



Znad Loary nad Wisłę

Trzy kroki w planowaniu transformacji energetycznej

Forum Energii to think tank działający w obszarze energetyki. Naszą misją jest tworzenie fundamentów efektywnej, bezpiecznej, czystej i innowacyjnej energetyki w oparciu o dane i analizy.

Wszystkie analizy Forum Energii są udostępniane nieodpłatnie i mogą być powielane pod warunkiem wskazania źródła i autorów.

AUTORKA:

Delphine Gozillon – Forum Energii

WSPÓŁPRACA:

Dr Joanna Maćkowiak-Pandera, Klaudia Wojciechowska – Forum Energii

REDAKCJA:

Aleksandra Zieleniec

ZDJĘCIE NA OKŁADCE:

Maximilien Struys

DATA PUBLIKACJI:

wrzesień 2019

SPIS TREŚCI

Wstęp (<i>dr Joanna Maćkowiak-Pandera</i>)	2
Kontekst i cel analizy	3
Najważniejsze konkluzje	5
Trzy kroki w planowaniu transformacji	9
Po pierwsze – określenie długoterminowych celów	9
Po drugie – debata publiczna i społeczny konsensus	11
Po trzecie – niezależna rada monitorująca postęp	12
Podsumowanie	14

Wstęp

Nikt z nas nie wie tyle, ile wiemy wszyscy razem. I z tego właśnie powodu warto czerpać z międzynarodowych doświadczeń. Protesty „żółtych kamizelek”, które wstrząsnęły Francją w ubiegłym roku, odbiły się szerokim echem również w Polsce. Stały się symbolem walki o sprawiedliwy podział kosztów polityki publicznej między różne grupy społeczeństwa. Przyczyną wybuchu manifestacji był brak zgody na ograniczenia dla indywidualnego transportu i ponoszenie kosztów transformacji energetycznej przez mniej zamożne grupy społeczne. Jak mówił jeden z uczestników protestu „wy myślicie o końcu świata, my myślimy o końcu miesiąca”.

W tym samym czasie równie znaczące dla francuskiej polityki były „marsze dla klimatu” organizowane w całym kraju. To one zainspirowały władze do przedstawienia bardziej restrykcyjnych rozwiązań dla klimatu i środowiska.

W niniejszym opracowaniu chcemy pokazać, jak ostatnie wydarzenia wpłynęły na planowanie francuskiej polityki energetycznej i klimatycznej oraz jakie płyną z tego najważniejsze lekcje dla Polski i Europy. Konflikt społeczny zmusił rząd do modyfikacji sposobu wprowadzania zmian. Trzeba analizować wpływ regulacji nie tylko na całą gospodarkę, ale również badać oddziaływanie na mniej zamożną część społeczeństwa. Niezbędna jest komunikacja i szeroka akceptacja reform. Przy rosnących różnicach dochodowych istotne jest, aby ambitne cele środowiskowe nie wypychały na margines uboższych obywateli.

We Francji, ze względu na wysoki udział energii jądrowej, już teraz sektor elektroenergetyczny jest niemal zeroemisyjny i wydaje się, że Polska i Francja mają niewiele wspólnego. Mimo to obecne wyzwania w energetyce są podobne w całej Europie. Wszędzie obserwujemy starzenie się konwencjonalnej energetyki i nerwowe poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, czym ją zastąpić. Widzimy ograniczenia paliw kopalnych i potrzebę zmniejszania oddziaływania na środowisko i klimat. Energetyka odnawialna staje się coraz poważniejszym graczem. Nie wiemy jednak jak połączyć te dwa światy. Istotne jest zarządzanie naturalnym konfliktem wynikającym z rozbieżnych interesów – branży naftowej, OZE, gazowej i innych, które konkurują o tego samego odbiorcę.

Mamy nadzieję, że opracowanie to poszerzy perspektywę myślenia o polskich wyzwaniach w energetyce i zwróci uwagę na potrzebę systemowego podejścia do sprawiedliwego podziału kosztów transformacji.

