

Ilona Kulas

OCENA SPÓJNOŚCI POLITYKI EKOLOGICZNEJ I ENERGETYCZNEJ PAŃSTWA W WARUNKACH GOSPODARKI POLSKIEJ W ŚWIETLE POLITYKI ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

Wprowadzenie

Koncepcja rozwoju zrównoważonego, ewoluująca zwłaszcza w ostatniej dekadzie XX w., ma obecnie ugruntowaną pozycję zarówno w literaturze naukowej, jak i w praktyce gospodarczej. W bogatym dorobku konceptualnym tego paradygmatu podkreśla się przede wszystkim jego cywilizacyjny wymiar rozumiany jako „[...] prawo do zaspokojenia aspiracji rozwojowych obecnej generacji bez ograniczania praw przyszłych pokoleń do zaspokajania ich potrzeb rozwojowych”¹.

W licznych dokumentach państwowych oraz regulacjach ustawowych, rozwój zrównoważony określa się jako „[...] taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym w celu równoważenia szans dostępu do środowiska poszczególnych społeczeństw lub ich obywateli – zarówno współczesnego, jak i przyszłych pokoleń – następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych”².

¹ Nasza Wspólna Przyszłość. Raport Światowej Komisji do spraw Środowiska i Rozwoju. G.H. Brundtland. PWE. Warszawa 1991.

² Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska z 31 stycznia 1980 r. z późn. zm.

Rozwój zrównoważony jest od kilku lat jedną z zasad ustrojowych państwa, co oznacza, że integracja i koherencja aspektów ekonomicznych, ekologicznych i społecznych w procesie rozwoju kraju należy do najbardziej żywotnych interesów narodowych.

Z definicji ustawowej i z zasady konstytucyjnej wynika, że trwałe i zrównoważony rozwój jest procesem długofalowym, rozłożonym na pokolenia. Ważne jest jednak to, że wszelkie decyzje i działania społeczno-gospodarcze, w tym stymulujące je strategie, programy i plany rozwoju gospodarczego, społecznego czy ochrony środowiska i jego zasobów odzwierciedlone w dokumentach rządowych, powinny być ze sobą logicznie zintegrowane i powiązane celami, zadaniami i instrumentami wdrażania, stanowiącymi istotę i treść polityki zrównoważonego rozwoju.

Polityka zrównoważonego rozwoju integruje polityki sektorowe (w tym problemowe). Jej składowymi są więc m.in. polityka energetyczna i ekologiczna będące przedmiotem wielu dokumentów rządowych. Dotychczas nie wypracowano jednak jednolitego dokumentu rządowego „Polityka zrównoważonego rozwoju kraju”, choć terminem tym posiłkuje się zarówno literatura przedmiotu, jak i praktyka gospodarcza.

Podstawę do analiz powiązań polityki energetycznej z ekologiczną w aspekcie polityki zrównoważonego rozwoju daje wyłącznie opracowany przez Ministerstwo Środowiska w 2000 r. dokument „Polska 2025. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju”³. Dokument ten, będący wizją rozwoju procesów społecznych i gospodarczych na tle uwarunkowań i możliwości stworzonych przez środowisko, zawiera strategiczne cele, zasady i zadania, które powinny realizować polityki sektorowe, w tym polityka ekologiczna i energetyczna. Dokument przedstawia też instrumenty wspomagające realizację wyzwań dla zrównoważonego i trwałego rozwoju, odnoszące się również do sektorów energetyki i środowiska.

Propozycje działań zawarte we wspomnianym dokumencie powinny mieć „przełożenie” na instrumenty regulacyjne i wykonawcze polityk sektorowych i problemowych, by osiągnąć pożądany stan (rozwoju zrównoważonego) w określonym czasie.

Analiza i ocena spójności polityki ekologicznej i energetycznej państwa w dokumentach rządowych w aspekcie polityki zrównoważonego rozwoju wymaga odpowiedzi na trzy podstawowe pytania:

1. Czy i w jakim zakresie dokumenty polityki ekologicznej państwa mają odniesienie do energetyki?

³ Polska 2025. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju. Ministerstwo Środowiska. Warszawa 2000.

2. Czy i w jakim zakresie dokumenty polityki energetycznej mają odniesienie do ochrony środowiska?
3. Czy kreowane przez stosowne resorty regulacje prawne i ekonomiczno-finansowe zapewniają skuteczność realizacji polityki zrównoważonego rozwoju?

1. Polityka zrównoważonego rozwoju jako podstawa zintegrowania polityki ekologicznej i energetycznej państwa

Polityka zrównoważonego rozwoju to „[...] polityka wdrażania zmian o charakterze cywilizacyjnym na każdym szczeblu zarządzania w sferze społecznej, gospodarczej i środowiskowej, służących poprawie jakości życia ludności w granicach wyznaczonych odpornością środowiska”⁴. Powinna być więc rozumiana „[...] jako polityka gospodarczo-społeczno-ekologiczna zapewniająca cywilizacyjny postęp poprzez zintegrowane i zrównoważone rozwiązywanie problemów w sferze rządzenia i zarządzania”⁵.

