

dr Christian Schnell, radca prawny, ekspert, Instytut Jagielloński

Planowanie strategiczne i operacyjne w zakresie energii i klimatu - cz. II



Fot. NE

Wyzwania, w tym szczególnie ambitne cele energetyczno-klimatyczne Unii Energetycznej, wyznaczone przez UE oraz nowe ramy prawne wymuszające przejście do energetyki niskoemisyjnej, przedstawione w pierwszej części artykułu stawiają polski sektor elektroenergetyczny przed ogromnym wyzwaniem. W takim otoczeniu prawno-rynkowym niezbędnym staje się opracowanie kompleksowej i zintegrowanej ścieżki rozwoju energetyki niskoemisyjnej w Polsce. W drugiej części artykułu przedstawione zostaną główne wytyczne UE, w zakresie kształtowania polityki niskoemisyjnej oraz przegląd polskich strategii i planów w zakresie energii i klimatu.

■ Zintegrowany Plan Krajowy w zakresie Energii i Klimatu

Kluczowym elementem Pakietu Zimowego jest projekt rozporządzenia dotyczący zarządzania Unią Energetyczną¹, zawierający przepisy ramowe mające za zadanie zapewnić wiarygodne podstawy dla dalszych zobowiązań dotyczących transformacji energetycznej, w zakresie działań operacyjnych do 2030 r., a działań strategicznych do 2050 r.

Co dziesięć lat, począwszy od 2019 r. każdy kraj członkowski będzie zobowiązany przyjęc zintegro-

wany plan krajowy w zakresie energii i klimatu, obejmujący okres dziesięciu lat, licząc od okresu 2021-2030, z perspektywą dalszego obniżenia emisji gazów cieplarnianych do 2050 r. Plan polega na szczegółowym przedstawieniu informacji przez dane kraje członkowskie, np. krajowe cele i strategię, dodatkowe procedury administracyjne i stosowane środki wsparcia, a ostatecznie projekcje emisji gazów cieplarnianych na następne dziesięć lat. Raporty z postępów powinny być składane co dwa lata, a ich aktualizacja możliwa jest co pięć lat. Projekt planu powinien zostać przedłożony Komisji do 1 stycznia 2018 r., natomiast potem projekt ma podlegać konsultacji w regionie, a ostatecznie ma być notyfikowany do 1 stycznia 2019 r.²

Wydaje się, że tylko na podstawie (notyfikowanego) planu wprowadzenie systemów wsparcia energetyki, w tym mechanizmów rynku mocy oraz OZE, będzie możliwe. Potwierdzeniem tego jest fakt, iż dotychczas notyfikowane przez Komisję rynki mocy wdrożone w Wielkiej Brytanii i Francji, wymagały od tych krajów zaprezentowania odpowiedniej ścieżki niskoemisyjnej, która warunkowała zgodę Komisji³.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę na kolejną istotną kwestię, a mianowicie zgodnie z rekomendacją Instytutu Bruegla, bardzo wpływowy think tank w Brukseli, najprawdopodobniej w następnej perspektywie budżetowej 2021-2026 zintegrowany plan w zakresie energii i klimatu, na poziomie regionalnym (i może nawet lokalnym) będzie warunkiem 'ex ante' dla wypłaty funduszy kohezyjnych i strukturalnych⁴, podobnie jak w przypadku wojewódzkich planów gospodarki odpadami - należy w tym miejscu przypomnieć o konieczności notyfikacji wojewódzkich planów inwestycyjnych w zakresie gospodarki odpadami, która może być konieczna również w przypadku regionalnych zintegrowanych planów w zakresie energii i klimatu.

■ Planowanie strategiczne w sektorze energetycznym od 2009 r.

Przez ostatnich kilka lat polski rząd nie był w stanie uchwalić długofalowego planu strategicznego dla sektora energetycznego. Ostatnie dokumenty tego rodzaju to Polityka Energetyczna Polski

”

Co dziesięć lat, począwszy od 2019 r. każdy kraj członkowski będzie zobowiązany przyjąć zintegrowany plan krajowy w zakresie energii i klimatu, obejmujący okres dziesięciu lat, licząc od okresu 2021-2030, z perspektywą dalszego obniżenia emisji gazów cieplarnianych do 2050 r.

