostaje jednak nadal poważna, co w dużej mierze stanowi efekt wieloletnich zaniechań, w tym braku spójnej i ambitnej krajowej strategii energetycznej, w szczególności dotyczącej dekarbonizacji. Wyzwaniem jest także powrót do prowadzenia aktywnej i konstruktywnej polityki na forum Unii Europejskiej w odniesieniu do agendy energetyczno-klimatycznej, ale także w innych obszarach. Odziedziczone przez nowy rząd spory prawne i polityczne między Warszawą a Brukselą znacząco osłabiły bowiem naszą pozycję, a w konsekwencji – wpływ polskich władz na europejską politykę energetyczno-klimatyczną.
- Polska ma możliwości przeprowadzenia ambitnej transformacji energetycznej, jeśli weźmie się pod uwagę potencjał rozwoju energetyki odnawialnej, plany wykorzystania energii jądrowej i społeczne poparcie dla zmian.
- Wprawdzie wyniki wyborów parlamentarnych w 2023 roku są czynnikiem sprzyjającym przyspieszeniu transformacji energetycznej, jednak nowy rząd powinien dążyć do wypracowania jak najszerszego, ponadpartyjnego konsensusu na rzecz transformacji energetycznej i nadania jej strategicznego znaczenia, porównywalnego z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej i NATO.

## Transformacja energetyczna jako ogólnonarodowa misja

Transformacja energetyczna jest jednym z kluczowych wyzwań globalnych. Ten proces ma na celu przekształcenie gospodarki światowej z wysokoemisyjnej w zdywersyfikowaną i zrównoważoną. Dla poszczególnych krajów, ich rządów i społeczeństw, transformacja wiąże się z koniecznością eliminacji lub znaczącego ograniczenia wykorzystywania węgla i innych paliw kopalnych w gospodarkach. Osiągnięcie tego wymaga w szczególności zwiększenia wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych i poprawy wskaźników efektywności energetycznej.

Transformacja energetyczna jest jednym z największych wyzwań stojących przed Polską. Krajowa gospodarka, w dużej mierze oparta na węglu, wymaga zmian nie tylko ze względu na cele klimatyczne przyjęte w Unii Europejskiej, ale także dla zapewnienia konkurencyjności i wzmocnienia pozycji politycznej Polski w Europie. Problemem był jednak dotąd brak spójnej wizji transformacji. Decyzje podejmowane w sprawach energetycznych traktowano często jako instrument służący do realizacji bieżących celów politycznych. Ilustracją tego była choćby narracja rządu Zjednoczonej Prawicy na temat kryzysu energetycznego w Europie – za główne przyczyny wzrostu cen energii uznano politykę energetyczno-klimatyczną Unii oraz tzw. putinflację<sup>1</sup>.

Wojna Rosji z Ukrainą jest jedną z przyczyn ostatniego kryzysu energetycznego, jednak dużą rolę odgrywają również wieloletnie zaniechania polskich władz w realizacji jasnej strategii dekarbonizacji, która zmniejszyłaby zależność od paliw kopalnych, a tym samym systemowo zwiększała stan bezpieczeństwa energetycznego państwa. W przypadku Warszawy rząd Zjednoczonej Prawicy pod pretekstem ochrony „suwerenności” prowadził politykę opartą głównie na kontestowaniu agendy energetyczno-klimatycznej UE, wykazując w wielu przypadkach brak zdolności do budowania wewnątrzunijnych sojuszy uwzględniających nasze interesy. Z kolei konsekwencją sporów prawnych i politycznych między Warszawą a Brukselą, w szczególności tych dotyczących praworządności, było zamrożenie możliwości korzystania przez Polskę z unijnych środków dostępnych w ramach Krajowego Planu Odbudowy.

Polska potrzebuje ambitnej strategii transformacji energetycznej, a to jest konieczne z co najmniej trzech powodów.

Po pierwsze, transformacja energetyczna może się znacząco przyczynić do wzmocnienia polskiej suwerenności energetycznej poprzez zmniejszenie zależności od importu paliw kopalnych z zagranicy i zminimalizowanie kosztów z tym związanych. Polska jest nadal silnie uzależniona od importu ropy i gazu, a tym samym narażona na globalne wahania cen.

Po drugie, transformacja energetyczna jest niezbędna do poprawy konkurencyjności i rozwoju nowych sektorów polskiej gospodarki. Wobec braku transformacji Polska mogłaby wypaść z niektórych łańcuchów dostaw, gdyż przewagi konkurencyjne innych państw mogą się okazać trudne do zniwelowania w miarę upływu czasu<sup>2</sup>. Brak dynamicznych zmian polskiego miksu energetycznego i inwestycji w efektywność energetyczną spowoduje także wzrost cen dla polskich konsumentów.

Wreszcie po trzecie, agenda energetyczno-klimatyczna stała się obecnie jedną z głównych sfer aktywności Unii Europejskiej i innych globalnych graczy, takich jak Stany Zjednoczone czy Chiny.

<sup>1</sup> A. Rzhavkina, *Polish government blames soaring inflation on Russia's war, but that's only part of the story*, 12 maja 2022, <https://notesfrompoland.com/2022/05/12/polish-government-blames-soaring-inflation-on-russias-war-but-thats-only-part-of-the-story> (dostępny tu i dalej: 20 grudnia 2023).

<sup>2</sup> K. Ikonowicz, *Transformacja energetyczna ekonomiczną koniecznością*, 20 grudnia 2022, <https://klimat.rp.pl/debaty/art37549691-transformacja-energetyczna-ekonomiczna-koniecznoscia>.

Pozostawanie w tyle w tym wyścigu zaszkodzi naszej pozycji nie tylko w ramach Unii, ale też w relacjach z partnerami spoza Wspólnoty. Z kolei bardziej ambitne i konstruktywne podejście polskich władz do kwestii transformacji energetycznej mogłoby służyć zarówno poprawie pozycji naszego kraju w Unii Europejskiej, jak i wzmocnieniu samej Unii, w tym jej siły gospodarczej.

W końcowym rozrachunku Polska może odnieść ogromne korzyści, jeśli jej liderzy uczynią transformację energetyczną strategicznym celem polityki państwa. Inspiracją dla przyspieszenia tego procesu mogłyby stać się wcześniejsze doświadczenia związane z określaniem strategicznych priorytetów w polityce wewnętrznej i zagranicznej państwa. Transformacja energetyczna mogłaby stać się kolejnym strategicznym celem działań władz, porównywalnym z dążeniem do członkostwa w Unii Europejskiej i NATO.

Niniejszy tekst jest próbą identyfikacji głównych wyzwań dla polskiej transformacji energetycznej, uwzględniającą bilans dotychczasowych zabiegów w tej sferze, potencjał dalszego rozwoju zielonych projektów oraz główne czynniki wpływające na proces zmian. Tekst zawiera także rekomendacje skierowane do polskich władz i instytucji unijnych.

## Główne wyzwania: dekarbonizacja i zależność od importu energii

Polska gospodarka jest jedną z najbardziej wysokoemisyjnych w Unii Europejskiej: aż 85% energii w naszym kraju pochodzi z paliw kopalnych, a sam sektor energetyczny pozostaje jednym z najbardziej emisyjnych w Europie<sup>3</sup>. Polska to znaczący emitent dwutlenku węgla, którego głównymi źródłami są energetyka węglowa i przemysł; łącznie przyczyniają się one do emisji 150 mln ton dwutlenku węgla rocznie<sup>4</sup>. Udział węgla w produkcji energii elektrycznej w naszym kraju przekracza 70%<sup>5</sup>; dla porównania: w całej UE udział węgla w wytwarzaniu energii elektrycznej spadł do mniej niż 16%<sup>6</sup>. Utrzymywanie się dużej zależności od węgla wpłynęło na to, że w latach 2005–2022 polski sektor elektroenergetyczny zmniejszył emisję gazów cieplarnianych jedynie o 12%<sup>7</sup>. W Unii Europejskiej Polska zajmuje drugie miejsce po Niemczech i Włoszech pod względem całkowitej rocznej emisji dwutlenku węgla<sup>8</sup>. Nasz kraj pozostaje również największym producentem węgla w UE i odpowiada za prawie 97%<sup>9</sup> wydobycia węgla kamiennego w całej Wspólnocie. Z kolei plany wyłączenia z eksploatacji polskich kopalń przedstawiały się dotąd mało ambitnie. Według harmonogramu ostatnia kopalnia ma zostać zamknięta w 2049 roku<sup>10</sup>.

Poważnym wyzwaniem jest także wysoka zależność polskiego sektora energetycznego od importu energii. W ciągu ostatniej dekady jej poziom wzrósł ze względu na zwiększone zapotrzebowanie

3 M. Dusiło, *Transformacja energetyczna w Polsce. Edycja 2023*, 17 kwietnia 2023, <https://www.forum-energii.eu/transformacja-energetyczna-w-polsce-edycja-2023>.

4 *Atom ratuje klimat, czyli transformacja energetyczna z udziałem energetyki jądrowej i odnawialnych źródeł energii*, 16 października 2022, <https://www.gov.pl/web/polski-atom/atom-ratuje-klimat-czyli-transformacja-energetyczna-z-udzialem-energetyki-jadrowej-i-odnawialnych-zrodel-energii>.

5 M. Dusiło, *Transformacja energetyczna w Polsce*, *op. cit.*

6 Council of the European Union, *Infographic – How is EU electricity produced and sold?*, 10 maja 2023, <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/how-is-eu-electricity-produced-and-sold>.

7 M. Dusiło, *Transformacja energetyczna w Polsce*, *op. cit.*

8 *CO<sub>2</sub> emissions from EU territorial energy use: -2.8%*, 9 czerwca 2023, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20230609-2>.

9 *Wydobycie i zużycie węgla. Ile węgla kamiennego i brunatnego wydobywa się w Polsce?*, <https://www.ciekawestatystyki.pl/2021/08/wydobycie-węgla-w-polsce.html>.

10 *Odejscie od węgla w 2049 r.? Wiceprezes PiS: trzeba ten plan zweryfikować*, 17 lipca 2022, <https://www.money.pl/gospodarka/odejscie-od-węgla-w-2049-r-wiceprezes-pis-trzeba-ten-plan-zweryfikowac-6791395234630400a.html>.

krajowe<sup>11</sup>. Jeszcze w 2011 roku udział importowanej energii wynosił 31%, a w 2021 roku już 43%<sup>12</sup>. Co więcej, po kryzysie energetycznym spowodowanym inwazją Rosji na Ukrainę na pełną skalę duże uzależnienie Polski od paliw kopalnych doprowadziło do jednych z najwyższych hurtowych cen energii elektrycznej w Europie. W 2022 roku koszt importu paliw kopalnych osiągnął rekordowy poziom 193 mld zł<sup>13</sup> ze względu na znaczny wzrost cen na rynkach surowców energetycznych (głównie ropy i gazu). Ponadto w Polsce stale rośnie zużycie energii elektrycznej, przy czym rekordowy poziom osiągnęło w 2021 roku<sup>14</sup>. Jest to o tyle istotne, że Polska musi obecnie zadbać nie tylko o to, by zastąpić wysokoemisyjne (oparte na węglu) moce wytwórcze, aby zaspokoić dotychczasowe potrzeby, ale także zwiększyć niskoemisyjne moce wytwórcze ze względu na prognozowany wzrost zużycia energii elektrycznej w kolejnych latach.

