

Nowe otwarcie w energii i klimacie. Jak zaplanować dokumenty strategiczne.

Koalicja rządowa deklaruje nowe otwarcie w energetyce i znacznie ambitniejsze cele transformacji – choć na razie bez większych konkretów. Jednym z pierwszych zadań nowego rządu jest zaproponowanie polityki i szeregu strategii klimatyczno-energetycznych. Polaryzacja, próby dezinformacji i napięcie polityczne nie będą pomagać w uzgodnieniu tych dokumentów. Obroną dla tego procesu będą: rzetelność przygotowania, transparentność i oparcie na liczbach. Wcześniej koalicja rządząca musi jednak podjąć wspólne decyzje – dotyczące wykorzystania lub ograniczania roli, jaką mają pełnić węgiel, gaz, atom czy silniki spalinowe, a także wobec celu neutralności klimatycznej. Wszystko to z pewnością będzie budzić kontrowersje. A brak spójności w tych obszarach będzie negatywnie wpływać na wdrażanie przyjętych rozwiązań.

Przygotowanie nowej polityki energetyczno-klimatycznej kraju powinno być podparte rzetelnymi analizami, które będą uzasadnieniem dla dokonanych wyborów. Aby wesprzeć merytoryczny głos w tym procesie, powinna zostać powołana Rada, złożona z wiodących krajowych ekspertek i ekspertów.

Kontekst

Zaległości w przygotowaniu dokumentów strategicznych są duże. Obecnie obowiązująca Polityka energetyczna Polski do 2040 r. (PEP) była przestarzała już w momencie jej publikacji trzy lata temu, ponieważ nie uwzględniała realiów ekonomicznych i technologicznych w energetyce oraz palących potrzeb inwestycyjnych. Do tego Polska jest jednym z niewielu unijnych krajów, które dotąd nie przyjęły Długoterminowej strategii niskoemisyjnego rozwoju ani nie przekazały do Komisji Europejskiej projektu zaktualizowanego Krajowego planu na rzecz energii i klimatu (KPEiK). Nigdy nie została przyjęta Strategia dla ogrzewania oraz ciepłownictwa, co skutkuje fatalnym stanem tych sektorów.

Dokumenty strategiczne przygotowane przez rządy PiS, czyli KPEiK, PEP, projekt Strategii ciepłownictwa czy Polska strategia wodorowa – nie tylko nie przygotowują nas na przyszłość, ale są sprzeczne ze sobą – co podważa ich wiarygodność. Zawarte w nich założenia dotyczące zarówno wykorzystania węgla, jak i np. wejścia elektrowni jądrowej do polskiego systemu są oddzielone od realiów rynkowych, regulacyjnych i technologicznych i wymagają pilnej aktualizacji. Bez tego zrośnie zagrożenie dla bezpieczeństwa energetycznego kraju.

Dlaczego to pilne?

W Polsce od lat panuje przekonanie, że dokumenty strategiczne nie są potrzebne, i raczej przeszkadzają w swobodnym podejmowaniu decyzji politycznych. Odległe cele ocenia się nie z perspektywy aspiracji ich osiągnięcia i mobilizowania do działania, ale z punktu widzenia „realności ich osiągnięcia” tu i teraz. Rząd PiS w ostatnim czasie dokonał dużego wysiłku do przekonania opinii społecznej do budowy elektrowni jądrowej – tymczasem w zakresie wielu obszarów transformacji, np. rozwoju OZE, odchodzenia od paliw kopalnych w różnych sektorach gospodarki – podobnego zaangażowania brakuje. Wyjątkiem jest jedynie program Czyste powietrze, który rozdziela duże środki finansowe – ale także tutaj nie ma spójnej strategii i zarysowania celów zakotwiczonych w strategii energetycznej kraju.