Miłej lektury,

dr Joanna Maćkowiak-Pandera

Prezes Forum Energii

1. Kontekst i cel analizy

Planowanie w sektorze energetycznym ma kluczowe znaczenie nie tylko ze względu na zmiany klimatyczne, ale również z uwagi na funkcjonowanie krajowego systemu elektroenergetycznego i bezpieczeństwo dostaw. Brak planowania i inwestycji w moce wytwórcze stwarza ryzyko wystąpienia przerw w dostawach energii elektrycznej. Transformacja energetyczna wymaga przebudowy systemu energetycznego. Największym wyzwaniem jest integracja odnawialnych źródeł energii, które mają inny – zmienny – model pracy.

Planowanie strategiczne na szczeblu UE powinno uwzględniać kwestie bezpieczeństwa systemów krajowych. Bez tego odniesienia będzie się zmniejszać skuteczność działań na rzecz ochrony klimatu. Czyli wracamy do punktu, w którym istotne są planowanie i zarządzanie zmianą w funkcjonowaniu systemów energetycznych.

Równie ważne jest uzyskanie poparcia społecznego dla wprowadzanych zmian. Przy rosnących różnicach dochodów trzeba mieć świadomość, że dzielenie kosztów „po równo” może wzbudzić opór. Nieobojętne bowiem jest to, czy rachunek za prąd albo ciepło stanowi 0,01% dochodu rodziny czy 10 lub 20%.

Polityka publiczna – poprzez przemyślenie metody jej realizacji – powinna pomóc łączyć ogień z wodą. Dlatego tak ważne jest planowanie.

W niniejszym opracowaniu pokazujemy trzy najważniejsze – naszym zdaniem – aspekty polityki klimatycznej Francji. Podobne podejście w Polsce sprzyjałoby realizacji bardziej ambitnych działań klimatycznych.

Działania UE na rzecz poprawy planowania transformacji energetycznej

W celu skoordynowania 28 krajowych polityk energetycznych Rada i Parlament Europejski przyjęły w grudniu 2018 r. rozporządzenie w sprawie zarządzania unią energetyczną (tzw. rozporządzenie governance). Wymaga ono od państw członkowskich opracowania zintegrowanych krajowych planów energetycznych i klimatycznych (NECP – National Energy and Climate Plans) na najbliższe dziesięć lat (2021–2030) oraz strategii długoterminowych na co najmniej trzydzieści lat (do 2050).

3

Dlaczego podajemy przykład Francji? Krótka opowieść o polityce energetycznej i klimatycznej w ostatnich latach

Przypadek Francji jest ciekawy jako niejednoznaczny. Ambitne cele i strategie klimatyczne napotykają tam opór społeczny lub nie przynoszą efektów i dlatego wymagają korekty. W niniejszej analizie staramy się pokazać obiektywnie pozytywne i negatywne strony realizacji tego podejścia.

W opracowaniu Europejskiej Fundacji Klimatycznej pt. *Planning for Net-Zero* Francja uplasowała się na drugim miejscu (spośród 28) pod względem jakości planu, po Hiszpanii¹, której minister do spraw energii Teresa Ribeiro jest byłą przewodniczącą Institut du Développement Durable et des Relations Internationales (IDDRI), francuskiego think tanku zajmującego się sprawami strategii zrównoważonego rozwoju. Warto przyjrzeć się zarządzaniu transformacją energetyczną we Francji, aby lepiej zrozumieć, jak ważne jest dobre planowanie, a także przeanalizować błędy rządu.

Od sukcesu COP21 rząd francuski buduje swój przyjazny dla klimatu wizerunek, który powstał w kluczowym momencie międzynarodowych negocjacji klimatycznych. Francja dąży do dalszego przewodzenia we wdrażaniu porozumienia paryskiego. Nowy kierunek transformacji energetycznej i klimatycznej cieszy się szczególną uwagą w kraju, w którym opracowywanie strategii jest niemal narodowym hobby. W 2015 r. Francja była jednym z pierwszych państw na świecie,

które przyjęło strategię zakładającą aż czterokrotne zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych do 2050 r. Dokument ten, oceniony najwyższej spośród innych trzynastu krajowych strategii w rankingu WWF, posłużył jako podstawa do opracowania szeregu innych francuskich strategii, takich jak:

- Wieloletni plan energetyczny (aktualizowany co pięć lat²),
- Plan ochrony klimatu,
- Plan termomodernizacji budynków oraz
- wiele innych planów regionalnych i lokalnych.