do 2030 r., uchwalona przez Radę Ministrów 10 listopada 2009 r.⁵ oraz Krajowy Plan Działania w zakresie energetyki odnawialnej z 2010 r., przy czym ten dokument został ostatecznie uzgodniony z Komisją Europejską w 2011 r.⁶ Ministerstwo Gospodarki opracowało latem 2015 r. dokument pt. Polityka Energetyczna Polski do 2050 r.⁷, jednak nie trafił on do Komitetu Stałego Rady Ministrów przed wyborami parlamentarnymi. Pod koniec lipca 2016 r. Ministerstwo Rozwoju przedstawiło swoją wizję rozwoju sek-

tora do 2030 r. w dokumencie pt. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. W międzyczasie dokument został uchwalony przez Radę Ministrów⁸. Co istotne, również lokalne plany zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, sporządzane na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne⁹ oraz lokalne plany gospodarki niskoemisyjnej, sporządzane w oparciu o funkcjonujące od 2008 r. europejskie „Porozumienie burmistrzów”, firmowane przez Komisję Europejską dobrowolne zrzeszenie gmin deklarujących realizację celów unijnej polityki energetyczno-klimatycznej na poziomie lokalnym (realizacja pakietu 3x20), zawierają większość danych, które stanowią elementy Zintegrowanego Planu Krajowego w zakresie Energii i Klimatu, szczególnie w części analitycznej. Zatem plan, który jest wymagany przez Komisję tylko w pewnym zakresie będzie wymagał nowych informacji jak np. w wymiarze pt. „Badanie naukowe, innowacje i konkurencyjność”, gdzie plan wymaga przedstawienia opisu polityki i środków krajowych z uwzględnieniem informacji o sposobach przełożenia celów strategicznych planów UE, w zakresie technologii pt. „EPSTE”¹⁰ - częściowo informacje te zostały uwzględnione w projekcie ustawy o elektromobilności¹¹. Nowym elementem jest również opis polityki i środków mających na celu osiągnięcie indywidualnych celów na 2030 r. w zakresie OZE. Przedmiotowe polityki i środki zostały częściowo opisane w ustawie z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii¹², niemniej tylko w zakresie celu OZE 2020, a nie w perspektywie 2030 r. Dodatkowo brakuje opisu polityki i środków krajowych, mających wpływ na sektor objęty systemem handlu uprawnieniami do emisji oraz oceny kompletności i wpływu na system EU ETS. W zakresie infrastruktury Polska również nie dysponuje opisem polityki i środków krajowych (I) w zakresie aspektów wewnętrznych rynku energii, takich jak integracja i łączenie rynków, wraz z ramami czasowymi, w których cele muszą zostać zrealizo-

wane, (ii) w odniesieniu do zapewnienia odpowiedniości systemu elektroenergetycznego, jak również elastyczności systemu energetycznego w odniesieniu do produkcji energii ze źródeł odnawialnych, wraz z ramami czasowymi, w których cele muszą zostać zrealizowane oraz (iii) dotyczące ochrony konsumentów energii i poprawy konkurencyjności sektora detalicznego obrotu energią. W części oceny skutków regulacji wymagana jest ocena interakcji politycznych - między istniejącymi i planowanymi politykami, i środkami w ramach jednego wymiaru polityki oraz między obecnymi i planowanymi politykami, i środkami dotyczącymi innych wymiarów - przynajmniej do ostatniego roku okresu objętego planem tj. 2030 r. Co więcej, wymagany jest opis wpływu planowanych polityk i środków na inne państwa członkowskie, i współpracę regionalną, w tym porównanie prognoz z istniejącymi politykami i środkami, w zakresie (i) wpływu na system energetyczny w państwach sąsiednich, i w innych państwach członkowskich w regionie, w możliwym zakresie - do tej pory brakującym elementem w projekcie ustawy o rynku mocy, (ii) wpływu na ceny energii, mediów i integrację rynku energii oraz (iii) wpływu na współpracę regionalną.

■ Elementy zintegrowanego planu

Zgodnie z ramami ogólnymi¹³ zintegrowany plan krajowy w zakresie

energii i klimatu powinien składać się z dwóch sekcji, A i B. W ramach sekcji A powinien przedstawiać zarys ogólny i proces powstawania planu, obejmujący zarys ogólny obecnego stanu polityki, opis procesu konsultacyjnego z podmiotami krajowymi i unijnymi oraz charakterystykę współpracy regionalnej, w zakresie przygotowania planu. Dodatkowo plany mają obejmować krajowe założenia i cele w kilku wymiarach, tj.: (i) obniżenia emisyjności, (ii) energii ze źródeł odnawialnych, (iii) bezpieczeństwa energetycznego, (iv) wewnętrznego rynku energii oraz (v) badań naukowych, innowacji i konkurencyjności. Analogicznie do metodologii przyjętej przy opisie krajowych założeń i celów, tj. w ramach pięciu wymiarów, poszczególne państwa członkowskie są zobowiązane scharakteryzować swoją politykę i działania.