Wyzwaniem jest również znalezienie funduszy na przeprowadzenie transformacji energetycznej. Szacuje się, że spełnienie wymogów polityki energetycznej UE kosztowałoby Polskę 527,5 mld euro. Jednak cena za unikanie lub opóźnianie transformacji jest w dłuższej perspektywie znacznie wyższa. Powolny charakter transformacji wiąże się z realnymi kosztami: w 2022 roku Polska musiała zakupić uprawnienia do emisji dwutlenku węgla od krajów, które szybciej redukują emisję<sup>15</sup>. Wysoka zależność sektora energetycznego od węgla oraz koszty importu surowców przekładają się na wysokie ceny energii w kraju. Co prawda poprzedni rząd interweniował, zamrażając ceny energii, ale takie tymczasowe rozwiązania nie mogą zastąpić rozwiązań systemowych<sup>16</sup>.

## Umiarkowane sukcesy na polu transformacji energetycznej i potencjał jej przyspieszenia

Wprawdzie skala wyzwań transformacyjnych jest duża, jednak Polska poczyniła konkretne postępy; osiągnęła także indywidualne cele polityki energetycznej i klimatycznej UE wyznaczone na 2020 rok: zarówno w odniesieniu do redukcji emisji, udziału OZE w miksie energetycznym, jak i efektywności energetycznej<sup>17</sup>.

Polska zmniejszyła emisję gazów cieplarnianych o 20% w porównaniu z poziomami z 1990 roku<sup>18</sup>, realizując tym samym cel indywidualny wyznaczony przez UE na rok 2020. Według danych za 2022 rok nasz kraj odpowiadał za 60% redukcji emisji w całej Wspólnocie, głównie dzięki sukcesowi w redukcji emisji dwutlenku węgla w sektorze energetycznym i ciepłowniczym<sup>19</sup>. W dłuższej perspektywie, w latach 1990–2022, wydobycie węgla kamiennego spadło z prawie 150 mln ton do mniej niż 53 mln ton,

11 M. Dusiło, *Transformacja energetyczna w Polsce*, op. cit.

12 *Rekordowy import węgla do Polski! Skąd sprowadzamy najważniejsze surowce energetyczne?*, 8 maja 2023, <https://globenergia.pl/plus/rekordowy-import-wegla-do-polski-skad-sprowadzamy-najwazniejsze-surowce-energetyczne>.

13 M. Dusiło, *Transformacja energetyczna w Polsce*, op. cit.

14 *Dystrybucja i przesył energii elektrycznej w nowym raporcie PTPIREE*, <https://pgedystrybucja.pl/o-spolce/aktualnosci/dystrybucja-i-przesyl-energii-elektrycznej-w-nowym-raporcie-ptpiree>.

15 G. Wiśniewski, *Polska dobrze poradziła sobie z utrzymaniem właściwego kierunku transformacji energetycznej w 2022 r. – zagrożeniem jest polityka. Energetyka odnawialna w 2022 r. – analiza na podstawie danych ENTSO-E*, 10 stycznia 2023, <https://www.cire.pl/artykuly/brak-kategorii/polska-dobrze-poradzila-sobie-z-utrzymaniem-wlasciwego-kierunku-transformacji-energetycznej-w-2022-r--zagrozeniem-jest-polityka-energetyka-w-2022-r--analiza-na-podstawie-danych-entso-e>.

16 *Ibidem*.

17 EUR-Lex, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council*, 15 listopada 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0641&qid=1669913283450>

18 *Unia Europejska obniżyła emisje o 34% od 1990 roku*, 2 czerwca 2022, <https://swiatoze.pl/unia-europejska-obnizyla-swoje-emisje-o-34-od-1990-roku>.

19 J. Frączyk, *Wielkie cięcie emisji CO<sub>2</sub> przez Polskę. Prawie dwie trzecie tego, co w całej Unii*, 28 maja 2023, <https://businessinsider.com.pl/gospodarka/wielkie-ciecie-emisji-co2-przez-polske-prawie-dwie-trzecie-tego-co-w-calej-unii/39k6j3z>.

a liczba osób zatrudnionych w tym sektorze zmniejszyła się z ponad 400 tys. w 1990 roku<sup>20</sup> do 75 tys. w 2022 roku<sup>21</sup>.

Polska znacznie zwiększyła swoją moc zainstalowaną w odnawialnych źródłach energii, zwłaszcza w energetyce słonecznej. Jeszcze w 2021 roku rząd zakładał osiągnięcie 5–7 GW mocy instalacji fotowoltaicznych do 2030 roku<sup>22</sup>, ale na koniec września 2023 liczba ta wynosiła już ponad 15,6 GW. Jednocześnie łączna moc zainstalowana wszystkich odnawialnych źródeł energii w Polsce osiągnęła ponad 27 GW na koniec września 2023, co stanowi 41% mocy zainstalowanej w polskim systemie elektroenergetycznym<sup>23</sup>. Udział odnawialnych źródeł energii w zużyciu energii w Polsce w 2020 roku wyniósł 16,1%<sup>24</sup>, co przekroczyło cel UE wynoszący 15%. Było to jednak częściowo konsekwencją kreatywnej księgowości, ponieważ rząd zalicza do energii odnawialnej biomasę, w tym pelety i drewno wykorzystywane do ogrzewania budynków<sup>25</sup>. Co więcej, w 2022 roku udział energii odnawialnej w produkcji energii elektrycznej w Polsce osiągnął 20,9%<sup>26</sup>. Jednocześnie w 2022 roku zajmowaliśmy ósme miejsce wśród krajów UE pod względem sprzedaży pomp ciepła na 1000 gospodarstw domowych<sup>27</sup>.

Umiarkowany sukces w rozwoju odnawialnych źródeł energii można częściowo przypisać uruchomieniu kilku programów rządowych. Najważniejszym z nich jest program Mój Prąd<sup>28</sup>, który przyczynił się do tego, że w Polsce pojawiło się 0,5 mln prosumentów – gospodarstw domowych będących jednocześnie producentami i konsumentami energii elektrycznej z małych instalacji fotowoltaicznych. Przyczyniło się to do powstania łącznie ponad 1,3 mln prosumentów w kraju<sup>29</sup>. Ten znaczący wzrost liczby prosumentów jest głównym motorem rozwoju energetyki odnawialnej. Pozytywny przykład stanowi także program Czyste Powietrze<sup>30</sup>, dzięki któremu udzielono wsparcia dla termomodernizacji budynków. Podobnie program Energia dla Wsi ma na celu wspieranie rolników i spółdzielni energetycznych w przechodzeniu na energię odnawialną na obszarach wiejskich. Całkowity budżet programu wynosi 1 mld PLN (około 217 mln EUR) i jest wspierany przez Fundusz Modernizacyjny UE. Dotychczasowy wpływ programu Energia dla Wsi jest trudny do oceny, ponieważ pierwszy nabór wniosków był otwarty do połowy grudnia 2023 roku<sup>31</sup>. Sukces tych programów potwierdza zainteresowanie polskiego społeczeństwa rozwojem energetyki odnawialnej.

Potencjał ten jest również znacznie większy niż często dość zachowawcze cele formułowane dotychczas przez rząd w odniesieniu do zielonej transformacji. Wykorzystanie energii odnawialnej w zużyciu

20 *Transformacja polskiego sektora węglowego. Krótka historia reform od lat 90. ze szczególnym uwzględnieniem zatrudnienia – raport Aleksandra Szpora i Konstancji Ziółkowskiej dla IISD*, 9 marca 2018, <https://ibs.org.pl/news/transformacja-polskiego-sektora-weglowego>.

21 *Polskie górnictwo w liczbach*, 4 grudnia 2022, <https://www.cire.pl/artykuly/serwis-informacyjny-cire-24/polskie-gornictwo-w-liczbach>.

22 *Polityka energetyczna Polski do 2040 r.*, 2 lutego 2021, <https://www.gov.pl/web/klimat/polityka-energetyczna-polski>.

23 *Fotowoltaika przekroczyła w październiku 16 gigawatów*, 20 grudnia 2023, <https://www.rynekelektryczny.pl/moc-zainstalowana-fotowoltaiki-w-polsce>.

24 *600 miliardów złotych w 7 lat – transformacja energetyczna w Polsce wymaga gigantycznych nakładów*, 26 maja 2023, <https://pkee.pl/aktualnosci/600-miliardow-zlotych-w-7-lat-transformacja-energetyczna-w-polsce-wymaga-gigantycznych-nakladow>.

25 K. Kojzar, *Płyniemy tonącą łodzią. Rząd trzyma się węgla, a transformacja energetyczna tkwi w zamrażarce*, 12 września 2022, <https://oko.press/transformacja-energetyczna-kuleje>.

26 J. Frączyk, *Wielkie cięcie emisji CO<sub>2</sub> przez Polskę*, op. cit.

27 P. Ciszak, *Polacy zwątpili w OZE? Coraz częściej pytają, czy to się opłaci*, 16 lipca 2023, <https://www.money.pl/gospodarka/polacy-zwaptili-w-oze-coraz-czesciej-pytaja-czy-to-sie-oplaci-6919520752802752a.html>.

28 Strona projekt Mój Prąd, <https://mojprad.gov.pl>.

29 *Liczba prosumentów przebiła kolejną granicę. Segment komercyjny zmniejsza przepaść*, 20 września 2023, <https://www.wnp.pl/energetyka/liczba-prosumentow-przebila-kolejna-granice-segment-komercyjny-zmniejsza-przepasc,753742.html>.

30 Strona projektu Program Czyste Powietrze – STOP Smog, <https://czystepowietrze.gov.pl>.

31 Strona projektu Energia dla Wsi, <https://www.gov.pl/web/nfosigw/energia-dla-wsi>.

energii w Polsce pozostaje nadal niskie w porównaniu z innymi krajami Wspólnoty<sup>32</sup> oraz poniżej średniej unijnej, która w 2022 roku wyniosła 39,4%<sup>33</sup>. W tym kontekście nie jest zaskoczeniem, że w opublikowanym w 2022 roku rankingu Światowego Forum Ekonomicznego (World Economic Forum) dotyczącego transformacji energetycznej (Energy Transition Index) Polska zajęła dopiero 40. miejsce<sup>34</sup>. Ranking ten jest sporządzany na podstawie kryteriów, które obejmują wykorzystanie odnawialnych źródeł energii w danym kraju.