Co więcej, Francja przyjęła niedawno nową ustawę która ustanawia neutralność klimatyczną jako wiążący cel na rok 2050.

Marsze dla klimatu i „skarga stulecia”

Władze francuskie muszą jednak dokonywać korekt swojej polityki. Na przykład redukcja emisji nie jest tak duża, jak oczekiwano. Z tego powodu koalicja organizacji pozarządowych zarzuciła rządowi niespełnienie określonych prawem wymogów w tym zakresie. W ciągu kilku tygodni ponad dwa miliony osób podpisało petycję w sprawie wszczęcia postępowania sądowego. Zgodnie z tzw. skargą stulecia państwo ponosi odpowiedzialność za brak działań przeciwko zmianom klimatycznym³. Rosnąca presja społeczna zmusiła więc rząd do wprowadzenia korekty w planowaniu polityki publicznej mającej na celu ochronę klimatu.

„Żółte kamizelki”

W tym samym czasie tysiące Francuzów w żółtych kamizelkach zaprotestowało przeciwko ponoszeniu kosztów transformacji energetycznej. Rządowy projekt podniesienia podatku od emisji CO₂ (ang. carbon tax) spotkał się z wielkim sprzeciwem, głównie mieszkańców przedmieść, którzy nie mieli innego wyjścia niż korzystanie z samochodu w codziennych dojazdach do pracy. Symbolem ruchu stało się stwierdzenie jednego z demonstrantów: „Oni przywołują koniec świata, a my mówimy o końcu miesiąca”.

Ogień i woda

Obie kwestie, zarówno ubóstwa, jak i klimatu, zajmowały czołowe miejsce we francuskiej agendzie politycznej w 2019 r. Wiosną, w każdy piątek 2019 r., odbywały się młodzieżowe marsze klimatyczne, a co sobotę demonstracje „żółtych kamizelek”. Wymagało to szczególnej ostrożności w prowadzeniu polityki publicznej. Warto zauważyć, że wydarzenia te nie zahamowały tempa działań na rzecz klimatu we Francji, ale raczej zmobilizowały do przyjęcia nowego podejścia do kształtowania polityki. Aby osiągnąć sprawiedliwą transformację, przyspieszeniu redukcji emisji powinny towarzyszyć specjalne działania na rzecz uboższych gospodarstw domowych. Co najważniejsze, oba wydarzenia - zarówno protesty i marsze, dowiodły, że strategie i polityka klimatyczna muszą być projektowane z udziałem obywateli, aby zapewnić ich akceptację w dalszej perspektywie.

2 Zob. https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/4pages_PPE_GB_DEF_Web.pdf

3 Zob. <https://laffaireducle.net/>

2. Najważniejsze konkluzje

Protesty „żółtych kamizek” nie powstrzymały ambicji rządu, by do 2050 r. osiągnąć neutralność klimatyczną. Demonstrujący wezwali decydentów do poprawy ram zarządzania (*governance*), aby zagwarantować, że długoterminowe strategie będą ambitne i społecznie sprawiedliwe.

Najważniejsze trzy kroki w dochodzeniu do neutralności klimatycznej we Francji

1. Precyzyjne określenie długoterminowych celów.
2. Włączenie obywateli w opracowywanie strategii klimatycznej i uzyskanie dla niej społecznej akceptacji.
3. Stworzenie niezależnego organu odpowiedzialnego za ocenę i monitorowanie długoterminowej strategii dekarbonizacji.