Powyższe definicje wskazują, iż polityka zrównoważonego rozwoju jest zadaniem organów państwa i władz samorządowych różnych szczebli. W sferze regulacyjnej wyodrębnione szczeble kierowania mają zatem obowiązek ścisłego zintegrowania wyodrębnionych polityk problemowych i sektorowych: ekologicznej, gospodarczej (w tym energetycznej) i polityki społecznej dla zapewnienia nadrzędnych celów ogólnospołecznych – trwałej poprawy jakości życia i utrzymania funkcjonalności systemu ekologicznego w wymiarze międzygeneracyjnym i globalnym, które artykułuje zrównoważony rozwój. Integracja polityk sektorowych powinna dotyczyć: celów, zadań i instrumentów wdrażania.

Na poziomie celów (i z punktu widzenia podjętego tematu) integracja taka ma trzy zasadnicze wymiary⁶:

1. Określenie nadrzędnych celów i priorytetów polityki ekologicznej w odniesieniu do sektorów gospodarczych (w tym sektora energetycznego) i sektora „społecznego”, za które uznaje się obecnie ograniczenie zasobochłonności procesów gospodarczych i konsumpcji w skali globalnej i narodowych gospodarek oraz wzrost produktywności wykorzystywanych zasobów (zwłaszcza nieodnawialnych) na szczeblu mikroekonomicznym. W odniesieniu do sektora energetycznego oznacza to przede wszystkim: zmniejszenie energo-

⁴ K. Górka, B. Poskrobko: *Ochrona Środowiska*. PWE, Warszawa 2001, s. 85.

⁵ *Ibid.*, s. 85.

⁶ I. Kulas: *Rozwój zrównoważony wyzwaniem dla integrującej się Europy*. W: *Systemy gospodarcze i ich ewolucja. Model polskiej gospodarki w kontekście przyszłego członkostwa w UE*. Praca zbiorowa pod red. S. Swadźby. AE, Katowice 2002, s. 491.

chłonności procesów gospodarczych i konsumpcji, ograniczenie zużycia zasobów kopalnych jako nośnika energii i rozwój odnawialnych źródeł energii ograniczających także emisję zanieczyszczeń. W perspektywie długookresowej wskazane cele będą stymulować trwałą dyspozycyjność systemu ekologicznego dla gospodarki i społeczeństwa oraz poprawę jakości środowiska.

2. Wpisanie nadrzędnych celów i priorytetów ekologicznych (wymiaru 1) w cele i priorytety polityki gospodarczej (w tym energetycznej). W polityce energetycznej celami tymi są: wzrost efektywności energetycznej, doskonalenie i wdrażanie nowych, tzw. czystych technologii wytwarzania energii cieplnej i elektrycznej, wzrost udziału energii z odnawialnych źródeł wykorzystywanych lokalnie w bilansie energetycznym (tzw. „czysta energia”). Wskazane cele zapewnią bezpieczeństwo energetyczne kraju przez: decentralizację wytwarzania energii, wzrost konkurencyjności sektora na rynku oraz rozwój lokalnych rynków pracy.
3. Wpisanie celów polityki ekologicznej (wymiaru 1) i proekologicznych celów polityki energetycznej (wymiaru 2) do celów polityki społecznej. Oznacza to przede wszystkim: kształtowanie świadomości egzystencjalnej społeczeństwa i modelu tzw. zrównoważonej konsumpcji zasobów i energii (np. przy okazji planowanych zakupów dóbr), aktywizację zawodową na lokalnym rynku pracy itp. W konsekwencji wskazane cele zapewnią społeczeństwu bezpieczeństwo energetyczne i ekologiczne, lepszą jakość życia i dobrobyt społeczny.

Zintegrowany wymiar celów i priorytetów polityk sektorowych adekwatny do polityki zrównoważonego rozwoju wymaga też wykreowania stymulatorów tego procesu, czyli narzędzi i instrumentów umożliwiających współdziałanie i aktywne zaangażowanie wszystkich podmiotów rynku (grup interesu) w osiągnięcie wspólnego celu – zrównoważonego rozwoju i dobrobytu społecznego. Należą do nich wzajemnie ze sobą zintegrowane⁷:

1. Regulacje bezpośrednie, stwarzające warunki organizacyjno-prawne do prowadzenia aktywnej polityki zrównoważonego rozwoju w wymiarze przestrzennym i sektorowym oraz ustanawiające procedury przestrzegania prawa przez podmioty rynku.
2. Instrumenty ekonomiczno-finansowe, które przez szeroko pojęte ceny i mechanizmy rynkowe wymuszają internalizację zewnętrznych kosztów ekologicznych i motywują podmioty rynku (w tym gospodarstwa domowe) do racjonalizacji gospodarowania zasobami nieodnawialnymi, oszczędności konsumpcji energii, ograniczania odpadowości procesów wytwórczych itp.

⁷ Ibid., s. 496.

