

Szansa na Odpowiedzialny Rozwój

Finansowanie nowej strategii Polski do 2030



sandbag

Październik 2016

Wdrożenie Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju to szansa dla Polski, żeby stała się krajem innowacyjnym oraz uniknęła wpadnięcia w pułapkę średniego dochodu. Obszary inwestycyjne nakreślone w planie mają szansę na przyciągnięcie zewnętrznych źródeł finansowania w postaci kapitału zagranicznego i środków EU ETS w latach 2021-2030.

30 września 2016 Ministerstwo Rozwoju zakończyło szerokie konsultacje społeczne projektu rządowego Strategia Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR). Z niezależnej oceny polskich organizacji badawczych wynika, że tylko pięć z 29 głównych kierunków działania nastawionych na inwestycje nisko emisyjne przedstawionych w dokumencie zostanie z dużym prawdopodobieństwem zrealizowanych.¹ Zabezpieczenie potencjalnych źródeł finansowania dla planu SOR powinno stać się następnym krokiem w celu zwiększenia zaufania inwestorów i opinii publicznej dla długoterminowego planowania rządu Prawa i Sprawiedliwości.

Szansa na Odpowiedzialny Rozwój

Obecnie na forum Unii Europejskiej (UE) odbywa się reforma Decyzji dotyczącej zastosowania redukcji emisji gazów cieplarnianych w sektorach nieobjętych EU ETS, innych niż sektory LULUCF (ESR, od ang. *Effort Sharing Regulation*).² Zachęcamy Ministerstwo Rozwoju oraz Ministerstwo Finansów do kooperacji z Ministerstwem Środowiska w zakresie tej reformy w celu zwiększania udziału kapitału zagranicznego we wdrażaniu Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju.

Sandbag proponuje wprowadzenie rozwiązania, które jest korzystne z punktu widzenia przyjęcia wyższych celów redukcyjnych w sektorach poza industrialnych na rok 2030. W celu zwiększenia udziału kapitału zagranicznego w realizacji strategii SOR Ministerstwo Rozwoju i Ministerstwo Finansów powinno zwiększyć kooperację z Ministerstwem Środowiska i wspólnie zabiegać o:

✓ **Wprowadzenie do Regulacji ESR Europejskiego Mechanizmu Elastyczności EPM (od ang. *European Project-Based Mechanism*) opartego na projektach inwestycyjnych, które mogą generować dodatkowe pozwolenia na emisję w ramach ESR.**

Proponowane rozwiązanie będzie miało wpływ na finansowanie projektów SOR w zakresie tworzenia infrastruktury do e-mobilności oraz na znaczącą poprawę efektywności energetycznej w sektorze budynków, zmian w agrotechnice i hodowli. Przyczyni się również do realizacji narodowych celów redukcji. Działania w tym obszarze mogą być pomocne w uzyskaniu celi redukcyjnych w sektorach poza-ETS na poziomie -7% (oraz powyżej) tanio i sprawiedliwie.

Strategia SOR omawia również zadania nastawione na modernizację i rozbudowę sieci przesyłu oraz dystrybucji energii elektrycznej i gazu, produkcji energii elektrycznej i ciepła w skojarzeniu oraz lokalnej dystrybucji energii i rozwoju mikro instalacji wykorzystujących odnawialne źródła energii. Te zadania mają szansę znaleźć dodatkowe źródło finansowania w reformie europejskiego systemu handlu emisjami EU ETS (od ang. *EU Emissions Trading*

¹ Raport „Na ile projekt <<Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju>> przyczynia się do realizacji polityki klimatycznej?”, Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2016, str. 9.

² [DECYZJA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY NR 2009/406/WE](#) z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do roku 2020 zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych.

System)³, którego reforma jest drugim polem dla potencjalnej współpracy międzyresortowej w celu zabezpieczenia funduszy na realizację strategii.

Inwestycje w redukcje emisji non-ETS do 2030

W lipcu 2016 roku Komisja Europejska wyszła z propozycją celów redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. w sektorach transportu, budownictwa, rolnictwa, i odpadów (tzw. sektorów poza-ETS). Według tej propozycji Polska miałaby zredukować emisje o 7% w stosunku do poziomu emisji z 2005 r.