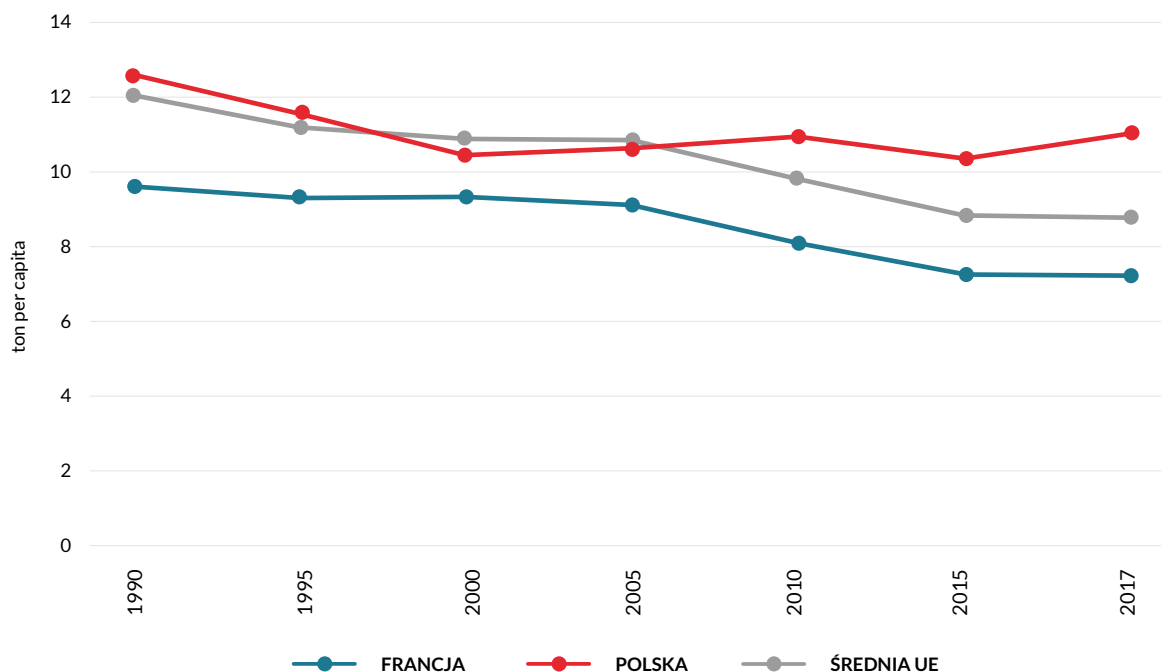
Status francuskiej transformacji i porównanie z Polską

Już w 2009 r. we Francji przyjęto ustawę Grenelle'a, której celem było ograniczenie emisji gazów cieplarnianych w kraju do 2050 r. Z kolei tuż przed COP21 w 2015 r. Francja stała się jednym z pierwszych krajów na świecie, który przyjął krajową strategię niskoemisyjną do 2050 r.

Takie wysiłki na rzecz energii i klimatu mogą wydawać się zaskakujące dla polskiego czytelnika, gdy przyjrzy się francuskiemu koszykowi energetycznemu. Do 2016 r. produkcja energii elektrycznej została zdekarbonizowana do poziomu 91%. Wynika to z historycznego wyboru, dokonanego w latach 60. ubiegłego wieku, oparcia systemu energetycznego na energii jądrowej. U podstaw tych decyzji było dążenie do niezależności energetycznej.

Obecnie energia jądrowa jest źródłem coraz większego niepokoju. Eksploatacja starzejących się jednostek coraz więcej kosztuje, zaostrzają się też normy ich funkcjonowania oraz zwiększają się obawy społeczeństwa o bezpieczeństwo i zagospodarowanie odpadów promieniotwórczych. Ponadto duży udział energii jądrowej spowalnia rozwój odnawialnych źródeł energii. System działający w oparciu o duże jednostki konwencjonalne jest co do zasady nieelastyczny, natomiast rozwój OZE wymaga dużej elastyczności sieci i dynamicznych cen. Nowa ustawa o energii i klimacie przegłosowana w lipcu 2019 r. przewiduje stopniowe zmniejszanie udziału energii jądrowej w miksie do 50% do 2035 r. Druga połowa energii ma być produkowana z OZE. Mimo niskoemisyjnej produkcji energii elektrycznej oraz trendów spadkowych całkowita emisja gazów cieplarnianych we Francji pozostaje bardzo wysoka. W 2017 całkowita emisja wynosiła 482 mln ton ekwiwalentu CO₂ na mieszkańca, czyli, czyli 10,8% emisji UE-28 (Eurostat 2019⁴) (wykres 1).