3. Narzędzia i mechanizmy społecznego nacisku (wspomagające), które przez informację, komunikację i edukację oddziałują na wzrost świadomości różnych grup społecznych, model zrównoważonej konsumpcji energii, uspołecznianie procesów podejmowania decyzji, zwłaszcza na szczeblu lokalnym, warunkowaną ekologicznie społeczną akceptacją firm i ich wyrobów itp.
4. Mechanizmy i procedury samokontroli ekologicznej podmiotów gospodarczych, które wskazując na tzw. dobre praktyki postępowania, skłaniają do podejmowania dobrowolnych zobowiązań na rzecz postulowanych z punktu widzenia polityki zrównoważonego rozwoju parametrów jakościowych procesów i wyrobów oraz ich afirmacji na rynku konkurencyjnym (systemu środowiskowego i zintegrowanego zarządzania przedsiębiorstwem).

Wymienione grupy narzędzi i instrumentów wdrażania polityki zrównoważonego rozwoju zintegrowane ze sobą mają istotne znaczenie aplikacyjne. Pozwalają bowiem na realizację obowiązującej w Unii Europejskiej doktryny „zarządzania procesami gospodarczymi przez środowisko”, na podstawie zasady „podwójnej korzyści” – ekologicznej i ekonomicznej.

Dla sektora energetycznego i środowiskowego szczególne znaczenie ma skonkretyzowanie celów i zadań polityki państwa w powszechnie obowiązującym prawie oraz w dokumentach planistyczno-politycznych.

2. Ranga i struktura dokumentów prawnych wyznaczających politykę energetyczną i ekologiczną państwa

W okresie transformacji systemowej – gospodarczej i politycznej – dokonano radykalnej przebudowy całego systemu prawa krajowego, w tym prawodawstwa z zakresu ochrony środowiska i energetyki. Nadrzędny charakter przyjętej w 1997 r. Konstytucji RP sprawia, iż kreowane przez władze publiczne różnych szczebli polityki sektorowe, w tym energetyczna i ekologiczna, muszą opierać się na zasadach konstytucyjnych.

Regułą wynikającą z ustroju społeczno-gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej (art. 20 konstytucji) powinna być zasada wolności działalności gospodarczej. Jednakże planowanie i stawianie zadań w ważnych dla społeczeństwa obszarach: gospodarczym (energetycznym), społecznym i środowiskowym, musi być domeną władz publicznych.

Duże znaczenie ma art. 5 konstytucji o obowiązku władz publicznych kierowania się zasadą zrównoważonego rozwoju, czyli łączenia elementów środowiskowych, ekonomicznych i społecznych w politykach sektorowych. Rozwi-

nięciem i uszczegółowieniem tej zasady jest postanowienie art. 74 konstytucji, zobowiązujące m.in. władze publiczne do „[...] zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego współczesnemu i przyszłym pokoleniom”. Zatem we wszystkich sferach planowania społeczno-gospodarczego organy administracji publicznej powinny uwzględniać czynnik środowiskowy. Te fundamentalne dla ochrony środowiska w Polsce postanowienia zostały przełożone na liczne zapisy ustawowe i związane z nimi akty wykonawcze.

Kolejną zasadę wyznacza art. 7 konstytucji. Zgodnie z jego zapisem organy administracji publicznej, formułując pewne cele działalności społeczno-gospodarczej i środki ich realizacji, działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, iż np. ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest możliwe tylko ze względu na ważny interes publiczny i tylko w akcie prawnym rangi ustawy⁸. Wpływa to na zakres i środki stosowane w różnych aktach prawnych, np. w ustawie prawodawca może narzucić obowiązki na przedsiębiorców, ale nie może na tego dokonać np. w „Założeniach polityki energetycznej państwa do 2020 r.”⁹.

Zasady konstytucyjne mają duże znaczenie praktyczne, ponieważ polityka państwa powinna być interpretowana w zgodzie z postanowieniami konstytucji, a elementy polityki państwa niezgodne z konstytucją powinny być usuwane.

Ważną grupę dokumentów prawnych wyznaczających politykę energetyczną i ekologiczną państwa stanowią ratyfikowane umowy międzynarodowe, ustawy i rozporządzenia czy prawo miejscowe – tzw. prawo o powszechnej mocy obowiązywania.

Prawo powszechnie obowiązujące jest instrumentem polityki¹⁰. Znajdują się w nim zarówno cele polityczne (także z zakresu energetyki i środowiska), jak i mechanizmy osiągnięcia tych celów. Ustawy tworzą ramy prawne dla poszczególnych dziedzin aktywności gospodarczej i społecznej, wprowadzają też ograniczenia i nakładają obowiązki na podmioty gospodarcze. Rozporządzenia zaś są konkretyzacją polityki. Dla prawa energetycznego – np. wsparcie energetyki odnawialnej czy poprawa efektywności energetycznej, zaś dla ochrony środowiska – m.in. opłaty, podatki, kary administracyjne, sporządzanie ocen oddziaływania na środowisko, pomoc ze środków funduszy publicznych, handel zielonymi certyfikatami itp.

⁸ L. Karski: Polityka państwa na pograniczu energetyki i ochrony środowiska. Najsilniejszy oręż. „Nafta & Gaz Biznes” 2004, kwiecień.

⁹ Założenia polityki energetycznej państwa do 2020 r. Ministerstwo Gospodarki. Warszawa 2000.

¹⁰ L. Karski: Op. cit., s. 3.