Dotychczas Polska miała za zadanie ograniczenie wzrostu emisji z roku 2005 do poziomu 14% w roku 2020. Polska, według własnych projekcji WEM, wywiąże się z tego zadania oraz zgromadzi do 2020 ponad 81 milionów nadplanowych pozwoleń na emisję.⁴ W naszym raporcie z maja br. „[Decyzja Dinozaur](#)”⁵ wykazaliśmy, że na poziomie Unii Europejskiej ta nadwyżka pozwoleń na emisje w systemie ESR wyniesie aż 2,600 milionów ton CO₂e.

Analiza danych Komisji Europejskiej wykazuje, że sukces w zakresie nadwyżkowych redukcji emisji w sektorach poza industrialnych będzie udziałem również okresu 2021-2030. Nasz raport szacuje, że wspólny cel redukcyjny mógłby z łatwością zostać zwiększony nawet do 50% dla utrzymania dalszego napędzania inwestycji w modernizację sektorów poza industrialnych do roku 2030.⁶

Ażeby reforma ESR pozwoliła na zwiększenie inwestycji w sektory poza industrialne i osiągnięcie wyższych celów redukcji, powinna ona skupić się na odblokowaniu potencjału redukcji w Państwach Członkowskich tam, gdzie jest on najtańszy. W naszym raporcie z lipca br. „[Elastyczność nie dla złamasów](#)” skierowanym do Komisji Europejskiej, wykazaliśmy, że Polska oraz inne kraje Europy Środkowej i Wschodniej są najlepszym obszarem ukierunkowania inwestycji w obniżenie emisji z punktu widzenia efektywności wydatkowania środków inwestycyjnych.⁷

Wykorzystanie możliwości inwestycyjnych w ramach polskiej strategii rozwoju SOR nie powinno wpłynąć na utrzymanie sprawiedliwego podziału zobowiązań w ramach ESR pomiędzy Państwami Członkowskimi, który uwzględnia PKB na mieszkańca. Utrzymanie sprawiedliwego podziału celów redukcyjnych i zwiększenie efektywności ekonomicznej ich wdrożenia przez Państwa Członkowskie może zostać zrealizowane w ramach projektów Europejskiego Mechanizmu Elastyczności EPM wdrażanych na terytorium Polski z użyciem kapitału zagranicznego.

Europejski Mechanizm Elastyczności EPM

Nasza analiza wykazała, że w celu osiągnięcia zwiększonych zobowiązań redukcji emisji w sektorach poza industrialnych w sposób najbardziej efektywny ekonomicznie przy jednoczesnym zachowaniu zasady solidarności niezbędne jest stworzenie Europejskiego Mechanizmu Elastyczności EPM (od ang. *European Project-Based Mechanism*) w ramach ESR.

Wprowadzenie Europejskiego Mechanizmu Elastyczności EPM pozwoli zmobilizować prywatny kapitał zagraniczny w celu finansowania projektów nisko emisyjnych w Polsce. Mechanizm ten powinien być oparty na projektach inwestycyjnych, które mogą generować dodatkowe pozwolenia na emisję, przy jednoczesnym zapewnieniu osiągnięcia celów redukcyjnych przez Państwa goszczące projekty nisko emisyjne (z ang. *host countries*).

W naszym raporcie „[Elastyczność nie dla złamasów](#)” rozważamy szczegółowo alternatywne możliwości projektu EPM.⁸ Na podstawie analizy wcześniejszych doświadczeń z innymi mechanizmami elastyczności - mechanizmem

³ [DYREKTYWA 2003/87/WE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY](#) z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE.

⁴ Scenariusz Polski z zastosowaniem obowiązujących środków (With Existing Measures). Aneks I do raportu „Decyzja Dinozaur” (tytuł oryginału: *Emissions Sharing Dinosaur*), dostępnym w języku angielskim na <https://sandbag.org.uk/reports/effort-sharing-dinosaur/>.

⁵ Tamże.

⁶ Tamże, str. 13.

⁷ Raport „Elastyczność nie dla złamasów” str. 7 (Tytuł oryginału: *Bend it, don't break it*) dostępny na <https://sandbag.org.uk/reports/bend-it-dont-break-it/>.

⁸ Tamże, str. 15-17.

czystego rozwoju (CDM, od ang. *Clean Development Mechanism*) oraz mechanizmem wspólnych wdrożeń (JI, od ang. *Joint Implementation*) wnioskujemy, że dla najlepszego funkcjonowania mechanizm powinien spełniać pewne podstawowe wytyczne rozpisane w ramce poniżej.

Europejski Mechanizm Elastyczności EPM – Jak go zaprojektować?