Wykres 1. Poziom emisji gazów cieplarnianych we Francji i w Polsce w latach 1990–2017, metoda z Kioto⁵.



6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu, 2019.

W latach 2005–2015 Francja ograniczała emisję o 1,5% rocznie, głównie dzięki znaczącym redukcjom w przemyśle wytwórczym o 50%. Osiągnięto to wskutek poprawy efektywności energetycznej oraz ograniczenia – już od 1990 r. – o 40% emisji z elektroenergetyki. Elektrownie węglowe i opalane ropą naftową były stopniowo zastępowane elektrowniami opalonymi gazem, podczas gdy wzrost popytu był zaspokajany energią jądrową i odnawialną⁶. Warto jednak zwrócić uwagę na znaczny wzrost emisji z transportu – o 10% przez transport krajowy i aż do 40% międzynarodowy (od 1990 r.).

W 2017 r. emisja gazów cieplarnianych we wszystkich sektorach (z wyjątkiem użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów oraz leśnictwa, czyli LULUCF – Land Use, Land-Use Change and Forestry – i transportu morskiego) wyniosła 7,2 t na mieszkańca we Francji.

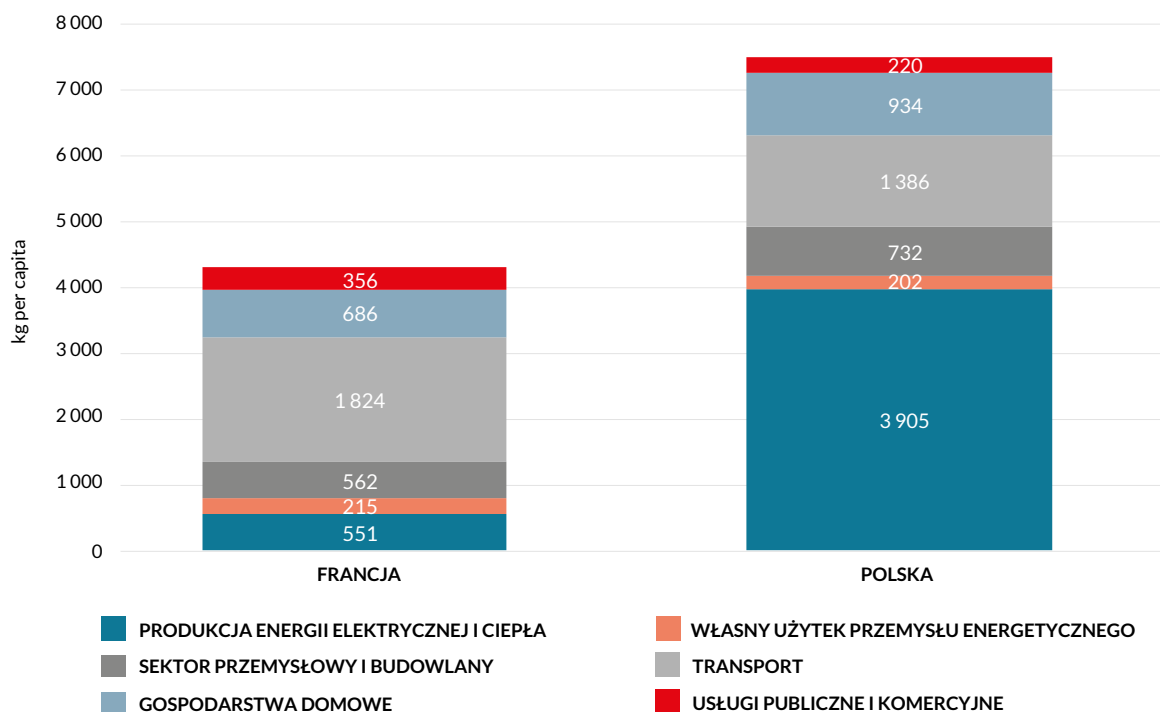
W Polsce obserwujemy zjawisko odwrotne. Emisja gazów cieplarnianych po spadku i w latach 1988–2000 nie zmniejsza się, osiągając w 2017 r. poziom 11 t na mieszkańca (wykres 1). Średnia UE to 8,8 t (Eurostat, 2019⁷).