Polska ma szczególny potencjał, jeśli chodzi o możliwości rozwoju energii odnawialnej, nie tylko w fotowoltaice, ale także w energetyce wiatrowej. Szacuje się, że około 60% terytorium kraju charakteryzuje się korzystnymi warunkami dla rozwoju projektów wiatrowych. W niektórych ekspertyzach wskazuje się na to, że Polska może mieć nawet trzykrotnie większą moc wytwarzania energii wiatrowej na lądzie i tyle samo na morzu<sup>35</sup>. Równie znaczący jest potencjał w zakresie rozwijania projektów biogazowych oraz magazynowania energii<sup>36</sup>. Choć Polska jest w dużym stopniu zależna od Chin, jeśli chodzi o import paneli fotowoltaicznych czy baterii, to jednak należy do tych krajów UE, które podejmują inicjatywę rozwijania własnych mocy produkcyjnych w tej sferze. Polska stała się europejskim liderem w produkcji baterii litowo-jonowych i posiada doświadczenie w usługach dla tego rynku<sup>37</sup>. W 2023 roku w Gdańsku otwarto największą fabrykę magazynów energii w Europie<sup>38</sup>. Firma Bosch planuje u nas budowę dużej fabryki, gdzie będzie się produkować pompy ciepła na potrzeby krajowe, ale także na eksport do innych krajów UE<sup>39</sup>.

Ponadto, chociaż Unia planuje niemal całkowite zaprzestanie wykorzystywania gazu do produkcji energii do 2050 roku, to w okresie przejściowym bezpieczne dostawy tego paliwa kopalnego mogą pomóc zmniejszyć zależność polskiej gospodarki od węgla<sup>40</sup>.

Pod tym względem Polska podjęła ważne kroki: ukończyła ważne projekty infrastrukturalne, takie jak budowa terminalu regazyfikacyjnego w Świnoujściu w 2015 roku czy budowa i uruchomienie we wrześniu 2022 gazociągu Baltic Pipe<sup>41</sup>. Pozytywnie należy ocenić współpracę z sąsiednimi krajami przy

32 M. Dusiło, *Transformacja energetyczna w Polsce*, op. cit.

33 Council of the European Union, *Infographic – How is EU electricity produced and sold?*, op. cit.

34 *Fostering Effective Energy Transition. 2023 Edition. Insight Report*, czerwiec 2023, [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Fostering\\_Effective\\_Energy\\_Transition\\_2023.pdf?\\_gl=1\\*zfv033\\*\\_up\\*MQ..&gclid=Cj0KCQjwoeemBhCfARIsADR2QCseGk1zWdQLoccsGqoiHIG\\_gXSpRv2yM4nxEOOGm8nkT5i-RIIK3gaAsSEELw\\_wcB](https://www3.weforum.org/docs/WEF_Fostering_Effective_Energy_Transition_2023.pdf?_gl=1*zfv033*_up*MQ..&gclid=Cj0KCQjwoeemBhCfARIsADR2QCseGk1zWdQLoccsGqoiHIG_gXSpRv2yM4nxEOOGm8nkT5i-RIIK3gaAsSEELw_wcB).

35 A. Oksiuta, *Minister Moskwa: 700 m w ustawie odległościowej to „duża liberalizacja”*, 7 marca 2023, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/energetyka/artykuly/8676219,minister-moskwa-700-m-w-ustawie-odleglosciowej-to-duza-liberalizacja.html>.

36 S. Sobczyk-Grygiel, *Polska ma potencjał, by zbudować kilka tysięcy biogazowni i biometanowni*, 20 września 2022, <https://forsal.pl/biznes/energetyka/artykuly/8551042,biogazownie-biometanownie-polska-ma-potencjal.html>.

37 M. Fijak, *Nowe regulacje na rynku baterii. Polska z rekordową produkcją*, 28 sierpnia, 2023, <https://smoglab.pl/nowe-regulacje-na-rynku-baterii-polska-z-rekordowa-produkcja>.

38 J. Frączyk, *Pierwszy magazyn baterii litowo-jonowych. Z Polski robi się znaczący gracz*, 25 lipca 2023, <https://businessinsider.com.pl/technologie/nowe-technologie/pierwszy-w-polsce-magazyn-baterii-litowo-jonowych-nawet-szwecja-takiego-nie-ma/j96kf4m>.

39 M. Wierzbowska-Kujda, *Z Państwa Środka do Polski... Nowa fabryka pomp ciepła to element większego trendu*, 25 kwietnia 2023, <https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/nowa-fabryka-pompy-ciepla-Polska-13325.html>.

40 *EU wants to phase out natural gas by 2049 to fight climate change*, 15 grudnia 2021, <https://www.euronews.com/my-europe/2021/12/15/eu-wants-to-phase-out-natural-gas-by-2049-to-fight-climate-change>.

41 *Opening of the Baltic Pipe gas pipeline*, 30 września 2022, <https://www.gov.pl/web/climate/opening-of-the-baltic-pipe-gas-pipeline>.

rozbudowie interkonektorów gazowych, z Czechami w 2011 roku<sup>42</sup> oraz z Litwą<sup>43</sup> i Słowacją<sup>44</sup> w 2022 roku. Realizacja wspomnianych wyżej projektów, w szczególności terminala regazyfikacyjnego i gazoociągu Baltic Pipe, umożliwiła rezygnację z importu gazu z Rosji. Jest to po części konsekwencja zdecydowanej polityki władz, które po objęciu rządów wytrwale dążyły do uniezależnienia się od rosyjskiego gazu. Polskie podejście stało się głównym nurtem w 2022 roku, kiedy Unia Europejska uznała niezależność energetyczną od Rosji za strategiczny priorytet w ramach programu REPowerEU. Wyraźny sukces Polski na tym froncie mógłby stać się zachętą do bardziej ambitnych działań władz także w innych obszarach polityki energetyczno-klimatycznej.

Transformacja energetyczna jest dla Polski szansą na rozwój nowych sektorów gospodarki i tworzenie miejsc pracy. Według szacunków przedstawionych przez McKinsey transformacja energetyczna może zwiększyć krajowy wzrost gospodarczy o 1–2% i stworzyć 300 tys. nowych miejsc pracy do 2050 roku. Do najbardziej obiecujących sektorów należą m.in. produkcja samochodów elektrycznych, morska energetyka wiatrowa czy produkcja pomp ciepła<sup>45</sup>. Sam rozwój morskiej energetyki wiatrowej może przyczynić się do stworzenia dodatkowych 77 tys. miejsc pracy w Polsce<sup>46</sup>.

Czynnikami sprzyjającymi transformacji energetycznej są generalnie pozytywne nastawienie polskiego społeczeństwa do potrzeby zmian i chęć skorzystania z rządowych programów finansowania zielonych projektów. Z badań opublikowanych w sierpniu 2023 roku wynika, że tylko jedna trzecia Polaków uważa, iż tempo transformacji energetycznej jest zadowalające. Dwie trzecie sądzą, że proces ten powinien być szybszy, a zdaniem aż 44% respondentów transformacja energetyczna jest ważna dla utrzymania niskich cen i stabilności dostaw<sup>47</sup>. Polska opinia publiczna w zdecydowanej większości popiera również jak najszybsze uniezależnienie się od zagranicznych surowców<sup>48</sup> oraz budowę nowych projektów wiatrowych<sup>49</sup>. Niemniej jednak w ciągu ostatniego roku poparcie dla energii odnawialnej, w warunkach kryzysu i w obliczu ryzyka wzrostu cen energii, delikatnie spadło, a przychylność dla wykorzystania węgla wzrosła<sup>50</sup>.

## „Nieaktualna” polityka energetyczna państwa

Jednym z głównych problemów dotyczących polityki energetycznej jest brak aktualnej strategii państwa w tym obszarze. W 2021 roku rząd Zjednoczonej Prawicy opublikował *Politykę energetyczną Polski do 2040 roku*, która pozostaje najważniejszym dokumentem określającym oficjalne ambicje energetyczne naszego kraju. Z jednej strony uwzględnia on kontekst międzynarodowy kształtujący politykę energetyczną państwa, a w szczególności zwraca uwagę na znaczenie zobowiązań międzynarodowych

42 *Otwarcie Gazociągu Polska–Czechy*, 14 września 2011, <https://www.gaz-system.pl/pl/dla-mediow/komunikaty-prasowe/archiwum/otwarcie-gazociagu-polska-czechy.html>.

43 *GAZ-SYSTEM: Nowy Interkonektor gazowy Polska-Litwa od 1 maja przesyła gaz do Polski*, 5 maja 2022, <https://www.gaz-system.pl/pl/dla-mediow/komunikaty-prasowe/2022/maj/05-05-2022-gaz-system-nowy-interkonektor-gazowy-polska-litwa-od-1-maja-przesyla-gaz-do-polski.html>.

44 *GAZ SYSTEM: Interkonektor gazowy Polska – Słowacja zbudowany*, 26 sierpnia 2022, <https://www.gaz-system.pl/pl/dla-mediow/komunikaty-prasowe/2022/sierpień/26-08-2022-gaz-system-interkonektor-gazowy-polska-slowacja-zbudowany.html>.

45 H. Engel, P. van der Pluijm, M. Purta, E. Speelman, G. Szarek, *Neutralna emisyjnie Polska 2050. Raport*, 9 czerwca 2020, <https://www.mckinsey.com/pl/our-insights/carbon-neutral-poland-2050>.

46 P. Bednarz, *Farmy wiatrowe na Bałtyku nadzieją polskiej energetyki*, 29 listopada 2022, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/trendy-gospodarcze/farmy-wiatrowe-na-baltyku-nadzieja-polskiej-energetyki>.

47 *Polacy popierają transformację energetyczną kraju. „Już nie ma odwrotu”*, 5 czerwca 2023, <https://strefabiznesu.pl/polacy-popieraja-transformacje-energetyczna-kraju-juz-nie-ma-odwrotu/ar/c3-17600329>.

48 *Polacy chcą przyspieszenia transformacji energetycznej*, 30 maja 2023, <https://swiatoze.pl/polacy-chca-przyspieszenia-transformacji-energetycznej>.

49 K. Kojzar, *Płyniemy tonącą łodzią, op. cit.*

50 *Polki i Polacy wobec transformacji energetycznej [wyniki badania]*, 22 sierpnia 2023, <https://swiatoze.pl/polki-i-polacy-wobec-transformacji-energetycznej>.

w przeciwdziałaniu zmianom klimatu, w tym regulacji przyjętych w ramach polityki energetyczno-klimatycznej Unii Europejskiej. Projekt PEP2040 uszczegóławia również cele własne Polski w zakresie polityki energetycznej, do których należą rozbudowa infrastruktury wytwórczej sieci przesyłowych, dywersyfikacja źródeł dostaw surowców oraz poprawa efektywności energetycznej. Z drugiej strony jednak zawarte w tym projekcie założenia były mało ambitne, a w niektórych aspektach szybko stały się nieaktualne. Jak wspomniano wyżej, dokument PEP2040 w wersji przyjętej w lutym 2021 roku proponował moc wytwórczą fotowoltaiki na poziomie 5–7 GW do 2030 roku – jednak do września 2023 przekroczyła ona już 15,6 GW<sup>51</sup>. Wprawdzie rząd zapowiadał aktualizację PEP2040, a najbliższej wprowadzenia zmian było wiosną 2023 roku, jednak niestety nie udało się tego przeprowadzić przed wyborami parlamentarnymi.