Dla osiągnięcia najlepszych rezultatów od strony wydajności ekonomicznej, proporcjonalności oraz efektywności klimatycznej mechanizm EPM powinien:

- ❖ ograniczyć się do projektów w sektorach poza industrialnych ESR;
- ❖ ustalić zharmonizowaną metodologię kalkulacji dodatkowych obniżek emisji;
- ❖ wprowadzić nieobowiązkowe wielostronne transakcje na platformach wymiany handlowej;
- ❖ zachęcać sektor prywatny do poszukiwania dodatkowych okazji dla redukcji emisji;
- ❖ pozwolić państwom goszczącym projekty na wykorzystanie części redukcji emisji w celu realizacji własnych zadań w ramach ESR;
- ❖ ustalić limity kredytowania dla określonych typów projektów, aby zminimalizować ryzyko zaburzenia funkcjonowania rynku w przypadku zalewu kredytów jednego typu.

Aby zapewnić, że generowane kredyty odpowiadają faktycznie dodatkowym emisjom Europejskiego Mechanizmu Elastyczności, EPM może funkcjonować jedynie w sytuacji braku nadwyżki pozwoleń na emisję w ramach systemu. Wzrost ceny kredytów będzie wprost proporcjonalny do braku nadwyżki i zapewni Polsce większy przyrwyw inwestycji.

Inwestycje w sektor energetyczny z użyciem środków EU ETS

Komisja Europejska zaproponowała w lipcu 2015, że państwa Europy Środkowej i Wschodniej otrzymają około 1 miliarda pozwoleń ETS na emisję CO₂ pomiędzy 2021-2030 w ramach mechanizmów kompensacyjnych dla sektora energetycznego. Ceny uprawnień emisji będą zależały od decyzji podjętych w ramach reformy systemu EU ETS.

Nasza analiza przedstawiona w raporcie z marca br. "[Wspólne wsparcie](#)",⁹ dostępnym w języku angielskim, wykazała, że wprowadzenie rozwiązań, które wpłyną na wzrost cen emisji CO₂ w perspektywie do roku 2030 jest w interesie państw Europy Środkowej i Wschodniej:

- **Polska może zyskać na wzroście o każde 1 euro 428 milionów euro na modernizację sektora energetycznego.**
- **Wpływ do budżetu wzrosną o 730.9 milionów euro** – wartość po odjęciu wpływów z derogacji 10c.
- **Wzrost w cenie pozwoleń ETS na emisję CO₂ nie zagrazi polskiemu przemysłowi ciężkiemu, który będzie w dużej mierze chroniony przez darmowe pozwolenia EU ETS.**

Oznacza to, że jeżeli cena uprawnień wzrosłaby do poziomu przykładowo 25.8 euro¹⁰, Polska otrzymałaby pomiędzy 2021-2030 ponad 29.9 miliarda euro, przy czym 18.9 miliardów euro stanowiłoby bezpośredni wpływ do budżetu państwa.

⁹ Raport "Wspólne wsparcie" (tytuł oryginału: *Sharing the Burden: EU ETS support to Central and Eastern Europe*) jest dostępny, w języku angielskim, na <https://sandbag.org.uk/reports/sharing-burden/>.

¹⁰ Uśredniony szacunek Komisji Europejskiej na lata 2021-2030 wykorzystany w Impact Assessment dla propozycji zmian do Dyrektywy EU ETS po roku 2020 (str. 82) dostępny w języku angielskim na http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/revision/docs/impact_assessment_en.pdf

Fundusze pochodzące z Funduszu Modernizacyjnego i derogacji 10c dla sektora energetycznego powinny być przeznaczone przede wszystkim na finansowanie inwestycji w długoterminową redukcję emisji CO₂ – tylko w ten sposób fundusze mogą przyczynić się do ochrony sektora energetycznego w Polsce przed wpływem obniżającego się pułapu pozwoleń na emisję w ramach ETS. Duże nakłady finansowe są przede wszystkim potrzebne dla inwestycji w różnorodne technologie zero- i nisko- emisyjne, które nie dostawały dotychczas wsparcia od UE porównywalnego z niektórymi Odnawialnymi Źródłami Energii (OZE).