5 Zgodnie z definicją protokołu z Kioto. Emisje gazów cieplarnianych to emisje dwutlenku węgla (CO₂), metanu (CH₄) i tlenu diazotu (N₂O) oraz gazów fluorowanych czyli f-gazów obejmujących wodorofluorowęglowodory (HFC), perfluorowęglowodory (PFC), heksafluorek siarki (SF₆) oraz trójfluorek azotu (NF₃). Z uwagi na indywidualny potencjał każdego z gazów do tworzenia efektu cieplarnianego (GWP, global warming potential) są one zintegrowane w jeden wskaźnik wyrażony w jednostkach ekwiwalentu CO₂.

6 Francuska Wysoka Rada do spraw klimatu, sprawozdanie roczne za 2019 r.

7 Zob. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/t2020_rd300/default/table?lang=en.

Wykres 2. Podział emisji CO₂ pochodzących ze spalania paliw według sektorów we Francji i w Polsce w 2016 r.



7

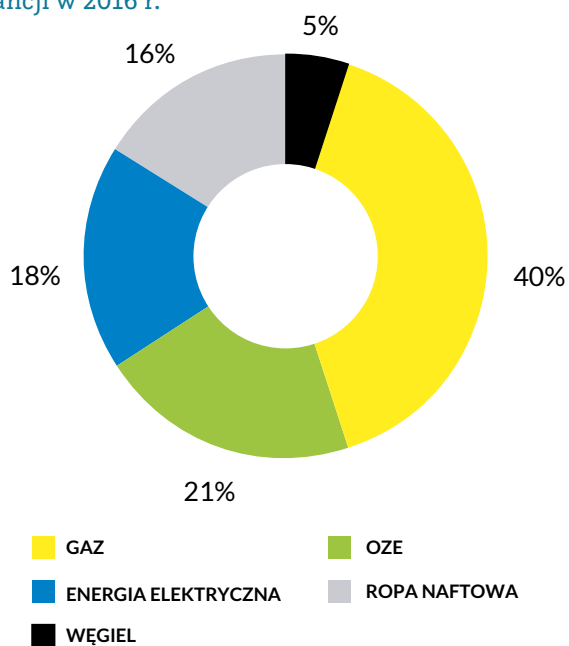
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Międzynarodowej Agencji Energetycznej (IEA), 2018.

Z wykresu 2 wynika, że emisja CO₂ per capita wynosi w Polsce 7,6 t, a we Francji 4,3 t), co jest rezultatem głównie miks wytworzenia energii elektrycznej i ciepłej (w Europie 5,5 t).

We Francji ciepło jest produkowane w 65% na potrzeby mieszkaniowe, a w około 30% na potrzeby przemysłu. Wykres 3 przedstawia strukturę źródeł wytwarzania ciepła. W 2016 r. gaz był głównym źródłem ogrzewania we Francji, odpowiadającym za 40% końcowej produkcji ciepła przed źródłami odnawialnymi (21%), energią elektryczną (18%) i ropą naftową (16%).