Wiosną 2023 roku wyciekł do mediów projekt aktualizacji PEP2040, który przewidywał, że Polska zwiększy swoje moce wytwórcze w fotowoltaice do 27 GW do 2030 roku i 45 GW do 2040; w lądowej energetyce wiatrowej – do 14 GW do 2030 roku i 19–20 GW do 2040; a w morskiej energetyce wiatrowej – do 18 GW do 2040 roku<sup>52</sup>. Chociaż cele te przedstawiały się bardziej ambitnie niż we wciąż obowiązującej wersji PEP2040, to były one nadal mniej ambitne, niż powinny, jeśli wziąć pod uwagę potencjał Polski, w tym przede wszystkim lądową energetykę wiatrową.

Oprócz braku ambicji polityka rządu borykała się z problemem nierealistycznego planowania – czego przykładem jest program jądrowy. Ustępujący rząd planował budowę trzech dużych elektrowni jądrowych<sup>53</sup>, w tym uruchomienie pierwszego bloku jądrowego w Polsce w 2033 roku. Założenia te mogą się jednak okazać nadzbyt optymistyczne, choć zawarto już kilka umów dotyczących pierwszego dużego projektu jądrowego, w tym: umowę o współpracy między spółką Polskie Elektrownie Jądrowe a amerykańskimi firmami Westinghouse i Bechtel<sup>54</sup>, decyzję zasadniczą w sprawie budowy pierwszej dużej elektrowni jądrowej na Pomorzu wydaną przez ministra klimatu i środowiska<sup>55</sup>, umowę między PEJ a konsorcjum Westinghouse – Bechtel na zaprojektowanie pierwszej elektrowni jądrowej<sup>56</sup>. W przypadku drugiego dużego projektu jądrowego wydano na razie jedynie decyzję o budowie elektrowni w regionie konińskim (projekt PGE PAK)<sup>57</sup>. Jednocześnie nie są znane na razie model finansowy i dokładny kosztorys dużych projektów jądrowych.

Nierealistyczne planowanie może okazać się problemem w odniesieniu do małych reaktorów modułowych (Small Modular Reactors, SMR), jakie przewidziano w projekcie PEP2040. Polska miała być jednym z pierwszych krajów w Europie, które je wprowadzą, a ich potencjał jest duży. Wiele krajów rozwiniętych również planuje ich wykorzystanie: małe reaktory modułowe stały się np. ważnym elementem amerykańskiej strategii transformacji energetycznej. Kontrolowane przez państwo spółki w Polsce planują uruchomienie pierwszych SMR-ów już w drugiej połowie lat dwudziestych.

51 P. Pająk, *Produkcja energii z fotowoltaiki w Polsce mocno spadła, ale odbił się wiatr*, 10 listopada 2023, <https://www.gramzielone.pl/energia-sloneczna/20169337/produkcja-energii-z-fotowoltaiki-w-polsce-mocno-spadla-ale-odbil-sie-wiatr>.

52 M. Sommer, *Długofalowa strategia Polski dla energetyki. Rząd bliżej rzeczywistości*, 22 marca 2023, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/energetyka/artykuly/8686377,energetyka-transformacja-energetyczna-startegia-dla-branzy.html>.

53 *Trzy elektrownie atomowe w Polsce. Gdzie będą zlokalizowane? Kto je wybuduje?*, 31 października 2022, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/energetyka/artykuly/8578330,elektrownie-atomowe-w-polsce-lokalizacja-kto-wybuduje.html>.

54 *Pierwsza elektrownia jądrowa w Polsce powstanie w ramach konsorcjum spółek Westinghouse i Bechtel*, 25 maja 2023, <https://ppej.pl/aktualnosci/pierwsza-elektrownia-jadrowa-w-polsce-powstanie-w-ramach-konsorcjum-spolek-westinghouse-i-bechtel>.

55 *PEJ z pozytywną decyzją zasadniczą ws. budowy pierwszej elektrowni jądrowej w Polsce*, 12 lipca 2023, <https://www.gov.pl/web/polski-atom/pej-z-pozytywna-decyzja-zasadnicza-ws-budowy-pierwszej-elektrowni-jadrowej-w-polsce>.

56 *Umowa na zaprojektowanie elektrowni jądrowej w Polsce podpisana*, 28 września 2023, <https://www.gdansk.uw.gov.pl/6790-umowa-na-zaprojektowanie-elektrowni-jadrowej-w-polsce-podpisana>.

57 *PGE PAK Energia Jądrowa otrzymała decyzję zasadniczą w sprawie budowy elektrowni jądrowej*, 24 listopada 2023, <https://www.gkpgp.pl/grupa-pge/dla-mediow/komunikaty-prasowe/korporacyjne/pge-pak-energia-jadrowa-otrzymala-decyzje-zasadnicza-w-sprawie-budowy-elektrowni-jadrowej>.



Realizacja takich projektów wiąże się jednak z określonymi wyzwaniami. Po pierwsze, tego typu reaktory nie zostały jeszcze uruchomione komercyjnie nigdzie na świecie (po raz pierwszy mają zacząć działać w Kanadzie<sup>58</sup>). Co więcej, ryzyko nierentowności zwiększają takie decyzje, jak ta podjęta przez amerykański koncern NuScale w listopadzie 2023 roku. Firma z USA zawiesiła realizację projektu budowy sześciu małych reaktorów modułowych w stanie Utah<sup>59</sup>. Po drugie, zastosowanie SMR-ów jest planowane głównie do użytku przemysłowego, więc wydaje się mało prawdopodobne, aby były one wykorzystywane w scentralizowanym systemie elektroenergetycznym do wytwarzania energii elektrycznej<sup>60</sup>. Po trzecie, niektóre projekty dotyczące budowy SMR-ów w Polsce spotkały się z negatywną oceną służb specjalnych. Na początku grudnia 2023 roku Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego wydała negatywną opinię w sprawie budowy małych reaktorów jądrowych dla spółki ORLEN Synthos Green Energy<sup>61</sup>.

Ten brak ambicji i niepewność co do nowego PEP2040 utrudniają funkcjonowanie nie tylko instytucji rządowych odpowiedzialnych za realizację polityki energetycznej państwa, ale przede wszystkim przedsiębiorstw energetycznych i innych uczestników rynku. Przedstawiciele innych sektorów gospodarki wyrażają obawy, że brak strategii transformacji energetycznej może skutkować wzrostem kosztów produkcji, a nawet wypchnięciem polskich firm z międzynarodowych łańcuchów dostaw<sup>62</sup>. Dużą część tej niepewności wynika z uwarunkowań wewnątrzpolitycznych, jakie zaistniały w ciągu ostatnich kilku lat – transformacja energetyczna zeszła na dalszy plan w związku z dążeniem obozu rządzącego do walki z Unią Europejską i skupieniem się na wyzwaniach wyborczych.

## Transformacja energetyczna „ofiara” dużej polityki

Z wyjątkiem udanego procesu uniezależnienia się od rosyjskiego gazu działania Polski w zakresie polityki energetycznej wydają się mało spójne i nie są efektem kompleksowej, konsekwentnie realizowanej strategii. Elita rządząca w naszym kraju do października 2023 roku nie była zgodna co do strategicznych priorytetów w polityce energetycznej państwa oraz sposobów ich osiągnięcia. Co więcej, brak zdolności do wypracowania ambitnej agendy transformacyjnej był konsekwencją nie tylko sporów politycznych między Warszawą a Brukselą, ale także napięć wewnątrz obozu rządzącego.

Rząd Zjednoczonej Prawicy przedstawiał się jako obrońca suwerenności przed próbami jej ograniczenia ze strony Unii Europejskiej, a polityka energetyczna jest tego najlepszą ilustracją. Posunięcia polskiego rządu wynikały z konserwatywnego charakteru elektoratu partii rządzących w latach 2015–2023, który tradycyjnie wykazuje nieufność wobec zagrożeń zewnętrznych, takich jak migracja. Dodatkowo istnieje obawa przed reakcją grup społecznych, w tym górników i przedstawicieli ich związków zawodowych, którzy mogliby zorganizować masowe protesty w przypadku zbyt radykalnego tempa transformacji energetycznej<sup>63</sup>.

58 W Kanadzie powstaje pierwszy na świecie mały reaktor jądrowy BWRX-300, 6 grudnia 2021, <https://www.cire.pl/artykuly/serwis-informacyjny-cire-24/w-kanadzie-powstaje-pierwszy-na-swiecie-maly-reaktor-jadrowy-bwrx-300->.

59 *The First Small-Scale Nuclear Plant in the US Died Before It Could Live*, 9 listopada 2023, <https://www.wired.com/story/first-small-scale-nuclear-plant-us-nuscale-canceled>.

60 M. Maj, H. Biskupski, *Polski scenariusz transformacji energetycznej*, 9 lutego 2023, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/trendy-gospodarcze/polski-scenariusz-transformacji-energetycznej>.

61 D. Czopek, „Przepychanka” o małe reaktory jądrowe. Mogą nie powstać tak szybko [OPINIA], 8 grudnia 2023, <https://www.money.pl/gospodarka/przepychanka-o-male-reaktory-jadrowe-moga-nie-powstac-tak-szybko-opinia-6971219287456384a.html>.

62 M. Stańczuk, R. Kuraszkiewicz, *Pora na energetykę*, 18 lipca 2023, <https://www.rp.pl/opinie-ekonomiczne/art38749501-maciej-stanczuk-robert-kuraszkiewicz-pora-na-energetyke>.

63 *Grupy trzymające władzę: górnicy*, 25 sierpnia 2023, <https://wei.org.pl/2023/grupy-trzymajace-wladze/admin/grupy-trzymajace-wladze-gornicy>.

Przyczyną mało ambitnej polityki energetyczno-klimatycznej było również to, że w skład obozu rządzącego po 2015 roku wchodziła poza Prawem i Sprawiedliwością eurosceptyczna Solidarna Polska (od maja 2023 występująca pod zmienioną nazwą Suwerenna Polska). Politycy tej ostatniej partii byli przeciwnikami planów szybkiej dekarbonizacji gospodarki, a w szczególności sektora energetycznego<sup>64</sup>. Sprzeciwiali się oni także rozwojowi energetyki odnawialnej i są głównymi, konsekwentnymi krytykami unijnych planów transformacji energetycznej<sup>65</sup>. Na przykład w listopadzie 2022 roku Solidarna Polska złożyła w Sejmie projekt ustawy o zawieszeniu udziału naszego kraju w unijnym systemie handlu uprawnieniami do emisji (ETS)<sup>66</sup>. Następnie w maju 2023 partia ta zadeklarowała zamiar przedłożenia parlamentowi projektu uchwały w sprawie zapewnienia jednomyślności przy podejmowaniu niektórych decyzji Unii dotyczących pakietu regulacji klimatycznych Fit for 55 („Gotowi na 55”)<sup>67</sup>.