Do najważniejszych ustaw (wraz z rozporządzeniami wykonawczymi) regulujących konieczność harmonizacji polityki energetycznej i ekologicznej państwa należą:

- Prawo ochrony środowiska z 2001 r. (wraz z późniejszymi zmianami).
- Prawo energetyczne z 1997 r. (Dz.U. nr 54, poz. 348 z późniejszymi zmianami).
- Ustawa o zmianie ustawy Prawo energetyczne (zmieniająca) (Dz.U. 2005, nr 62, poz. 552).
- Ustawa o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz.U. 2004, nr 281, poz. 2784).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 27 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy publicznej na inwestycje służące redukcji emisji ze źródeł spalania paliw, związane z odnawialnymi źródłami energii, służące zastosowaniu technologii zapewniających czystą i energooszczędną produkcję oraz oszczędzania surowców.

Ponadto ważne są ustawy innych resortów wraz z rozporządzeniami, w tym o: zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 1994, nr 89, poz. 415), finansowym wspieraniu inwestycji (Dz.U. 2002, nr 41, poz. 363), wspieraniu przedsięwzięć termoizolacyjnych (Dz.U. 1998, nr 162, poz. 1121), dopuszczalności pomocy publicznej przeznaczonej na ochronę środowiska (Dz.U. 2002, nr 231, poz. 1938), podatku akcyzowym (Dz.U. 2002, nr 27, poz. 269) itp.

Polska jest też stroną kilkunastu umów międzynarodowych, konwencji dotyczących ochrony środowiska i/lub energetyki, wśród których należy wyróżnić ratyfikowany Protokół z Kioto, Kartę Energetyczną i Białą Księgę, wynikające z członkostwa Polski w UE. Określono w nich m.in. cele związane ze zmniejszeniem presji energetyki na środowisko przez ograniczenie emisji tzw. gazów cieplarnianych, zwiększenie efektywności energetycznej, rozwój odnawialnych źródeł energii itp.

Kolejna grupa dokumentów prawnych wiążących politykę energetyczną i ekologiczną państwa to dokumenty planistyczno-polityczne mające charakter strategiczny (w zakresie celów i kierunków polityki państwa) i dotyczące specyficznych dziedzin (czy problemów) rozwoju kraju. Do najważniejszych dokumentów należą:

- Polska 2025. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju¹¹.
- II Polityka ekologiczna państwa¹².
- Polityka ekologiczna państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010¹³.

¹¹ Polska 2025. Op. cit.

¹² II Polityka ekologiczna państwa. Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2000.

¹³ Polityka ekologiczna państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektyw na lata 2007-2010. Rada Ministrów. Warszawa 2002.

- Wytyczne dotyczące zasad i zakresu uwzględniania zagadnień ochrony środowiska w programach sektorowych¹⁴ (załącznik „Polityki ekologicznej państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010”).
- Strategia rozwoju energetyki odnawialnej (Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, dokument sejmowy nr 2215) i odpowiadające jej programy sektorowe (Program rozwoju energetyki wiatrowej na lata 2002-2005¹⁵).
- Polityka klimatyczna Polski. Strategie redukcji emisji gazów cieplarnianych w Polsce do 2020 r.¹⁶.
- Założenia polityki energetycznej państwa do 2020 r.¹⁷.
- Ocena realizacji i korekta założeń polityki energetycznej Polski do 2020 r.¹⁸.
- Doktryna zarządzania bezpieczeństwem energetycznym (projekt 2004 r.)¹⁹.

Wąskie ramy artykułu uniemożliwiają szczegółową analizę dokumentów polityki energetycznej i ekologicznej państwa w aspekcie ich wzajemnej spójności oraz zgodności z polityką zrównoważonego rozwoju²⁰. Stąd ograniczono się do ogólnej oceny dokumentów prawnych obu polityk, wskazując na stopień i zakres zharmonizowania celów zawartych w dokumentach planistycznych oraz instrumentów regulacyjnych kreujących tzw. zrównoważoną politykę energetyczną, adekwatną do zrównoważonego rozwoju.

3. Ocena spójności polityki ekologicznej i energetycznej państwa w aspekcie celów i instrumentów realizacji polityki zrównoważonego rozwoju

Jednym z głównych adresatów „II Polityki ekologicznej państwa”²¹ wzorującej się na „Długookresowej strategii trwałego i zrównoważonego rozwoju Polski do 2025 r.” jest sektor energetyczny.

¹⁴ Wytyczne dotyczące zasad i zakresu uwzględniania zagadnień ochrony środowiska w programach sektorowych. Rada Ministrów. Warszawa 2002.

¹⁵ Program rozwoju energetyki wiatrowej na lata 2002-2005. Ministerstwo Środowiska. Warszawa 2001.

¹⁶ Polityka klimatyczna Polski. Strategie redukcji emisji gazów cieplarnianych w Polsce do roku 2020. Ministerstwo Środowiska. Warszawa 2003.

¹⁷ Założenia polityki energetycznej państwa.... op. cit.

¹⁸ Ocena realizacji i korekta założeń polityki energetycznej państwa do 2020 r. Ministerstwo Gospodarki. Urząd Regulacji Energetyki w konsultacji z Ministerstwem Finansów. Warszawa 2002.

¹⁹ Doktryna zarządzania bezpieczeństwem energetycznym (projekt). Ministerstwo Gospodarki i Pracy. Warszawa 2004.