Natomiast w zakresie sekcji B plany krajowe mają za zadanie wskazać ich podstawy analityczne. Zgodnie z nimi plany powinny obejmować swoim zakresem opis obecnej sytuacji i prognozy przy istniejących politykach i środkach, we wskazanych powyżej pięciu wymiarach oraz ocenę skutków planowanych polityk i środków. Wytyczne swoim zakresem obejmują również wykaz parametrów i zmiennych, które powinny zostać uwzględnione w planach krajowych w sekcji B, obejmujące ogólne parametry i zmienne, bilanse energetyczne i wskaźniki oraz wskaźniki dotyczące emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych.

■ Wnioski

Z uwagi na kompleksowe i spójne podejście w horyzoncie średnio i długookresowym, polski sektor energetyczny z zadowoleniem odnotował konieczność przygotowania przez państwa członkowskie krajowych zintegrowanych planów energetyczno-klimatycznych, obejmujących perspektywę 2021-2030 z prognozą na lata kolejne. Z punktu widzenia sektora takie plany powinny zawierać m.in. przejrzyste i spójne średnio i długookresowe wytyczne dla przedsiębiorstw energetycznych i innych interesariuszy, co do krajowych celów w zakresie efektywności energetycznej, miksu energetycznego (w tym w szczególności udziału OZE w miksie) oraz oczekiwanego poziomu redukcji CO₂. Powinno to bowiem ułatwić inwestorom w znaczący sposób planowanie inwestycji m. in. w moce wytwórcze, infrastrukturę energetyczną i poprawę efektywności energetycznej oraz modernizację i rozwój systemów ciepłowniczych i chłodu. Przewidywalność planów operacyjnych i strategicznych skutkować będzie niższym ryzykiem dla inwestorów, a w związku z tym niższymi kosztami finansowania inwestycji, i ostatecznie niższymi kosztami za energię. □

Część I artykułu „Planowanie strategiczne i operacyjne w zakresie energii i klimatu” ukazała się w wydaniu NE 3/2017.

1. Projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zarządzania unią energetyczną, zmieniające dyrektywę 94/22/WE, dyrektywę 98/70/WE, dyrektywę 2009/31/WE, rozporządzenie (WE) nr 663/2009, rozporządzenie (WE) nr 715/2009, dyrektywę 2009/73/WE, dyrektywę Rady 2009/119/WE, dyrektywę 2010/31/UE, dyrektywę 2012/27/UE, dyrektywę 2013/30/UE i dyrektywę Rady (UE) 2015/652 oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 525/2013 z dnia 30.11.2016 r. (COM (2016) 759 wersja ostateczna).
 2. Ibidem.
 3. Decyzja Komisji Europejskiej C (2014) 5083 wersja ostateczna z dnia 23.07.2014 r. w sprawie SA.39580 (2014/N-2) oraz Decyzja Komisji Europejskiej C (2015) 7805 wersja ostateczna z dnia 30.11.2015 r. w sprawie SA.39621 (2015/C).
 4. Tagliapietra S., Zachmann G., Going local: empowering cities to lead EU decarbonisation, Policy Contribution issue no. 22, 2016.
 5. Polityka energetyczna Polski do 2030 roku, dokument przyjęty na mocy uchwały nr 202/2009 Rady Ministrów z dnia 10.11.2009 r. w sprawie „Polityki energetycznej Polski do 2030 roku”.
 6. Krajowy Plan Działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych, dokument przyjęty przez Radę Ministrów dnia 07.12.2010 r.
 7. Projekt Polityki energetycznej Polski do 2050 roku, wersja 0,6 z sierpnia 2015 r.
 8. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), dokument przyjęty na mocy uchwały nr 8 Rady Ministrów z dnia 14.02.2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.).
 9. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz.U. z 2017 r. poz. 220).
 10. Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Europejski Strategiczny Plan w dziedzinie technologii energetycznych (Plan EPSTE) z dnia 22.11.2007 r. (COM (2007) 723 wersja ostateczna).
 11. Projekt ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych z dnia 26.04.2017 r.
 12. Ustawa z dnia 20 lutego 2015 roku o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2015 r. poz. 478).
 13. Załącznik do projektu Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zarządzania unią energetyczną, zmieniającego dyrektywę 94/22/WE, dyrektywę 98/70/WE, dyrektywę 2009/31/WE, rozporządzenie (WE) nr 663/2009, rozporządzenie (WE) nr 715/2009, dyrektywę 2009/73/WE, dyrektywę Rady 2009/119/WE, dyrektywę 2010/31/UE, dyrektywę 2012/27/UE, dyrektywę 2013/30/UE i dyrektywę Rady (UE) 2015/652 oraz uchylającego rozporządzenie (UE) nr 525/2013 z dnia 30.11.2016 r. (COM (2016) 759 finał).