Wiele wskazuje na to, że Prawo i Sprawiedliwość, chcąc utrzymać współpracę z koalicjantem, było zmuszone do spełnienia niektórych postulatów Suwerennej Polski. Poza tym żeby mieć nadal status dominującej siły po prawej stronie polskiej sceny politycznej, PiS przyjmuje radykalne elementy w swojej narracji na temat polityki energetycznej i klimatycznej Unii Europejskiej, licząc na pozyskanie w ten sposób przychylności eurosceptycznych wyborców. W konsekwencji, aby uniknąć krytyki ze strony koalicjanta, PiS opóźniało bardzo potrzebną aktualizację PEP2040, argumentując, że projekt zbyt słabo chronił przemysł węglowy<sup>68</sup>. Co więcej, politycy Prawa i Sprawiedliwości uczynili obronę polskiego węgla częścią swojego programu przed wyborami parlamentarnymi w 2023 roku, traktując to jako element obrony suwerenności energetycznej Polski<sup>69</sup>.

Minister klimatu i środowiska z ramienia Prawa i Sprawiedliwości, Anna Moskwa, stwierdziła, że pakiet Fit for 55 w całości „jest dla nas [Polski] bardzo wymagający, trudny, a wręcz niemożliwy do osiągnięcia, zaś tempo zmian, jakie Komisja Europejska wymusza na państwach członkowskich, jest zbyt ambitne, gdy tymczasem powinno być dostosowane do możliwości każdego z krajów”<sup>70</sup>. Z kolei lider obozu rządzącego Jarosław Kaczyński określił Fit for 55 mianem „zielonego komunizmu”<sup>71</sup>. W obozie rządzącym w Polsce w latach 2015–2023 pojawiały się także bardziej znuansowane opinie o unijnej agendzie energetyczno-klimatycznej, ale pozostawały one w mniejszości. Przykładowo wiceminister klimatu i środowiska Adam Guibourgé-Czetwertyński ostrzegał przed unijnymi regulacjami tworzącymi dodatkowe obciążenia dla europejskich społeczeństw, zwłaszcza tych najbiedniejszych<sup>72</sup>.

„Duża polityka” przekładała się także na sposób zarządzania sektorem energetycznym i funkcjonowanie kluczowych koncernów energetycznych. Przykładowo koncern ORLEN, którego kierownictwo miało bliskie powiązania z obozem rządzącym, podejmował decyzje nie zawsze podyktowane

64 G. Osiecki, T. Żóciak, J. Żylińska, *Solidarna energetyka partii Zbigniewa Ziobry*, 10 lutego 2021, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/8092369,solidarna-polska-polityka-energetyczna-strategia-rzadu.html>.

65 M. Sommer, *Długofalowa strategia Polski dla energetyki*, *op. cit.*

66 M. Miłkowski, G. Bruszewski, *Zawieszenie funkcjonowania w Polsce systemu ETS. Solidarna Polska złożyła projekt ustawy*, 30 listopada 2022, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/swiat/artykuly/8599848,system-ets-zawieszenie-solidarna-polska.html>.

67 *Suwerenna Polska proponuje sejmową uchwałę w sprawie niezgody na Fit for 55*, 23 maja 2023, <https://www.wnp.pl/parlamentarny/wydarzenia/suwerenna-polska-proponuje-sejmowa-uchwale-w-sprawie-niezgody-na-fit-for-55,712779.html>.

68 *Polityka Energetyczna Polski do 2040 – na dniach poznamy zaktualizowany dokument!*, 16 marca 2023, <https://globenergia.pl/polityka-energetyczna-polski-do-2040-na-dniach-poznamy-zaktualizowany-dokument>.

69 *Bezpieczna przyszłość Polaków [program wyborczy Prawa i Sprawiedliwości]*, <https://pis.org.pl/dokumenty>.

70 A. Łakoma, *„Fit for 55” – największe wyzwanie dla Polski?*, 29 czerwca 2022, <https://wgospodarce.pl/informacje/113812-fit-for-55-najwieksze-wyzwanie-dla-polski>.

71 A. Krzysztosek, *„Zielony komunizm”. Kaczyński o unijnej decyzji*, 24 kwietnia 2023, <https://www.euractiv.pl/section/energia-i-srodowisko/news/zielony-komunizm-kaczynski-o-unijnej-decyzji>.

72 A. Wolska, *Jakie wyzwania czekają Polskę w związku z unijnym pakietem „Fit for 55”?*, 25 stycznia 2022, <https://www.euractiv.pl/section/energia-i-srodowisko/news/adam-guibourge-czetwertynski-raffaele-mauro-petriccione-grzegorz-tobiszowski-izabela-zygmunt-zbigniew-karaczun-fit-for-55-polska-unia-europejska-komisja-europejska-europejski-zielony-lad-pra/>.

kalkulacją *stricte* ekonomiczną. Do najbardziej spektakularnych przykładów należą procesy konsolidacyjne zachodzące w polskim sektorze energetycznym po 2015 roku i przejęcie przez ORLEN koncernu naftowego Lotos, który przed fuzją był drugim co do wielkości producentem produktów naftowych i jedną z największych firm energetycznych w Polsce. ORLEN przejął również koncern PGNiG, który był największym importerem i dostawcą gazu ziemnego w Polsce, czego konsekwencje mogą jeszcze okazać się znaczące zarówno dla całego sektora, jak i dla budżetu państwa<sup>73</sup>. Wprawdzie działania konsolidacyjne były przedstawiane jako próba stworzenia multienergetycznego koncernu zdolnego do prowadzenia ekspansji gospodarczej poza granicami Polski, ale w rzeczywistości trudno jednoznacznie ocenić ekonomiczne skutki przeprowadzonych fuzji z punktu widzenia długofalowych korzyści finansowych państwa.

Warto zauważyć, że w Polsce zdarzało się, iż władze wykorzystywały duże spółki energetyczne do osiągnięcia celów *stricte* politycznych i podejmowania działań niezwiązanych z sektorem energetycznym. Przykładem może być przejęcie przez ORLEN grupy wydawniczej Polska Press<sup>74</sup>.

Z drugiej strony część dużych polskich firm energetycznych, również tych kontrolowanych przez państwo, podejmowała decyzje motywowane względami głównie ekonomicznymi. Polska branża energetyczna, w tym kręgi kierownicze największych spółek, w większości popiera potrzebę transformacji. Firmy już planują inwestycje, takie jak program Green Turn przyjęty przez Tauron, jednego z największych polskich graczy energetycznych. Program ten ma na celu systematyczne zwiększanie zeroemisyjnych mocy wytwórczych i osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 roku<sup>75</sup>. ORLEN również planuje znaczące inwestowanie w energię odnawialną w ramach dywersyfikacji swojego portfela biznesowego<sup>76</sup>.

Jeśli wziąć pod uwagę to, że duża grupa znaczących firm energetycznych w Polsce jest kontrolowana przez państwo, a kręgi zarządzające wielu z nich są świadome potrzeby transformacji, można uznać, że wsparcie przemysłu dla dekarbonizacji stanowi ważny atut w budowaniu długoterminowej strategii transformacji. Decyzja o uniezależnieniu się od dostaw gazu z Rosji (i jej skuteczne wdrożenie) wzmocniła suwerenność energetyczną Polski i pokazuje, że odpowiednie decyzje polityczne mogą sprawić, że również transformacja energetyczna mogłaby się stać naszym strategicznym celem politycznym.

## Polityka energetyczno-klimatyczna Polski z perspektywy Brukseli

Dla Unii Europejskiej energia i klimat są w ostatnich latach jednymi z najważniejszych obszarów aktywności. Strategicznym celem UE jest osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 roku, co będzie wymagało radykalnego przyspieszenia procesu transformacji energetycznej we wszystkich państwach członkowskich. Przełomowym momentem w polityce energetyczno-klimatycznej UE był rok 2019, kiedy ogłoszono strategię budowy Europejskiego Zielonego Ładu<sup>77</sup>, którego wdrażanie następuje

73 *Fuzja Orlenu z Lotosem. KO: Polska straciła 7 mld zł*, 11 stycznia 2023, <https://www.money.pl/gospodarka/fuzja-orlenu-z-lotosem-ko-polska-stracila-7-mld-zl-6854333883751328a.html>.

74 A. Kublik, *Daniel Obajtek – człowiek misji prezesa Kaczyńskiego*, 8 grudnia 2020, <https://wyborcza.biz/biznes/7,177151,26585091,daniel-obajtek-czlowiek-misji-prezesa-kaczynskiego.html?disableRedirects=true>.

75 O firmie Tauron, patrz: <https://www.tauron.pl/tauron/o-tauronie/tauron-dla-otoczenia/zielony-zwrot>.

76 M. Kaczmarek, *9 GW mocy i 120 mld zł inwestycji do 2030 roku. Orlen stawia na OZE*, 26 lipca 2023, <https://www.forbes.pl/kompas-esg/9-gw-mocy-i-120-mld-zl-inwestycji-do-2030-roku-orlen-stawia-na-oze/612qvwb>.

77 O strategii budowy Europejskiego Zielonego Ładu: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en).

poprzez zestaw rozporządzeń i dyrektyw składających się na pakiet Fit for 55<sup>78</sup>. W ostatnim czasie na tempo i zasięg transformacji energetycznej wpłynęły inicjatywy UE podjęte w następstwie inwazji Rosji na Ukrainę w lutym 2022 roku. Kluczowe znaczenie w tym kontekście mają program REPowerEU<sup>79</sup> oraz *Zewnętrzne zobowiązania energetyczne UE w zmieniającym się świecie*<sup>80</sup>, czyli *de facto* składające się na strategię zewnętrznej polityki energetycznej UE. Dokumenty te są istotne, gdyż ich celem jest m.in. całkowite uniezależnienie się od dostaw surowców energetycznych z Rosji. Poza tym REPowerEU ma na celu dywersyfikację źródeł dostaw surowców energetycznych oraz zmniejszenie zużycia energii w UE i zwiększenie udziału energii odnawialnej.