²⁰ Szczegółowa analiza tematyczna jest zawarta w pracy: I. Kulas: Powiązanie polityki energetycznej i ochrony środowiska w dokumentach rządowych jako element realizacji polityki zrównoważonego rozwoju. Badania statutowe. AE. Katowice 2004 (maszynopis).

²¹ II Polityka ekologiczna państwa. Op. cit.

Główne relacje między polityką ekologiczną a sektorem energetycznym zostały w tym dokumencie w sposób ogólny przedstawione przez określenie²²:

- problemów strategicznych polityki ekologicznej,
- współzależności między polityką ekologiczną a politykami sektorowymi niezbędnych dla realizacji zrównoważonego rozwoju,
- istoty i metod ekologizacji polityk sektorowych, w tym energetyki,
- priorytetowych metod realizacji polityki ekologicznej państwa w ramach poszczególnych sektorów, w tym sektora energetycznego,
- wskazań poświęconych racjonalnemu użytkowaniu zasobów, ale odnoszących się do poszczególnych polityk sektorowych,
- potrzeby przygotowania programów wykonawczych i harmonogramów osiągnięcia celów polityki ekologicznej.

Powyższe wskazania zostały skonkretyzowane w wytycznych „Polityki ekologicznej na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010” oraz w problemowych politykach, strategiach i programach (wskazanych w opracowaniu), dotyczących ochrony powietrza i przeciwdziałania zmianom klimatu oraz wykorzystania i rozwoju energii odnawialnej²³. W dokumentach tych zasadniczą wagę przywiązuje się do:

- bezpieczeństwa ekologicznego i energetycznego przez dywersyfikację źródeł energii,
- zmniejszenia udziału węgla kamiennego i brunatnego w krajowym zapotrzebowaniu na energię – docelowo do poziomu 60%,
- zwiększania wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych w krajowym bilansie energii pierwotnej do 7,5 % w 2010 r. (14% w 2020 r.),
- aktywizacji lokalnego „zielonego” zatrudnienia,
- wdrażania nowych, „czystych” technologii wytwarzania energii,
- ograniczania emisji gazów cieplarnianych, zwłaszcza z dużych obiektów spalania paliw kopalnych i dostosowania się do przepisów UE w tym zakresie,
- poprawy efektywności energetycznej i oszczędnemu użytkowaniu energii.

W podstawowym dokumencie planistycznym polityki energetycznej „Założenia polityki energetycznej państwa do 2020 r.”²⁴ oraz w ustawie „Prawo energetyczne”²⁵ wskazuje się, że celem polityki energetycznej państwa jest „[...] tworzenie warunków do zrównoważonego rozwoju kraju poprzez m.in. zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego, wzrost konkurencyjności gospodarki i jej efek-

²² B. Fiedor, S. Czaja, A. Graczyk, Z. Jakubczyk: Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych. Red. B. Fiedor. Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2002, s. 450.

²³ Wytyczne dotyczące zasad i zakresu... op. cit.

²⁴ Założenia polityki energetycznej państwa do 2020 r. Op. cit.

²⁵ Ustawa „Prawo energetyczne”. Dz.U. 1997, nr 54, poz. 348 z późn. zm.

tywności energetycznej oraz ochronę środowiska”. Wśród postulowanych celów szczegółowych, obok tych związanych transformacją systemową i urynkowaniem sektora energetycznego, postuluje się cele zbieżne z wytycznymi polityki ekologicznej państwa i zrównoważonego rozwoju. Zalicza się do nich przede wszystkim:

- zwiększenie udziału w produkcji energii elektrycznej i ciepłej – odnawialnych i alternatywnych nośników energii,
- poprawę efektywności energetycznej przez wdrażanie nowych technologii wytwarzania energii ciepłej i elektrycznej,
- produkcję energii ciepłej w skojarzeniu z energią elektryczną,
- zmniejszenie emisji zanieczyszczeń przez sektor energetyczny i dostosowanie się do standardów unijnych w tym zakresie.

Wskazane cele i zadania wymienionych dokumentów planistycznych obu polityk (z 2000 r.) oraz ich analiza, upoważniają do stwierdzenia, że formalna harmonizacja tych polityk jest zawarta w celach strategicznych (do 2020 r.) i wybranych zadaniach przewidzianych do realizacji (do 2010 r.). Stanowią one zatem solidną podstawę długookresowego równoważenia systemu energetycznego, który powinien:

- zapewniać bezpieczeństwo energetyczne,
- być konkurencyjny, efektywny, wspierać wzrost gospodarczy, zatrudnienie,
- chronić zdrowie ludzi, środowisko i zachować zasoby także dla przyszłych pokoleń.

Z punktu widzenia polityki zrównoważonego rozwoju ważne jest jednak, aby formułowane cele i zadania były nie tylko literalnie wpisane w dokumenty planistyczne, ale miały odzwierciedlenie w instrumentach regulacyjnych, i to o powszechnej mocy obowiązywania, które wyznaczają rzeczywisty obszar zintegrowania polityki ekologicznej i energetycznej oraz skuteczność polityki zrównoważonego rozwoju.