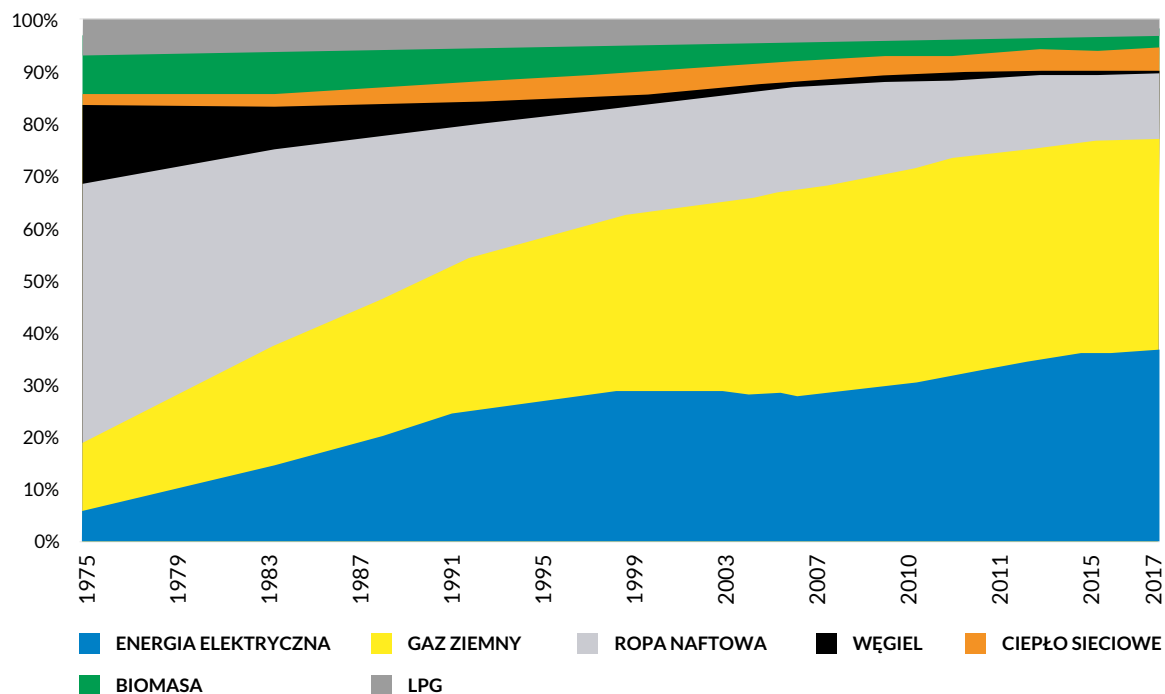
We Francji, w 2016 r., ciepłownictwo odpowiadało za 42% końcowego zużycia energii (741 TWh). Strategia energetyczna i klimatyczna na rok 2019 przewiduje zmniejszenie zapotrzebowania na ciepło do 690 TWh do 2023 r. i do 635 TWh do 2028 r., co powinno doprowadzić do zmniejszenia emisji⁸.

Wykres 3. Struktura źródeł wytwarzania ciepła we Francji w 2016 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie francuskiego projektu krajowego planu na rzecz energii i klimatu NECP, 2019.

Wykres 4. Główne źródła ogrzewania w gospodarstwach domowych we Francji w latach 1975–2017



8

Źródło: „Sektor mieszkaniowy - monitorowanie stanu budynków i zużycia energii”, Centrum Studiów Gospodarczych i Badań nad Energią (CEREN), 2017.

Wykres 4 prezentuje dominujący udział gazu i energii elektrycznej w mieszkaniowym sektorze. Warto zauważyć, że ogrzewanie z sieci zaopatruje tylko 5% francuskich gospodarstw domowych.

Od 1970 r. udział indywidualnego ogrzewania na olej znacznie się zmniejszył, a na węgiel prawie już nie istnieje. Efektywność energetyczna i usunięcie wysokoemisyjnych źródeł doprowadziły do aż czterokrotnego zmniejszenia emisji CO₂ w tym sektorze od lat 70. XX wieku⁹. Według Krajowej Strategii Niskoemisyjnej do roku 2050 paliwa kopalne mają zostać wyeliminowane z użycia do celów cieplnych – z wyjątkiem niewielkiej ilości gazu.

⁹ CEREN – Secteur Résidentiel – suivi du parc et des consommations d’énergie, juillet 2017. (Sektor mieszkaniowy - monitorowanie stanu budynków i zużycia energii”, Centrum Studiów Gospodarczych i Badań nad Energią (CEREN), 2017 r).