W stosunku do Polski Komisja Europejska starała się dotąd funkcjonować dwutorowo. Z jednej strony Bruksela dostrzegała pozytywne działania podejmowane w celu wsparcia transformacji i wzmocnienia bezpieczeństwa energetycznego. Doceniono postępy w rozwoju mocy wytwórczych OZE i dywersyfikację źródeł dostaw surowców<sup>81</sup>. Z drugiej strony UE nadal oczekuje od Polski bardziej ambitnych posunięć w zakresie przyspieszenia transformacji energetycznej, w tym wdrożenia zmian legislacyjnych wynikających z programu Fit for 55. Przykładowo: Komisja Europejska domagała się liberalizacji polskiego prawa regulującego kwestie realizacji projektów związanych z lądową energetyką wiatrową<sup>82</sup>.

Kluczowym problemem w relacjach Polski z UE po 2015 roku stały się jednak nie tyle napięcia wokół unijnej polityki energetyczno-klimatycznej, ile ogólne podejście elit rządzących do UE. Wprawdzie rząd Zjednoczonej Prawicy oficjalnie wspierał proces integracji europejskiej, jednak w praktyce utrudniał działania UE w wielu obszarach pod pretekstem walki o obronę suwerenności państw członkowskich. Jednym z kluczowych sporów między Warszawą a Brukselą są wprowadzone w Polsce zmiany prawne w funkcjonowaniu sądownictwa, które były przedmiotem postępowań Komisji Europejskiej w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, a następnie niekorzystnych dla polskiego rządu wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Napięcia w kwestiach związanych z praworządnością wpływały na dynamikę relacji w innych obszarach, a konfrontacyjna postawa polskiego rządu wobec Brukseli doprowadziła do osłabienia pozycji naszego kraju w Unii Europejskiej, w tym w procesach negocjacyjnych dotyczących unijnej polityki energetyczno-klimatycznej. Miało to również negatywne konsekwencje finansowe dla Warszawy. Skutkiem nierozwiązanych sporów prawnych było zablokowanie wypłaty środków przeznaczonych dla Polski w ramach Krajowego Planu Odbudowy (32 mld euro)<sup>83</sup>.

Brak jasnej strategii transformacji energetycznej w połączeniu z obstrukcyjną polityką w obrębie Wspólnoty przekładał się na słabe zaangażowanie Polski w proces negocjowania ważnych aktów prawnych dotyczących polityki energetyczno-klimatycznej UE. Przykładem mogą być propozycje legislacyjne przedstawiane w ramach Fit for 55, które są zwykle dla państw członkowskich okazją do współpracy w celu wpływania na europejską politykę energetyczną i klimatyczną, zarówno w wymiarze

78 Rada Unii Europejskiej, „Gotowi na 55”, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition>.

79 O programie program REPowerEU: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe\\_pl?](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_pl?)

80 European Commission, *Strategy for an EU external energy engagement*, [https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-strategy/strategy-eu-external-energy-engagement\\_en](https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-strategy/strategy-eu-external-energy-engagement_en).

81 European Commission, *REPowerEU: Commissioner Simson in Poland to discuss the green transition*, 5 czerwca 2023, [https://energy.ec.europa.eu/news/repowereu-commissioner-simson-poland-discuss-green-transition-2023-06-05\\_en](https://energy.ec.europa.eu/news/repowereu-commissioner-simson-poland-discuss-green-transition-2023-06-05_en).

82 *Ibidem*.

83 K. Ziółkowska, *Zmiany w KPO rewolucyjne dla energetyki*, 2 czerwca 2023, <https://www.gramwielone.pl/trendy/20147818/zmiany-w-kpo-rewolucyjne-dla-energetyki>.

wewnętrzny, jak i zewnętrzny<sup>84</sup>. Ostateczny kształt prawa w UE wyłania się bowiem podczas negocjacji w Radzie i Parlamencie Europejskim, a państwa członkowskie wykorzystują ten proces jako sposobność do budowania wewnętrznych koalicji na rzecz konkretnych, korzystnych dla siebie rozwiązań lub neutralizacji niekorzystnych propozycji.

Polska dysponuje kilkoma solidnymi argumentami, które mogłaby wykorzystać dla złagodzenia kosztów transformacji, w szczególności w kwestiach związanych z reformą ETS lub mechanizmem dostosowywania cen na granicach emisji dwutlenku węgla (CBAM)<sup>85</sup> – na te tematy dyskutowano w Unii w ostatnich kilkunastu miesiącach. Polski rząd nie był jednak w stanie wypracować konstruktywnej postawy wobec negocjacji w sprawie wspomnianych regulacji (patrz: studium przypadku w ramce). Zamiast prób budowania koalicji na rzecz rozwiązań ukierunkowanych na transformację (Polska liczyła na wsparcie m.in. krajów Europy Środkowej<sup>86</sup>) rząd wybrał drogę negacji i konfrontacji. Wyrazem tego było zawetowanie kilku aktów prawnych (np. w kwietniu 2023 roku przedstawiciele polskiego rządu głosowali w Radzie przeciwko rozporządzeniu CBAM<sup>87</sup> i rozporządzeniu wprowadzającemu zmiany w systemie ETS<sup>88</sup>, a w marcu 2023 przeciwko rozporządzeniu w sprawie zakazu używania samochodów spalinowych<sup>89</sup>). Polska zaskarżyła również niektóre przepisy Fit for 55 do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości<sup>90</sup>.

Ilustracją tego, ile korzyści mogłaby przynieść bardziej konstruktywna postawa polskiego rządu, są efekty wysiłków negocjacyjnych podejmowanych przez posłów do Parlamentu Europejskiego. Politycy zarówno obozu rządzącego, jak i opozycji zasiadający w Parlamencie Europejskim współpracowali w celu wynegocjowania przepisów uwzględniających niektóre polskie potrzeby w zakresie transformacji, takie jak choćby ostateczny kształt tzw. rozporządzenia metanowego<sup>91</sup>. Przykład ten pokazuje, że liderzy polityczni mogliby znaleźć sposób na osiągnięcie konsensusu w sprawie ponadpartyjnej strategii transformacji energetycznej w Polsce.

84 Council of the European Union, *Fit for 55*, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition>.

85 S. Buchholtz, *Wszystko co powinniśmy wiedzieć o dyskutowanym obecnie pakiecie Fit for 55. Co to znaczy dla Polski?*, 20 lipca 2021, <https://www.cire.pl/artykuly/materialy-problemowe/187210-wszystko-co-powinnismy-wiedziec-o-dyskutowanym-obecnie-pakiecie-fit-for-55-co-to-znaczy-dla-polski>.

86 A. Łakoma, *„Fit for 55” – największe wyzwanie dla Polski?*, *op. cit.*

87 Council adopts regulation establishing Carbon Border Adjustment Mechanism, 25 kwietnia 2023, <https://agenceurope.eu/en/bulletin/article/13169/34>.

88 M. Maciuch, *Polski sprzeciw na nic się nie zdał. Reforma systemu handlu emisjami wejdzie w życie, zmiany od 2026 r.*, 25 kwietnia 2023, <https://biznes.interia.pl/gospodarka/news-polski-sprzeciw-na-nic-sie-nie-zdal-reforma-systemu-handlu-e.nId,6739040>.

89 *Polska przeciwko zakazowi aut spalinowych do 2035 r. Premier Morawiecki: „dziękuję pani minister”*, 28 marca 2023, <https://www.money.pl/gospodarka/polska-przeciwko-zakazowi-aut-spalinowych-do-2035-r-premier-morawiecki-dziekuje-pani-minister-6881359503612704a.html>.

90 *Polska skarży do TSUE kolejne elementy pakietu Fit for 55*, 9 sierpnia 2023, <https://businessinsider.com.pl/gospodarka/polska-skarzy-do-tsue-kolejne-elementy-pakietu-fit-for-55/z7638rl>.

91 PGG S.A. *po decyzjach o redukcji metanu w Strasburgu*, 11 maja 2023, <https://www.pgg.pl/strefa-korporacyjna/aktualnosci/1343/Strasburg-PE-glosowanie-metan>.

## Studium przypadku: Polska i system handlu uprawnieniami do emisji

Jedną z najważniejszych kwestii we wdrażaniu pakietu regulacji klimatycznych Fit for 55 w Polsce jest reforma systemu handlu emisjami. W ramach systemu każde państwo członkowskie otrzymuje pakiet uprawnień do emisji, które może sprzedawać firmom i instytucjom emitującym dwutlenek węgla, np. podczas produkcji energii na swoje potrzeby.

Polska od dawna apeluje o reformę systemu, głównie ze względu na wysoką cenę uprawnień, która na początku 2023 roku przekroczyła historyczną barierę 100 euro za tonę<sup>92</sup>. Wolumen emisji w Polsce przewyższa przydzieloną kwotę zapewnioną przez uprawnienia, dlatego rząd jest zmuszony do zakupu uprawnień od państw trzecich (w 2022 roku ich koszt wyniósł około 33 mld zł<sup>93</sup>). W przypadku Polski tzw. luka ETS<sup>94</sup> jest jedną z największych w Europie. Jednak zarówno Warszawa, jak i polskie firmy energetyczne skrytykowały propozycje reform przedstawione ostatecznie przez Komisję Europejską. Polska sprzeciwiła się również systematycznej likwidacji darmowych uprawnień do emisji (obecnie każdy kraj posiada pulę darmowych uprawnień). Zgodnie z propozycjami Komisji darmowe uprawnienia miały być stopniowo znoszone<sup>95</sup>, począwszy od 2026 roku, a całkowicie usunięte w 2034 roku. Polskie władze starały się w ten sposób uniknąć drastycznego wzrostu kosztów, który miałby szczególny wpływ na nasz kraj, np. na koszty ogrzewania gospodarstw domowych, w których znaczna część ciepła jest nadal wytwarzana z węgla<sup>96</sup>. Propozycje zostały jednak ostatecznie przyjęte w kwietniu 2023 roku<sup>97</sup>. Jeśli Polska nie zintensyfikuje wysiłków na rzecz dekarbonizacji ciepłownictwa i transportu, zmiany te będą miały poważne konsekwencje finansowe dla tych sektorów, a tym samym dla całej gospodarki. Skutki reformy ma złagodzić możliwość uzyskania wsparcia ze specjalnie utworzonego Społecznego Funduszu Klimatycznego. Teoretycznie Polska mogłaby być jego największym beneficjentem, ale dostęp do tych środków uzależniony jest od przygotowania Społecznego Planu Klimatycznego, na co każdy kraj członkowski ma dwa lata<sup>98</sup>.

## Wybory parlamentarne 2023: szansa na przyspieszenie transformacji energetycznej

Zapowiedzi sił politycznych, które w wyniku wyborów parlamentarnych przeprowadzonych 15 października 2023 roku utworzyły nowy rząd, dają nadzieję na przyspieszenie procesu transformacji energetycznej.