Oceniając ten aspekt harmonizacji polityk sektorowych, należy wskazać, iż polityka ekologiczna państwa w licznych dokumentach, określając w latach 2000-2002 harmonogram czasowy zadań, postulowała też zakres instrumentów niezbędnych (działań) do ich realizacji, m.in. takich jak:

- przejrzyste zasady koncesjonowania działalności w sektorze energetycznym uwzględniające stosowanie technik BAT i dostęp do rynku energii z odnawialnych źródeł,
- przejrzysty system cen nośników energii internalizujący koszty środowiskowe,
- promocja nowoczesnych i energooszczędnych technik w elektroenergetyce przez system zachęt dla sektora publicznego do podejmowania inwestycji, a dla przedsiębiorstw do podejmowania inwestycji racjonalizujących i oszczędzających zużycie energii, etykiety efektywności energetycznej itp.,

- promocja energetyki odnawialnej przez mechanizmy finansowe wspierające produkcję i sprzedaż energii z odnawialnych źródeł,
- decentralizacja polityki energetycznej na poziom samorządu regionalnego i lokalnego przez porozumienia gmin z przedsiębiorstwami energetycznymi,
- rynkowe sterowanie jakością środowiska przez handel uprawnieniami do emisji zanieczyszczeń, zwłaszcza CO₂, SO₂, NO_x.

Niestety, większość postulowanych w polityce ekologicznej państwa regulacji prawno-ekonomicznych nie uzyskało w latach 2001-2003 dostatecznej akceptacji politycznej i branżowej, co nie wpłynęło korzystnie na zintegrowany wymiar celów polityki zrównoważonego rozwoju.

Brak organu państwa odpowiedzialnego za politykę zrównoważonego rozwoju i stosownego dokumentu, partykularyzm polityczny, lobbing branżowy i ograniczenia finansowe powodowały niewystarczającą koordynację działań między resortami i niespójność wielu kierunków postępowania, zwłaszcza w zakresie struktury wykorzystania paliw kopalnych i roli odnawialnych nośników energii w systemie energetycznym. Wskazane bariery przejawiały się w korektach dokumentów planistycznych sektora energetyki, częstych nowelizacjach aktów prawnych, ich rozproszeniu w różnych resortach, konieczności tworzenia nowych polityk i strategii. Potwierdzeniem tego są dokumenty: „Ocena realizacji i korekta założeń polityki energetycznej państwa do 2020 r.”²⁶, nowelizacje ustawy „Prawo energetyczne” (Dz.U. 1997, nr 54, poz. 348) oraz ich rozporządzenia wykonawcze, odrzucenie projektu ustawy opracowanej w Ministerstwie Środowiska o „Rozwoju wykorzystania odnawialnych źródeł energii” itp.

Za realizację decyzji podjętych w politykach sektorowych są odpowiedzialni ministrowie stosownych resortów. Jednakże z punktu widzenia rozwoju zrównoważonego, szeroka koordynacja polityki i działań państw (w ramach wielu resortów) jest nie tylko pożądana, ale jest konstytucyjnym obowiązkiem władz publicznych, do której obliguje też ustawa „Prawo ochrony środowiska”.

Impulsem do rozpoczęcia procesów harmonizacji polityki ekologicznej i energetycznej państwa było członkostwo Polski w Unii Europejskiej i transpozycja dyrektyw związanych z konsekwentnym wdrażaniem w UE tzw. zrównoważonej polityki energetycznej²⁷ oraz z ratyfikacją (także przez Polskę) Protokołu z Kioto²⁸. Dotyczą one w szczególności:

- ograniczania emisji niektórych zanieczyszczeń do atmosfery z dużych obiektów energetycznego spalania paliw stałych – Dyrektywa 2001/80/EC,

²⁶ Ocena realizacji i korekta założeń... op. cit.

²⁷ Zrównoważona polityka energetyczna jest rozumiana jako wizualny efekt wprowadzenia elementów ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju do polityk sektorowych.

²⁸ Konwencja klimatyczna podpisana w 1997 r., w której Polska zobowiązała się do 30% redukcji emisji gazów cieplarnianych w 2012 r. w stosunku do 1998 r. i 40% do 2020 r.

- systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w ramach Wspólnoty – Dyrektywa 2003/87/EC,
- promocji energii elektrycznej wytworzonej w źródłach odnawialnych na wewnętrznym rynku energii elektrycznej – Dyrektywa 2001/77/EC,
- poprawy efektywności wykorzystania energii w budynkach – Dyrektywa 2002/91/EC.

Pierwsza z Dyrektyw nakłada największe obciążenie dostosowawcze na elektrownie wykorzystujące węgiel jako paliwo. Od 2008 r. wprowadza szczególne wymagania emisyjne w zakresie SO_2 , NO_x i pyłu dla istniejących źródeł spalania. Stosowanie się do przepisów tej dyrektywy wymaga od polskich elektrowni węglowych przeprowadzenia w ciągu najbliższych lat głębokich modernizacji ekologicznych, które powinny stymulować nowe technologie wytwarzania energii cieplnej i elektrycznej i racjonalne gospodarowanie zasobami zgodnie z literalnymi celami polityki energetycznej i ekologicznej państwa. Należy podkreślić, że dotyczy to około 92% zainstalowanej obecnie mocy elektrycznej w źródłach ciepłych polskiej energetyki zawodowej²⁹.