W sytuacji, w której jest Polska – pogarszającego się bilansu energetycznego oraz przyspieszania transformacji energetycznej (również dzięki oddolnym decyzjom podejmowanym przez gospodarstwa domowe) – konieczne jest jasne określenie celów transformacji, aby przygotować społeczeństwo i firmy na nadchodzące zmiany. Jest to ważne dla ukierunkowania inwestycji, mobilizacji biznesu, zwiększania konkurencji, obniżania kosztów i optymalnego zaplanowania wsparcia finansowego projektów, które są Polsce potrzebne. Istotne jest też dostosowanie łańcuchów dostaw oraz rozwój lokalnego przemysłu tam, gdzie jest to możliwe – dla kluczowych komponentów.

Od czego zacząć?

Dobrze przygotowane polityki publiczne muszą wywodzić się z rzetelnych analiz, ale nie jest możliwe, aby opierały się tylko na liczbach.

Konieczne jest podjęcie szeregu ważnych decyzji politycznych, które są niezbędne do tego, by móc obronić i konsekwentnie realizować przyjęte cele – dobierając optymalne ścieżki dojścia do nich.

Obecny rząd koalicyjny musi wyznaczyć daty kamieni milowych:

- odejścia od **węgla** w elektroenergetyce, ciepłownictwie i ogrzewnictwie indywidualnym;
- odejścia od **gazu ziemnego** w elektroenergetyce, ciepłownictwie, ogrzewnictwie i przemyśle;
- odejścia od rejestrowania nowych i używanych **pojazdów spalinowych**;
- dalszej (powyżej już zaplanowanych 18 GW) rozbudowy **energetyki wiatrowej na morzu**;
- uruchamiania dużych **bloków energetyki jądrowej**, bądź jasnej deklaracji o zaniechaniu dalszej pracy nad projektami;
- celu **neutralności klimatycznej** w 2050 r. – przyjęć jasną deklarację jej osiągnięcia.

Wyznaczone daty powinny być ambitne, z uwzględnieniem technicznych i finansowych możliwości kraju i społeczeństwa. Powinny być uzgodnione na podstawie szerokich konsultacji z interesariuszami, ekspertami i obywatelami. O akceptację społeczną dla wprowadzanych zmian można i powinno się zabiegać – nie tylko prowadząc transparentną politykę w oparciu o rzetelne dane, ale też przygotowując regulacje i programy wsparcia finansowego, które napędzą niezbędne inwestycje.

Jakie dokumenty strategiczne rząd musi przygotować?

Rząd jest zobowiązany do tworzenia dokumentów strategicznych na podstawie prawa krajowego i unijnego. Niektóre strategie powinny dotyczyć poszczególnych sektorów, inne całej gospodarki, w różnych okresach. Zamieszczona poniżej tabela systematyzuje te dokumenty. Warto zwrócić uwagę, że także już przyjęte strategie wymagają rewizji, ze względu na aktualizacją unijnej polityki klimatyczno-energetycznej w pakiecie Fit for 55¹.

¹ <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/>

Tabela 1. Strategiczne dokumenty w obszarze polityki energetycznej i klimatycznej

Nazwa	Obszar gospodarki	Status	Okres obowiązywania nowych wersji
Długoterminowa strategia niskoemisyjna	Cała gospodarka	Brak. Powinna być zostać przyjęta w 2020 roku	2020-2050
Krajowy Plan na rzecz Energii i Klimatu	Cała gospodarka	Przyjęta wersja z 2021 roku. Wymagana nowa, robocza wersja, powinna być powstać do połowy 2023 roku	2024-2034
Polityka energetyczna Polski do 2040 r.	Głównie: elektroenergetyka, ciepłownictwo, ogrzewnictwo indywidualne, transport	Przyjęta, najnowsza aktualizacja z roku 2021. Wymaga pilnej aktualizacji	2026-2036 lub dłużej
Strategia dla ciepłownictwa do 2030 r. z perspektywą do 2040 r.	Ciepłownictwo systemowe	Nieprzyjęta. Przygotowana w roku 2022. Projekt wymaga aktualizacji. Konieczne objęcie strategią ogrzewania w budynkach indywidualnych	2022-2030 (2040)
Długoterminowa strategia renowacji budynków	Budynki	Przyjęta wersja z roku 2022. Wymaga aktualizacji. Brak wdrażania	2020-2050
Polska Strategia Wodorowa do roku 2030	Cała gospodarka, gdzie potencjalnie wykorzystywany będzie zielony wodór	Przyjęta w roku 2021. Wymaga aktualizacji	2021-2030 (2040)
Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku	Transport	Przyjęta w roku 2019. Wymaga aktualizacji i dłuższego horyzontu czasowego	2020-2030 (2040)