Paweł Wróbel, Polski Komitet Energii Elektrycznej (PKEE), skomentował:

Polski Komitet Energii Elektrycznej (PKEE) uważa, że analiza wykonana przez Sandbag jest ważnym głosem na temat przyszłego kształtu mechanizmów kompensacyjnych w ramach ETS. Utrzymanie narodowych planów inwestycyjnych jest najlepszą metodą bilansowania ceny uprawnień do emisji przyznanych sektorowi energetycznemu, a kryteria wyboru inwestycji powinny być technologicznie neutralne.

Aby zwiększyć realną wartość funduszy oraz możliwość zagospodarowania ich w ramach strategii SOR po 2020 zachęcamy do poparcia:

✓ Strategicznego wykorzystania środków dostępnych w ramach EU ETS za pomocą Narodowych Planów Inwestycyjnych oraz zmian mogących zwiększyć ich realną wartość.

Użycie Narodowych Planów Inwestycyjnych oraz ustanowienie technologicznie neutralnych kryteriów dla wyboru inwestycji finansowanych przez Fundusz Modernizacyjny i derogację 10c na poziomie Dyrektywy pozwoliłoby na wspólne użycie funduszy kompensacyjnych oraz ich zarządzanie na poziomie krajowym w ramach SOR. Pozwolenia na emisję pochodzące z Funduszu Modernizacyjnego oraz derogacji 10c powinny zostać zmonetyzowane, aby zapewnić jasność odnośnie dostępnych funduszy dla planowania inwestycji.

Zmiany, które wpłyną pozytywnie na cenę uprawnień do emisji CO₂ zwiększą realny wpływ funduszy na realizację strategii SOR w domenach takich, jak modernizacja i rozbudowa sieci przesyłu, dystrybucja energii elektrycznej i gazu, produkcja energii elektrycznej i ciepła w skojarzeniu (kogeneracja) oraz lokalna dystrybucja energii i rozwoju mikro instalacji wykorzystujących odnawialne źródła energii.

Główne rekomendacje

Aby zwiększyć prawdopodobieństwo wdrożenia wszystkich głównych kierunków działania, nastawionych na inwestycje nisko emisyjne, przedstawionych w Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR) oraz wzmocnić zaufanie inwestorów dla planowania rządu Prawa i Sprawiedliwości Ministerstwo Rozwoju powinno rozważyć:

- ✓ **Zwiększenie współpracy pomiędzy Ministerstwem Rozwoju, Ministerstwem Finansów i Ministerstwem Środowiska w zakresie pozyskiwania funduszy na realizację Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju.**
- ✓ **Wprowadzenie do Regulacji ESR Europejskiego Mechanizmu Elastyczności EPM (od ang. *European Project-Based Mechanism*) opartego na projektach inwestycyjnych, które mogą generować dodatkowe pozwolenia na emisję w ramach ESR dla realizacji narodowych celów redukcji oraz sprzedaży podmiotom zagranicznym.**
- ✓ **Strategiczne wykorzystanie środków dostępnych w ramach EU ETS za pomocą Narodowych Planów Inwestycyjnych oraz poparcie dla zmian mogących zwiększyć ich realną wartość.**

O naszej analizie

Nasze rekomendacje opierają się na analizach danych do których odnośniki znajdują się w przypisach. W razie wątpliwości oraz w celu komentarza prosimy o kontakt z autorką publikacji:

Aleksandra Mirowicz: ola@sandbag.org.uk / (+44) 02071 486377.

Zdjęcie na okładce wykorzystane w ramach *Creative Commons License*: Leidsestraat, Amsterdam.

Sandbag jest pozarządową organizacją badawczą zajmującą się analizą efektywności i wydajności polityki klimatycznej w Uni Europejskiej. Nasze badania skupiają się na reformie europejskiego systemu handlu emisjami EU ETS oraz Regulacji ESR, głębokiej dekarbonizacji przemysłu oraz przyszłości produkcji energii z węgla. Aby uzyskać więcej informacji na nasz temat zapraszamy na naszą stronę internetową www.sandbag.org.uk, lub do kontaktu z nami pod adresem info@sandbag.org.uk

Sandbag Climate Campaign jest organizacją non-for-profit zarejestrowaną jako Firma Interesu Publicznego pod numerem #671444 w Wielkiej Brytanii. VAT #206955986. Adres korespondencyjny: 40 Bermondsey Street, London, UK, SE1 3UD. Zarejestrowany adres: BWB Secretarial Ltd, 10 Queen Street Place, London EC4R 1BE. Numer w rejestrze przejrzystości UE: 94944179052-82.

The logo for Sandbag, featuring the word "sandbag" in a bold, lowercase, blue sans-serif font.