



BIULETYN

Nr 34 (1146), 20 marca 2014 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Aleksandra Gawlikowska-Fyk • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Łukasz Kulesa • Roderick Parkes • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski

Polityka energetyczna Unii Europejskiej po 2020 r. – miejsce dla przemysłu?

Lidia Puka

Rada Europejska 20–21 marca będzie debatowała nad tym, jak w latach 2020–2030 połączyć rozwój polityki energetycznej ze wzrostem konkurencyjności przemysłu. Reindustrializacja ma uzupełnić, a nie zastąpić dotychczasowe cele, w tym redukcję emisji. Sprzyja to największym państwom Unii, będącym światowymi liderami przemysłu i innowacji. Skorzystają na tym również państwa realizujące energochłonne inwestycje, w tym Polska, która jednocześnie musi jednak wciąż modernizować gospodarkę i rozwijać innowacyjne technologie niskoemisyjne.

Industrializacja jako nowy element polityki energetycznej UE. Problematyka kosztów i cen energii stanowi główny punkt debaty nad kształtem europejskiej polityki energetycznej do 2030 r. Na obradach Rady Europejskiej 20–21 marca szefowie państw i rządów po raz pierwszy połączą w dyskusji tematy industrializacji oraz celów klimatycznych i energetycznych Unii. Podstawą dyskusji jest Biała księga Komisji Europejskiej ze stycznia br., wraz z towarzyszącymi jej komunikatami dotyczącymi rozwoju przemysłu oraz cen i kosztów energii. Na początku marca ministrowie energii państw UE poparli Komisję w dążeniu do przeprowadzenia transformacji energetycznej w sposób najbardziej opłacalny.

Od początku XXI w. na politykę energetyczną Unii Europejskiej składały się głównie elementy polityki klimatycznej oraz prorynkowej. Uwzględnienie industrializacji wynika ze zmieniających się warunków makroekonomicznych i spadku cen energii poza Europą. Pomimo wzrostu PKB o 0,1% w 2013 r. i pozytywnych prognoz na 2014 r., Unia nadal odczuwa skutki kryzysu. Jednocześnie w innych miejscach świata dostępne są tania energia elektryczna i gaz. Międzynarodowa Agencja Energetyczna (MAE) szacuje, że ceny energii elektrycznej dla odbiorców przemysłowych w Unii są dwukrotnie wyższe niż w USA i Rosji, a gaz w obu tych krajach oraz w Indiach jest trzy- lub czterokrotnie tańszy. Różnica cen między UE a Chinami jest mniejsza i dla energii elektrycznej wynosi 20%, a dla gazu – 12%.

Najważniejszą zmianą uwarunkowań globalnych w ostatnich latach jest transformacja rynku gazu i rozwój rodzimych zasobów w USA. Od 2008 r. spadały tam kolejno ceny gazu i węgla, a następnie ropy. Według MAE niższe ceny gazu i energii elektrycznej w 2012 r. w USA w stosunku do obowiązujących w Unii przyniosły amerykańskiemu przemysłowi wytwórczemu ok. 130 mld dol. oszczędności. Ma to wpływ na wybór siedzib energochłonnych przemysłów, o czym Europa nie powinna zapominać, zwłaszcza że amerykańskie ceny pozostaną konkurencyjne. Ceny kontraktów gazowych *futures* na następne dziewięć lat na giełdzie Henry Hub oscylują wokół obecnego poziomu (4–6 dol. za milion brytyjskich jednostek cieplnych), a szczegółowe plany wydobywania ropy naftowej (z obecnych 7,5 mln baryłek dziennie do 9,1 mln w 2015 r.) pozwolą utrzymać niższą cenę ropy. MAE szacuje również, że cena węgla będzie rosła wolniej niż cena ropy naftowej i gazu.

Skutki dotychczasowej polityki. Podejście Unii do kształtowania polityki energetycznej zmieniło się również dlatego, że transformacja w kierunku gospodarki niskoemisyjnej spowodowała wzrost, a nie spadek cen dla konsumentów. Jest to sprzeczne z logiką polityki klimatyczno-energetycznej, prowadzonej od początku wieku. Zakłada ona, że stworzenie jednego rynku gazu i energii, przy zwiększonym udziale odnawialnych źródeł energii (OZE), wzmocni konkurencję, urealni ceny energii, pozwoli zaoszczędzić na imporcie surowców oraz przyniesie korzyści odbiorcom końcowym, w tym przemysłowym, a tym samym zapewni globalną przewagę konkurencyjną Unii.

Dotychczas jednak rozdrobnienie rynków w UE nie pozwoliło na uzyskanie korzyści z transformacji energetycznej w skali ogólnoeuropejskiej. Przeciwnie, państwa członkowskie starają się obniżyć koszty energii i transformacji dla odbiorców przemysłowych, często przenosząc je na konsumentów prywatnych. Komisja Europejska bada obecnie, czy tego typu praktyki stosowane w Niemczech i Wielkiej Brytanii nie mają znamion zakazanej pomocy publicznej.

Jednocześnie wysokie detaliczne ceny energii utrzymywały się nawet w krajach, w których hurtowe ceny energii elektrycznej spadły ze względu na powszechne zastosowanie OZE (jak Niemcy czy Dania). Komisja Europejska obwinia za to raczej regulacyjne instrumenty kształtujące ceny (jak dopłaty do energii odnawialnej, podatki, koszty budowy sieci itp.), niż same ceny surowców czy niewystarczający poziom integracji i liberalizacji rynku. Ten ostatni czynnik ma jednak znaczenie. Państwa członkowskie są niechętnie zarówno integracji (w niewielu miejscach poziom wymiany międzysystemowej przekracza 10% krajowych mocy produkcyjnych), jak i liberalizacji – w styczniu 2014 r. Komisja Europejska prowadziła przeciwko państwom członkowskim 12 postępowań w sprawie nieterminowego wdrożenia dyrektyw trzeciego pakietu energetycznego oraz 10 postępowań w sprawie nieprzestrzegania przepisów do dyrektywy dotyczącej OZE.