Dokumenty wykazane w tabeli powstawały w różnym czasie, były tworzone przez różnych autorów, w różnych resortach, przy wykorzystaniu różnych narzędzi analitycznych, a do tego przy niespójnych założeniach. Niektóre z tych dokumentów strategicznych pełnią rolę nadrzędną wobec kolejnych, co nie zostało jasno określone na etapie prac.

Teraz konieczne jest nowe przygotowanie tych dokumentów, po uspoźnieniu założeń politycznych, w procesie, o którym piszemy niżej.

Proces przygotowania

Wraz ze zmianą rządu, zmieniło się podejście wobec polityki klimatycznej. Stan energetyki, zmieniająca się sytuacja paliwowa oraz nowe regulacje wymuszają zmianę sposobu myślenia. Zgodnie umową koalicyjną, nowa władza zauważa m.in. konieczność przeciwdziałania kryzysowi klimatycznemu i zapowiada przyspieszenie transformacji opartej na OZE². To nowe otwarcie powinno być zakotwiczone m.in. w strategii długoterminowej, KPEiK i PEP oraz znaleźć odzwierciedlenie w konkretnych decyzjach i wdrażaniu.

² <https://platforma.org/upload/document/203/attachments/433/UmowaKoalicyjna.pdf>

Kompleksowe podejście

Żeby uniknąć błędów z przeszłości, nowy rząd powinien kompleksowo podejść do opracowania dokumentów strategicznych, czyli **zaplanować pracę nad wszystkimi zgodnie z hierarchią ważności, czasem obowiązywania i wymaganym poziomem szczegółowości**. Muszą one być spójne ze sobą – zarówno pod względem określenia zapotrzebowania różnych sektorów na energię (np. w związku z elektryfikacją ogrzewania, transportu i przemysłu), jak również pod względem strategii i prawa unijnego.

Pierwszy krok – decyzje polityczne

Konieczne są rozstrzygnięcia polityczne w ramach rządu nt. wyżej wymienionych kamieni milowych, dotyczących roli węgla, gazu, ropy w gospodarce oraz akceptacji dla alternatyw i determinacji we wprowadzaniu zmian.

Spójność pomiędzy dokumentami i silna koordynacja

Spójność przygotowania dokumentów powinno zagwarantować odpowiedzialne za proces Ministerstwo Klimatu i Środowiska, przy pomocy generalnego wykonawcy, który skoordynuje pracę kilku instytucji (np. instytutów badawczych podległych Ministerstwu). Dokumenty powinny być przygotowane według uwspólnionych założeń cenowych i technologicznych, najlepiej w tym samym modelu energetycznym.

Wykorzystanie zaplecza

Ministerstwo nie posiada wystarczających własnych zasobów do wykonania tak potężnej pracy analitycznej oraz obrony opracowanych założeń – w konsultacjach międzyministerialnych i społecznych. Dlatego powinno skorzystać z podległych sobie instytutów badawczych, które mogą wykonywać analizy na zlecenie urzędów centralnych według szybkiej ścieżki³. Są to:

- **Narodowe Centrum Badań Jądrowych**, gdzie znajduje się Interdyscyplinarny Zakład Analiz Energetycznych, tworzący i aktualizujący modele energetyczne wykorzystywane do analizy oddolnej transformacji energetycznej Polski⁴.
- **Instytut Ochrony Środowiska**, gdzie znajduje się Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami i zespół analityczny z kompetencjami i narzędziami modelowania ekonomicznego w Centrum Analiz Klimatyczno-Energetycznych⁵.
- **Instytut Energetyki - Państwowy Instytut Badawczy**, specjalizujący się w badaniach nad nowoczesnymi technologiami energetycznymi i publikujący analizy dotyczące strategii energetycznych⁶.