Transpozycją tej Dyrektywy, a przede wszystkim Dyrektywy 2003/87/EC do polskiego ustawodawstwa, jest obowiązująca od stycznia 2005 r. ustawa o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz.U. 2004, nr 281, poz. 2784) – CO_2 w okresie 2005-2007, z możliwością rozszerzenia w latach późniejszych na inne zanieczyszczenia. Uprawnienia do emisji i ich alokacja (tzw. Krajowy Plan Rozdziału Uprawnień) mają być przydzielane prowadzącym „instalacje” objęte tym systemem, na podstawie określonej przez Komisję Europejską wielkości bazowej emisji dla kraju. Udział w handlu emisjami, tzw. „zielonymi certyfikatami”, pozwala przeznaczać uzyskane z ich sprzedaży korzyści na rozwój odnawialnych nośników energii i czystych technologii spalania paliw.

Podstawowe założenia Dyrektywy 2001/77/EC dotyczą zdefiniowania źródeł odnawialnych, określenia dla UE i poszczególnych krajów zobowiązań ilościowych związanych z wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii, schematów wspierania rozwoju energetyki odnawialnej, gwarancji pochodzenia energii odnawialnej według obiektywnych i czytelnych kryteriów, procedur administracyjnych dotyczących wydawania pozwoleń w odniesieniu do elektrowni wytwarzających energię w źródłach odnawialnych, a także zagadnień związanych z dostępem do systemu przesyłowego³⁰.

²⁹ M. Zerka: Rozwój rynku energii elektrycznej w Polsce. XII Konferencja pt. „Przyszłość energetyczna Polski”. PAN, Komitet gospodarki surowcami mineralnymi. Instytut gospodarki surowcami mineralnymi i energią. Kraków 2002.

³⁰ Z. Muras: Energetyka odnawialna, obowiązujące rozwiązania prawne a rzeczywistość – wybrane aspekty. „Biuletyn URE” 2004.

Wypełnieniem tej Dyrektywy w polityce energetycznej państwa są **nowelizacje ustaw „Prawo energetyczne” i „Prawo ochrony środowiska” z kwietnia 2004 r. i marca 2005 r.**³¹.

Na mocy tych nowelizacji od stycznia 2005 r. do zakupu lub produkcji energii odnawialnej są zobligowane przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się wytwarzaniem energii elektrycznej lub jej obrotem i sprzedające tę energię odbiorcom, którzy dokonują jej zakupu na własne potrzeby na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Udział energii odnawialnej w ogólnym bilansie energetycznym kraju ma wynosić 3,1% w 2005 r. i wzrastać do 7,5% w 2010 r.

Wprowadza się też „gwarancje pochodzenia” czystej energii, minimalne sankcje za niewykonanie obowiązku oraz koncesje na wytwarzanie energii z odnawialnych źródeł. Bardzo istotnym elementem wsparcia energetyki odnawialnej jest przyznanie wszystkim podmiotom gospodarczym pierwszeństwa w świadczeniu usług przesyłowych energii elektrycznej wytwarzanej w odnawialnych źródłach oraz obowiązek odbioru (przez operatorów sieci) całości energii elektrycznej wytworzonej w źródłach odnawialnych. Dopuszcza się też technologie współspalania (węgiel z biomasą) ważne w aspekcie wywiązania się z obowiązku przez energetykę węglową.

Powyższe regulacje wspiera system pomocy publicznej ze środków krajowych i unijnych określony rozporządzeniem Rady Ministrów z 27 kwietnia 2004 r. oraz inne instrumenty, jak np. etykiety efektywności energetycznej, system EMAS UE itp.

Główną ideą nowych regulacji ustawowych jest rynkowe sterowanie procesem rozwoju czystych technologii spalania (także współspalania) paliw kopalnych, skojarzonej produkcji energii elektrycznej i ciepła oraz wzrostu wykorzystania odnawialnych źródeł energii – tzw. „mechanizm zobowiązań ilościowych”. Taki kierunek działań państwa determinuje więc rzeczywistą spójność polityki ekologicznej i energetycznej, którą zapewnia rozwój zrównoważony.

Krótki okres obowiązywania ww. instrumentów nie pozwala na rzetelną ich ocenę, lecz zmiany polityczne negatywnie weryfikują ich dotychczasową skuteczność, a w konsekwencji spójność polityk sektorowych w aspekcie polityki zrównoważonego rozwoju.

Ustawa o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji, obowiązująca od początku 2005 r., nadal nie posiada rozporządzeń wykonawczych warunkujących uruchomienie wspólnotowego i krajowego systemu handlu emisjami CO₂.

³¹ Ustawa z dnia 02.04.2004 r. o zmianie ustawy „Prawo energetyczne” oraz ustawy „Prawo ochrony środowiska”. Dz.U. 2004. nr 91. poz. 875 oraz ustawa zmieniająca z dnia 04.03.2005 r. (Dz.U. 2005, nr 62, poz. 552).