Większość głównych sił politycznych w Polsce, które do 2023 roku należały do opozycji, popiera przyspieszenie działań związanych z transformacją energetyczną. Największa z dotychczasowych partii opozycyjnych, Platforma Obywatelska, oraz współpracujące z nią w ramach Koalicji Obywatelskiej ugrupowania (w tym Zieloni) postulowały nie tylko bardziej dynamiczny rozwój niskoemisyjnych źródeł energii (OZE i energetyka jądrowa), ale przede wszystkim przyjęcie ambitniejszych planów

92 Ceny uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> przebiły historyczną granicę 100 euro, 21 lutego 2023, <https://energia.rp.pl/co2/art37995861-ceny-uprawnien-do-emisji-co2-przebily-historyczna-granice-100-euro>.

93 B. Derski, R. Zasuń, *W 2022 Polska wyda 33 mld zł na transformację innych państw*, 22 grudnia 2022, <https://wysokienapiecie.pl/80616-w-2022-polska-wyda-33-ml-d-zl>.

94 T. Adamczewski, J. Maćkowiak-Pandera, *Widmo luki ETS*, 27 sierpnia 2021, <https://www.forum-energii.eu/widmo-luki-ets>.

95 M. Maciuch, *Polski sprzeciw na nic się nie zdał*, op. cit.

96 J. Spiller, *Jak zazielenić ciepłownictwo?*, 15 kwietnia 2022, <https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/cieplownictwo-kolektory-sloneczne-11743.html>.

97 *Reforma systemu ETS zatwierdzona. Co się zmieni?*, 26 kwietnia 2023, <https://www.gramzielone.pl/trendy/20144156/reforma-systemu-ets-zatwierdzona-co-sie-zmieni>.

98 M. Maciuch, *Polski sprzeciw na nic się nie zdał*, op. cit.

dekarbonizacji, w tym ograniczenia emisji dwutlenku węgla w sektorze energetycznym o 75% do 2030 roku w stosunku do poziomu z 2022 roku<sup>99</sup>.

Nowa Lewica także ma ambitne plany co do transformacji energetycznej, a wśród jej głównych postulatów są m.in. dynamiczny rozwój energetyki odnawialnej, zwłaszcza morskich i lądowych farm wiatrowych, oraz przeznaczenie 100% środków ze sprzedaży certyfikatów emisji dwutlenku węgla na rozwój sieci energetycznych i inne potrzeby transformacji energetycznej. Lewica proponuje również bardziej aktywną politykę w kwestiach energetycznych i klimatycznych na poziomie UE<sup>100</sup>.

Potrzeba przyspieszenia transformacji energetycznej pojawiła się także w programie wyborczym partii Polska 2050, która utworzyła koalicję Trzeciej Drogi z Polskim Stronnictwem Ludowym. Ugrupowanie ogłosiło plany zmiany przepisów, aby umożliwić bardziej dynamiczny rozwój energetyki odnawialnej. Jednym z jej haseł wyborczych było: „elektrownia w każdym domu”<sup>101</sup>.

Spośród głównych partii opozycyjnych Konfederacja ma najmniej korzystny program przyspieszenia transformacji energetycznej. Choć partia stawia trafne diagnozy problemów polskiej energetyki (w tym kwestii starzejących się mocy wytwórczych) i deklaruje wsparcie dla energetyki jądrowej, to sprzeciwia się stopniowemu odchodzeniu od węgla i opowiada się za wycofaniem Polski z najtrudniejszych obszarów polityki energetyczno-klimatycznej UE<sup>102</sup>.

Wyniki wyborów parlamentarnych potwierdzają, że większość sił politycznych w nowym parlamencie, a w szczególności ugrupowania, który tworzą nowy rząd (Koalicja Obywatelska, Trzecia Droga i Nowa Lewica), popierają potrzebę przyspieszenia transformacji energetycznej. Wskazują na to również postanowienia zawartej umowy koalicyjnej, gdzie zarysowany został ogólny kierunek bardziej ambitnej polityki energetyczno-klimatycznej<sup>103</sup>.

## **Rekomendacje dla Polski: transformacja energetyczna jako droga do wzmocnienia suwerenności energetycznej**

Polska dysponuje dużym potencjałem, aby przeprowadzić skutecznie proces transformacji energetycznej, który mógłby znacząco wzmocnić suwerenność energetyczną państwa. Czynnikiem sprzyjającym prowadzeniu ambitniejszej polityki energetyczno-klimatycznej są wyniki wyborów parlamentarnych w Polsce i objęcie władzy przez ugrupowania popierające postulaty przyspieszenia tej transformacji. W tym celu konieczne jest podjęcie szeregu pilnych działań przez nowy rząd. Z kolei Unia Europejska może również odegrać swoją rolę we wspieraniu Polski w transformacji energetycznej.

### **Uzgodnienie strategii lub prawa w celu określenia ambicji Polski w zakresie czystej energii**

Najważniejszym zadaniem powinno być zbudowanie możliwie jak najszerszego konsensusu politycznego na rzecz transformacji energetycznej. Zadanie to powinno stać się strategicznym celem zarówno

99 B. Sawicki, *Koalicja Obywatelska proponuje rewolucję na sieciach dystrybucyjnych*, 21 września 2023, <https://energia.rp.pl/transformacja-energetyczna/art39146001-koalicja-obywatelska-proponuje-rewolucje-na-sieciach-dystrybucyjnych>.

100 *Program wyborczy KW Nowa Lewica*, <https://lewica.org.pl/program/program-wyborczy-kw-nowa-lewica#ZIELONY-LAD>.

101 *Rozwiązania programowe Polski 2050*, <https://polska2050.pl/rozwiązania-programowe-polski-2050-trzecia-droga-to-programy-a-nie-klotnie>.

102 J. Wiech, *Jedno pytanie do programu energetycznego Konfederacji: dobra, co dalej? [KOMENTARZ]*, 26 czerwca 2023, <https://energetyka24.com/elektroenergetyka/analizy-i-komentarze/jedno-pytanie-do-programu-energetycznego-konfederacji-dobra-co-dalej-komentarz>.

103 *Umowa koalicyjna*, 10 listopada 2023, <https://platforma.org/upload/document/203/attachments/433/UmowaKoalicyjna.pdf>.

w polityce wewnętrznej, jak i zagranicznej, porównywalnym z konsensusem osiągniętym przez elity polityczne w celu doprowadzenia do przystąpienia Polski do UE i NATO. Uznanie tego za cel strategiczny nie tylko podkreślałoby powagę wyzwania, ale też nakładałoby na elity rządzące obowiązek znalezienia kompromisu wokół kluczowych aspektów transformacji energetycznej i wzmocniłoby szanse Polski na realizację celów w tym obszarze. Dałoby to również rządowi silniejszy mandat do negocjowania kształtu polityki energetycznej i klimatycznej w ramach UE.

Taki konsensus mógłby przybrać kształt dokumentu strategicznego lub ustawy przyjętej przez parlament, co zwiększyłoby szanse na skuteczną realizację strategii transformacji energetycznej w ciągu najbliższych trzech dekad. Sam proces negocjowania takiego porozumienia mógłby przyczynić się do złagodzenia istniejącego sporu politycznego między najważniejszymi obozami. Nowy rząd powinien zadbać o to, aby w proces wypracowywania takiego porozumienia zaangażowane były również firmy operujące w najważniejszych sektorach gospodarki, a także związki zawodowe, co pozwoli przekonać je, że długofalowa transformacja energetyczna może poprawić konkurencyjność Polski w świecie i przynieść znaczące korzyści gospodarcze. Opracowujący takie porozumienie mogliby wykorzystać zainteresowanie części górniczych związków zawodowych porozumieniem, które umożliwiłoby zatrudnienie w sektorze wiatrowym w przypadku zamknięcia kopalni<sup>104</sup>.

## **Rozwiązanie sporów prawnych z Unią Europejską i odblokowanie funduszy na transformację energetyczną**

Aby uruchomić dostępne dla Polski środki, rząd powinien doprowadzić do jak najszybszego rozwiązania sporów prawnych z instytucjami unijnymi. Dotyczy to w pierwszej kolejności środków z Krajowego Planu Odbudowy<sup>105</sup>, których znaczna część przeznaczona jest na projekty związane z transformacją energetyczną. Rząd powinien również skorzystać z innych specjalnych instrumentów stworzonych w ramach UE w celu wsparcia transformacji energetycznej w państwach członkowskich, takich jak choćby wspomniany wyżej Społeczny Fundusz Klimatyczny<sup>106</sup>. Ma on służyć finansowaniu działań i inwestycji wspierających gospodarstwa domowe, mikroprzedsiębiorstwa i użytkowników transportu. Rozwiązanie sporów prawnych nie tylko uwolniłoby fundusze unijne przeznaczone na wsparcie zielonej transformacji, ale także pozwoliłoby Polsce zacząć odbudowywać swój status w Unii. Jest to konieczne dla Warszawy, jeśli chce wzmocnić swoją pozycję negocjacyjną, aby wpływać na inne polityki UE, ale także w kontekście kształtowania decyzji podejmowanych w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

## **Poprawa ram regulacyjnych**

Żeby zapewnić transformację energetyczną, rząd musi wprowadzić niezbędne zmiany regulacyjne, szczególnie w odniesieniu do przyszłego rozwoju sektora energii odnawialnej. Konieczna jest dalsza liberalizacja przepisów dotyczących lądowej energetyki wiatrowej. Ważne jednak, by proces zmian przebiegał transparentnie i z poszanowaniem reguł dobrej legislacji, by uniknąć takich sytuacji, jak ta podczas próby uchwalenia zmian przepisów wiatrakowych łącznie z rozwiązaniami przewidującymi zamrożenie cen energii<sup>107</sup>. Ważne jest także wprowadzenie zmian w przepisach dotyczących fotowoltaiki, aby zwiększyć korzyści dla konsumentów. W świetle coraz ambitniejszych celów stawianych

104 Dwa górnicze związki zawodowe apelują o odblokowanie rozwoju energetyki wiatrowej, 6 marca 2023, <https://zielonagospodarka.pl/dwa-gornicze-zwiazki-zawodowe-apeluja-o-odblokowanie-rozwoju-energetyki-wiatrowej-11026>.

105 K. Ziółkowska, *Zmiany w KPO rewolucyjne dla energetyki*, op. cit.

106 Rada Unii Europejskiej, „Gotowi na 55”: fundusz dla najbardziej dotkniętych obywateli i firm – infografika, 26 kwietnia 2023, <https://www.consilium.europa.eu/pl/infographics/fit-for-55-social-climate-fund>.

107 M. Wandas, „Afera wiatrakowa” czy burza w szklance wody? Przyszła koalicja mierzy się z pierwszym kryzysem, 5 grudnia 2023, <https://oko.press/afere-wiatrakowa-poprawki>.



odnawialnym źródłom energii w miksie energetycznym na poziomie wspólnotowym polski rząd powinien zaproponować zmiany legislacyjne, które sprawią, że realizacja projektów fotowoltaicznych będzie bardziej atrakcyjna z perspektywy prosumentów.