Rada ekspercka oraz transparentność

Minister Klimatu powinien powołać **Radę ds. polityki energetyczno-klimatycznej (lub niskoemisyjnej transformacji Polski)**, która wzmocni merytorycznie prace resortu, zwiększy transparentność procesu i pomoże zbudować konsensus wokół głównych wniosków. Do Rady powinni być zaproszeni ekspercki i eksperci z udokumentowanym doświadczeniem zawodowym, reprezentujący różne punkty widzenia i doświadczenie. Zadaniem zespołu powinno być opiniowanie założeń oraz propozycji, rozstrzygnięcie dylematów. Członkowie Rady powinni być zobowiązani do przestrzegania zasad:

- 1) Pracy w ramach wcześniej uzgodnionych na poziomie politycznym celów długoterminowych.
- 2) Zachowania bezstronności w proponowaniu rozwiązań technologicznych.
- 3) Przedstawiania konstruktywnych rozwiązań dla zidentyfikowanych przez siebie barier.

Konsultacje

Ministerstwo powinno powołać platformę interesariuszy i zapraszać ich do konsultacji/wymiany informacji nt. poszczególnych etapów prac – np. na etapie ustalania założeń lub realizacji kamieni milowych zapisanych w

³ <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/instytuty-badawcze-17622736/roz-4>

⁴ <https://idea.edu.pl/>

⁵ <https://climatecake.ios.edu.pl/>

⁶ <https://ien.com.pl/instytut/zakres-dzialalnosci>

dokumentach. Jednocześnie, posiadając dane i analizy wewnętrzne, resort będzie w stanie prowadzić dialog i obronić się przed dezinformacją i twardym lobbyngiem promującym rozwiązania wyłącznie jednej branży – kosztem innych.

Takie podejście byłoby nowym otwarciem w tworzeniu polityki publicznej w Polsce. Do tej pory przygotowanie dokumentów strategicznych pozostawiało wiele do życzenia.

Na końcu etapu przygotowania dokumentów strategicznych, trzeba otworzyć ustawowy, szeroki proces konsultacji społecznych oraz politycznych. Powinny też zostać wykorzystane materiały zebrane w ramach tzw. pre-konsultacji KPEiK i PEP, które odbyły się latem 2023 roku⁷.

Wnioski

Polska, jako piąty największy kraj w UE, będący w trudnej sytuacji energetycznej, który nie rozważa wyjścia z UE, zasługuje na rzetelnie przygotowaną i profesjonalnie wdrażaną politykę energetyczno-klimatyczną. Wraz z nowym rządem, z politycznym poparciem parlamentu, powinien podjąć strategiczne decyzje odnośnie polskiej transformacji niskoemisyjnej. Tylko konkretne i sięgające dłuższego horyzontu czasowego działania pozwolą na zbudowanie podstaw rozwoju nowoczesnej gospodarki i silnego społeczeństwa.

Proces tworzenia dokumentów strategicznych musi być spójny, inkluzywny i transparentny, wykorzystujący najlepszą wiedzę i narzędzia analityczne, toczony w dialogu z interesariuszami i społeczeństwem. Dzięki temu, rząd będzie miał solidne podstawy do dalszych reform w państwie i dużo silniejszy głos w nadchodzących negocjacjach o nowym celu redukcji emisji do 2040 roku w Unii Europejskiej.

Autorzy: Tobiasz Adamczewski, Joanna Pandera

Data publikacji: 18 stycznia 2024 r.

⁷ <https://www.gov.pl/web/klimat/prekonsultacje-w-zkresie-aktualizacji-dokumentow-strategicznyc-kpeikpep2040>