Najważniejszy dokument – „Krajowy Plan Rozdziału Uprawnień do emisji CO₂ na lata 2005-2007”, nie został do tej pory (wrzesień 2005 r.) przyjęty przez Radę Ministrów, po obniżeniu przez Komisję Europejską (w marcu 2005 r.) wielkości bazowej emisji CO₂ z planowanych przez Polskę 860 mln ton do 717 mln ton CO₂ (tj. o 16,5%) w latach 2005-2007, czyli rocznie z 286 mln ton CO₂ do 239 mln ton CO₂. Należy podkreślić, że opracowany przez rząd w 2004 r. i przedstawiony do akceptacji Komisji Europejskiej „limit uprawnień” uwzględniał zobowiązania redukcyjne Polski wynikające z Protokołu z Kioto oraz potrzeby i oczekiwania sektora energetycznego. Nie uwzględniał natomiast długofalowych celów redukcyjnych emisji gazów cieplarnianych (40% do 2020 r.) określonych w rządowych dokumentach strategicznych, zwłaszcza w „Polityce klimatycznej Polski”³².

Zastrzeżenia Komisji Europejskiej dotyczyły nadmiernego rozdysponowania uprawnień do emisji przedsiębiorstwom, zwłaszcza energetycznym, oraz niezgodności z kryteriami Dyrektywy 87/2003/EC (dotyczącej m.in. prognoz wzrostu produkcji, a w konsekwencji emisji CO₂). Przyznanie Polsce zbyt wysokich limitów w opinii Komisji Europejskiej doprowadziłoby do masowej sprzedaży uprawnień na rynku europejskim, spadku ceny 1 tony emisji CO₂, co w konsekwencji nie motywowałoby firm do proekologicznych inwestycji³³.

Obecnie jest przygotowywana kolejna, piąta już wersja KPRU. Najwięcej kontrowersji w toku branżowych „konsultacji” wzbudza rozdział uprawnień pomiędzy sektory i instalacje, który w opinii praktyków powinien być obiektywny i „przejrzysty”, gdyż *de facto* jest alokacją dóbr o znacznej wartości materialnej i ma wpływ na pozycję rynkową przedsiębiorstw, zwłaszcza branży energetycznej.

Oprócz nierozwiązanego problemu alokacji uprawnień, ustawa o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji w wyniku braku aktów wykonawczych nie wypracowała metodologii rozliczania emisji, systemu weryfikacji, raportowania itp. Konsekwencją luk prawnych i instytucjonalnych jest ryzyko i niepewność towarzyszące wszystkim sektorom i firmom uczestniczącym obligatoryjnie w systemie handlu uprawnieniami do emisji CO₂, i to zarówno w systemie krajowym, jak i wspólnotowym.

Podmioty sektora energetycznego wskazują ponadto na bariery wywiązania się z ustawowych zobowiązań zakupu 3,1% odnawialnych nośników energii w 2005 r., wynikające z ograniczonej podaży tych nośników, zwłaszcza biomasy

³² A. Kassenberg: Krajowy Plan Rozdziału Uprawnień – instrument polityki klimatycznej Polski, czy tylko źródło dochodu dla przemysłu. „Biuletyn Klimatyczny” 2005, nr 4.

³³ Badania wykazały, że ograniczony przez Komisję Europejską limit uprawnień – około 240 mln ton CO₂ rocznie, pozwala polskim przedsiębiorstwom na sprzedaż około 20 mln ton CO₂ rocznie na rynku europejskim w latach 2005-2007.

w technologiach współspalania z węglem, co generuje nieracjonalną gospodarkę drewnem, także o charakterze korupcyjnym.

Zmiany polityczne³⁴ i niepewność co do kierunku zmian polityki Polski wobec Unii Europejskiej, polityki społeczno-gospodarczej państwa, w tym także polityki energetycznej, utrudniają współpracę międzyresortową i procesy podejmowania decyzji na szczeblu ministerialnym.

Zapowiadana jeszcze w 2004 r. i nadal potrzebna ustawa o rozwoju odnawialnych źródeł energii, wymagająca zaangażowania także sektorów rolnictwa i leśnictwa w produkcję odnawialnych nośników energii, mogłaby ograniczyć te bariery i skuteczniej równoważyć system energetyczny, zapewniając osiągnięcie celów ekologicznych i czerpanie korzyści ekonomicznych przez przedsiębiorstwa energetyczne. Ponadto przez aktywizację nowych, „zielonych” miejsc pracy, projektowana ustawa byłaby silnym bodźcem do ograniczania strukturalnego bezrobocia na obszarach lokalnych, zapewniając większą „spójność społeczną”, a w konsekwencji pełną integrację celów polityki zrównoważonego rozwoju.

EVALUATION OF THE COHESION OF THE ECOLOGICAL AND ENERGETIC POLICY OF A STATE IN THE CONDITIONS OF POLISH ECONOMY IN RELATION TO THE BALANCED DEVELOPMENT POLICY

Summary

The essence of this article is to specify the most important documents containing law regulations for the state energetic and ecological policy and to bring out the level of the integration between above-mentioned sectorial policies due to the objectives, tasks and way of regulations, that should stimulate sustainable development. The field and the cohesion scope of the separated sectorial policies allows to appraise, how deep a sustainable development (which is also a constitution principle) reflects on the state economic and social policy, especially towards the energetic sector.

³⁴ Wybory parlamentarne i prezydenckie – wrzesień/październik 2005 r.