Władze powinny kontynuować programy Mój Prąd i Czyste Powietrze, ale zmodyfikować je w taki sposób, aby były one bardziej dostępne dla zainteresowanych, poprzez dalszą liberalizację kryteriów składania wniosków do tych programów.

## **Przyjęcie jasnego i bardziej ambitnego harmonogramu stopniowego odchodzenia od węgla**

Ważnym zadaniem nowego rządu będzie przyjęcie ambitnej i klarownej ścieżki odchodzenia od węgla. Dekarbonizacja polskiego miksu energetycznego będzie wymagała systematycznego ograniczania wykorzystania węgla, przede wszystkim poprzez zwiększanie udziału energii odnawialnej. Uzupełnieniem powinna być energia jądrowa, zarówno z dużych elektrowni jądrowych, jak i małych reaktorów modułowych. Polskie władze nie powinny jednocześnie traktować projektów jądrowych jako priorytetu w polityce energetycznej; duże większe znaczenie z punktu widzenia szybszej zmiany miksu energetycznego mają bowiem projekty OZE. Polska powinna dodatkowo zwiększyć produkcję i wykorzystanie biometanu oraz zielonego wodoru, zwłaszcza w transporcie i ciepłownictwie, aby wesprzeć realizację celów UE w zakresie energii odnawialnej. Jeśli jednak wziąć pod uwagę duże uzależnienie polskiego systemu elektroenergetycznego od elektrowni węglowych (w tym we wrażliwym społecznie sektorze ciepłowniczym), najlepszym rozwiązaniem w perspektywie średnioterminowej byłoby zastąpienie likwidowanych „węglówek” elektrowniami gazowymi. Zwiększenie roli gazu jako paliwa przejściowego w niektórych częściach gospodarki może nastąpić nie tylko dzięki już zbudowanej infrastrukturze, takiej jak gazoport w Świnoujściu czy gazociąg Baltic Pipe, ale także dzięki planowanym inwestycjom, takim jak budowa terminalu LNG w Gdańsku. Jednocześnie władze i spółki energetyczne powinny powstrzymać się od inwestowania w budowę nowych bloków węglowych czy modernizację istniejących jednostek.

## **Rozbudowa sieci elektroenergetycznych**

Oprócz inwestycji związanych z przekształceniem miksu energetycznego jednym z najpilniejszych zadań dla rządu i kontrolowanych przez państwo firm energetycznych jest przyspieszenie działań mających na celu rozbudowę sieci elektroenergetycznych. Umożliwiłoby to wykorzystanie większej ilości energii elektrycznej produkowanej ze źródeł odnawialnych. Władze powinny również inicjować i wspierać rozbudowę potencjału magazynowania energii w Polsce, wykorzystując technologie dostępne w kraju oraz zainteresowanie firm energetycznych realizacją tego typu projektów. Inwestowanie w rozbudowę sieci i magazynowanie energii zwiększyłoby szansę na stworzenie bardziej rozproszonego (zdecentralizowanego) systemu energetycznego<sup>108</sup>, który nie tylko byłby mniej emisyjny, ale także zmniejszyłby zależność od importu paliw kopalnych.

## **Przyspieszenie procesu poprawy efektywności energetycznej**

Polska musi zwiększyć wysiłki na rzecz poprawy efektywności energetycznej, zwłaszcza w kontekście zmian regulacyjnych zachodzących w Unii Europejskiej. Będzie musiała to zrobić również dlatego, żeby uzyskać dostęp do unijnych środków wsparcia. Przyjęta w lipcu 2023 roku nowelizacja dyrektywy o efektywności energetycznej wprowadza zmiany uzależniające dostęp do funduszy unijnych od podjęcia stosownej modernizacji infrastruktury. W tym celu Polska powinna kontynuować programy, takie

<sup>108</sup> K. Urban, „Polska może stać się liderką transformacji energetycznej”, 23 grudnia 2021, <https://smoglab.pl/polska-transformacja-energetyczna-oze>.

jak Czyste Powietrze, rozszerzać ich dostępność i zwiększać inwestycje w masową termomodernizację budynków. Rząd powinien także opracować strategię przyspieszenia procesu elektryfikacji ciepłownictwa i transportu.

Władze muszą również dążyć do wpływania na zmianę nawyków społecznych sprzyjających środowisku. Rząd powinien organizować nowe kampanie medialne promujące zachowania energooszczędne, opierając się choćby na przykładzie takich inicjatyw, jak kampania „Oszczędzamy energię”, prowadzona przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska w 2021 roku oraz kontynuowana w 2022 w odpowiedzi na kryzys energetyczny<sup>109</sup>.

## **Odpowiednie wydatkowanie funduszy ETS**

Polski rząd powinien radykalnie zmienić podejście do wydawania środków uzyskanych ze sprzedaży uprawnień do emisji dwutlenku węgla. Konieczne jest przeznaczanie 100% środków pozyskanych z ETS na potrzeby transformacji energetycznej. Dotąd środki te były w większości przeznaczane na cele niezwiązane bezpośrednio z transformacją, takie jak subsydiowanie ulg podatkowych czy modernizacja infrastruktury kolejowej<sup>110</sup>.

## **Zalecenia dla Unii Europejskiej: wsparcie i monitoring**

### **Osiągnięcie kompromisu w sprawie sprawiedliwego tempa transformacji**

Przy tworzeniu nowych przepisów Unia Europejska i państwa członkowskie powinny brać pod uwagę specyfikę poszczególnych krajów oraz obiektywne uwarunkowania dotyczące indywidualnych możliwości w zakresie tempa i głębokości transformacji energetycznej. W przypadku Polski odpowiednie tempo transformacji energetycznej powinno uwzględniać znaczącą rolę węgla w gospodarce oraz w sektorze elektroenergetycznym i ciepłowniczym w porównaniu z innymi krajami Wspólnoty. Rozsądnym kompromisem mogłoby być zażądanie przez UE od Polski jasnej strategii transformacji energetycznej i ambitniejszego niż obecnie planu odchodzenia od węgla. W zamian Bruksela mogłaby wykazać gotowość do wymiernych ustępstw co do funkcjonowania polskich elektrowni węglowych w ciągu następnej dekady. Dobrym kompromisem mogłaby być zgoda państw członkowskich głosujących w Radzie UE na przedłużenie rynku mocy dla elektrowni węglowych do 2028 roku. Polska mocno za tym optuje, a ponieważ proces legislacyjny związany z projektowaniem rynku energii elektrycznej trwa, osiągnięcie ostatecznego porozumienia uwzględniającego polskie postulaty wciąż jest możliwe.

### **Stosowanie zasady warunkowości przy przydzielaniu funduszy na transformację energetyczną**

Nawet przy zwiększonej elastyczności Unia Europejska nie powinna rezygnować z zasady warunkowości, która uzależnia wypłatę środków na transformację energetyczną od przestrzegania praworządności w Polsce. Instytucje unijne, w szczególności Komisja Europejska, powinny ściśle monitorować sposób wydatkowania funduszy przekazywanych Warszawie. Ważnym elementem będzie także monitorowanie wydatkowania przez polskie władze środków uzyskiwanych ze sprzedaży uprawnień do emisji dwutlenku węgla.

109 „Oszczędzamy energię” – kampania społeczna Ministerstwa Klimatu i Środowiska, 23 września 2022, <https://www.gov.pl/web/edukacja-ekologiczna/oszczedzamy-energie-kampania-spoeczna-ministerstwa-klimatu-i-srodowiska>.

110 „Rz”: rząd znowu przejadł pieniądze na transformację energetyczną, 10 sierpnia 2022, <https://businessinsider.com.pl/gospodarka/rz-rzad-znowu-przejadl-pieniadze-na-transformacje-energetyczna/hpz1nzx>.

## Większe zaangażowanie w promowanie transformacji energetycznej w Polsce

Komisja Europejska powinna również bardziej zaangażować się w promocję w Polsce pakietu regulacji klimatycznych Fit for 55, wykorzystując przychylne nastawienie większości Polaków do transformacji energetycznej. Ważnym elementem takiej kampanii mogłoby być odwoływanie się do kategorii suwerenności energetycznej, wskazujące na polskie sukcesy w uniezależnieniu się od dostaw gazu z Rosji. Kampania powinna również podkreślać pozytywny wpływ tych zmian na ceny energii elektrycznej i konkurencyjność polskiej gospodarki w długim okresie. Odpowiednia komunikacja i polityka informacyjna są konieczne, gdyż tylko w ten sposób można próbować neutralizować negatywny przekaz na temat polityki energetycznej i klimatycznej UE, który czasami pochodzi od części polskich środowisk politycznych. Wspólnota powinna bardziej zaangażować się w promocję, m.in. prowadzić kampanie w mediach dostępnych w Polsce, w tym na portalach internetowych, w radiu i telewizji. Jest to szczególnie ważne w obliczu ostatnich kampanii informacyjnych ustępującego rządu, które przedstawiały działania UE w zakresie polityki energetyczno-klimatycznej jako zagrażające polskiej gospodarce i społeczeństwu.

## Wnioski

Transformacja energetyczna to maraton, a nie sprint. Polska powinna potraktować obecny kryzys energetyczny, z którym borykają się ona i inne kraje unijne, nie jako pretekst do zaniechania lub spowolnienia transformacji energetycznej, ale jako szansę na jej przyspieszenie. Nie ma czasu do stracenia, ponieważ wdrożenie systemowych zmian nie tylko pomoże osiągnąć cele klimatyczne, ale także pozwoli skutecznie zapobiegać poważniejszym kryzysom energetycznym i gospodarczym w przyszłości. Co równie ważne, jeśli Polska przyspieszy działania na rzecz transformacji energetycznej, będzie miała szansę nie tylko poprawić swoją konkurencyjność gospodarczą, ale także wzmocnić pozycję polityczną w Unii. Ambitna polityka energetyczno-klimatyczna Polski, jednego z największych krajów członkowskich Unii Europejskiej, wzmocniłaby także samą Wspólnotę w obliczu obecnych wyzwań geopolitycznych, zwłaszcza w kontekście inwazji Rosji na Ukrainę i nasilającej się konkurencji gospodarczej między Stanami Zjednoczonymi a Chinami. Polska powinna również mieć ambicję pracy na rzecz poprawy konkurencyjności całej unijnej gospodarki, a tym samym zwiększania siły gospodarczej i politycznej UE w globalnym układzie sił.

**Szymon Kardaś** – dr, główny specjalista ds. energetycznych w programie European Power w European Council on Foreign Relations (ECFR). Od 2010 roku adiunkt na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych (Uniwersytet Warszawski). W latach 2012–2022 główny specjalista ds. polityki energetycznej Rosji w Zespole Rosyjskim Ośrodka Studiów Wschodnich (OSW).

### Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa  
tel. (48-22) 536 02 00  
fax (48-22) 536 02 20  
batory@batory.org.pl  
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach  
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska  
Korekta: Joanna Liczner  
Warszawa 2024  
ISBN 978-83-67750-61-5