Jednocześnie transformacja sektora energetycznego pociąga za sobą różne koszty w Europie. Komisja Europejska podkreśla, że paradoksalnie część kosztów będzie wyższa dla państw członkowskich o niższym PKB. Może to zmniejszyć konkurencyjność ich gospodarek. Dokładna analiza zysków i strat polityki klimatyczno-energetycznej w latach 2020–2030 powinna stać się podstawą sprawiedliwego podziału kosztów. Stopień złożoności takiej analizy odzwierciedla gęstą sieć powiązań między różnymi politykami UE oraz uzasadnia, dlaczego ceny energii włączono do dyskusji na temat celów polityki energetycznej.

Sektory wrażliwe. Koszty energii wpływają w największym stopniu na konkurencyjność tych sektorów przemysłu, w których mają znaczący udział w całkowitych kosztach produkcji i w których produkowane towary znajdują się w szerokim obrocie. Te sektory pochłaniają ogólnie 1/3 całej energii oraz 1/5 prądu w Europie i bezpośrednio zatrudniają ok. 1 mln osób. MAE szacuje, że aż 10% europejskiego rynku energochłonnych produktów przemysłowych, w tym żelaza, stali, szkła i chemii, może w ciągu następnej dekady przenieść produkcję do krajów o konkurencyjnych cenach energii. Sektory jednak znacznie się różnią pod względem elastyczności zmiany miejsca produkcji, na co wpływają m.in. koszty transportu. Najbardziej elastyczny jest przemysł chemiczny (w tym sektor petrochemiczny), gdzie energia może stanowić aż 80% całkowitych kosztów produkcji (jako paliwo, a także jako surowiec), a towary są stosunkowo łatwe w transporcie. Kolejne sektory to: produkcja aluminium, celulozy i papieru (15–30%), wyrobów ceramicznych (10–30%), żelaza i stali, szkła (15%); rafinerie (1% jako paliwo i w całości jako surowiec). W transporcie, który generuje dodatkowy koszt, widac rosnącą przewagę szlaków morskich nad drogowymi – np. wysyłka cementu przez Atlantyk jest tańsza od transportu drogowego na odległość 300 km.

Obecnie europejskie potęgi przemysłowe to również najbardziej konkurencyjne gospodarki (z wyjątkiem Włoch). Niekwestionowanym liderem pozostają Niemcy, a za nimi Francja, Włochy i Wielka Brytania (w sektorze chemii, szkła, żelaza i stali). Szwecja i Finlandia są w czołówce producentów przemysłu papierniczego, a Hiszpania i Włochy specjalizują się w produkcji płytek ceramicznych. Ciężki przemysł cementowy jest rozmieszczony równomiernie w państwach członkowskich, choć prawie 60% rynku należy do pięciu firm: z Meksyku, Niemiec, Szwajcarii, Włoch i Francji. Kraje Europy Środkowej aktywnie rozwijają sektor chemiczny oraz hutnictwo żelaza i stali (Słowacja). W sektorze rafineryjnym pięć głównych firm – Total, Shell, ExxonMobil, BP i ENI – ma połowę udziału w rynku europejskim.

Wnioski i rekomendacje. W czasie powolnego wzrostu gospodarczego Unia zdała sobie sprawę, że planując politykę energetyczną, powinna uwzględnić konkurencyjność przemysłu. Trwałość tego podejścia zależy od tempa wzrostu, a także kształtowania się cen na świecie. W perspektywie krótkoterminowej Unia nie będzie w stanie konkurować z USA, Rosją czy Chinami, jeśli chodzi o ceny surowców. W celu obniżenia cen energii musi więc szukać innych rozwiązań, m.in. zwiększając integrację rynku, jego elastyczność i przejrzystość oraz efektywność energetyczną.

Postulowany cel generowania 20% PKB Unii przez przemysł nie jest wiążący, choć „odrodzenie przemysłu” byłoby korzystne zarówno dla Zachodu, jak i Wschodu. Najwięksi gracze w UE – Niemcy, Włochy, Francja, Wielka Brytania – to czołówka światowych wytwórców. Nowe kraje członkowskie, w tym państwa Grupy Wyszehradzkiej, mogą z kolei zyskać na niższych kosztach energii podczas realizacji szeroko zakrojonych, energochłonnych projektów infrastrukturalnych i budowlanych. Mimo to w obecnej fazie transformacji energetycznej jej ciężar musi zostać podzielony między państwa członkowskie UE, a dodatkowe koszty ponoszone przez przemysł powinny być rekompensowane.

Polska stoi przed wyzwaniem podwójnej transformacji – w kierunku gospodarki niskoemisyjnej i opartej na innowacyjności. Udział sektora wytwórczego w PKB kraju na poziomie 18,5% jest wyższy niż średnia UE (16%), a rząd planuje jego zwiększenie do 22% w ciągu 5 lat. Ministerstwo Gospodarki podkreśla również, że koszty redukcji emisji powyżej 32% w 2030 r. będą „nieproporcjonalnie wysokie”. Nie zbilansuje ich ograniczone wsparcie finansowe UE z funduszu Connecting Europe ani pożyczki z Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Polska musi też rozwijać innowacyjność. W sektorze energii konieczne jest planowanie długoterminowe, przyspieszenie integracji i liberalizacji rynku, wzmocnienie współpracy między przemysłem a uczelniami oraz inwestycje w badania i zastosowanie technologii energooszczędnych, niskoemisyjnych i czystych technologii węglowych.