3. Trzy kroki w planowaniu transformacji

W ostatnich 50 latach Francja osiągnęła znaczące poziomy redukcji emisji. Jej podejście do transformacji energetycznej jest warte przeanalizowania, zwłaszcza że Polska jest zobowiązana do opracowania strategii do 2030 i 2050 r. w ramach nowych ram unii energetycznej.¹⁰

Przedstawiamy trzy działania Francji na rzecz planowania transformacji energetycznej, które mogą być przydatne również na gruncie polskim.

3.1. Po pierwsze – określenie długoterminowych celów

Cele francuskiej strategii energetycznej i klimatycznej zostały określone w dwóch głównych dokumentach:

1. Wieloletnim Planie Energetycznym do 2023 i 2028 r. (Programmation Pluriannuelle de l'Énergie),
2. Krajowej Strategii Niskoemisyjnej do 2050 r. (Stratégie Nationale Bas-Carbone).

Stanowią one podstawę do opracowania planu klimatyczno-energetycznego zgodnie z unijnym wymogiem przygotowania planu do 2030 r. W porównaniu jednak z tym wymogiem, horyzont czasowy francuskiego wieloletniego planu może wydawać się krótki. Jest to uzasadnione pięcioletnim cyklem, który narzuca porozumienie paryskie określające obowiązek regularnego przeglądu strategii z uwzględnieniem postępu technologicznego. Projekt strategii energii i klimatu z 2019 r. zmienił poprzedni cel redukcji zużycia energii pierwotnej przez paliwa kopalne z 30% do 40% w 2030 r. (w porównaniu z rokiem referencyjnym 2012), co stanowi postęp w stosunku do celu wyznaczonego w poprzedniej strategii z 2015 r. Dodatkowo projekt strategii na rzecz gospodarki niskoemisyjnej ustala cel neutralności klimatycznej do 2050 r.

9

Kolejny krok to przygotowanie projektu ustawy energetycznej i klimatycznej¹¹ mającej na celu przełożenie strategii na przepisy prawa i wyznaczenie dodatkowych celów, które mają zostać osiągnięte do 2030 roku. Debata parlamentarna w znacznym stopniu przyczyniła się do rozszerzenia zakresu regulacji. Zaplanowano m.in. nowe działania na rzecz realizacji celów, w tym w dziedzinie termomodernizacji budynków, co od lat wymagało zasadniczych reform. Wprowadzono ponadto cel pośredni w postaci zmniejszenia zużycia energii (7% do 2025 r.) oraz zwiększono cel dotyczący energii odnawialnej z 32% do 33% do 2030 r., zgodnie z zaleceniem Komisji Europejskiej dla Francji¹². Będzie to wymagało większych wysiłków ze strony decydentów, ponieważ udział odnawialnych źródeł energii wyniósł w 2017 r. jedynie 16,3%. Cele dotyczące OZE dla każdego sektora są określone prawnie od 2015 r. Do 2030 r. źródła odnawialne powinny stanowić 40% produkcji energii elektrycznej, 38% końcowego zużycia ciepła, 15% paliw wykorzystywanych w transporcie (biopaliwa) i 10% zużycia gazu (biogaz). W ustawie wprowadzono również cele dla odnawialnego i niskoemisyjnego wodoru, który do 2030 r. powinien osiągnąć poziom 20–40% całkowitego zużycia.

Kolejną dobrą praktyką jest tzw. system budżetu emisji, który ustanawia maksymalne limity emisji gazów cieplarnianych w określonym czasie. Obowiązujący od 2015 r. pozwala na ścisłe monitorowanie postępu w realizacji celu ograniczenia emisji w pięcioletnich cyklach zgodnie z wymogami porozumienia paryskiego. Jest podzielony na różne sektory gospodarki, nie tylko energetykę. Powstaje więc potrzeba opracowania planów działań w budownictwie, transporcie, rolnictwie, przemyśle i gospodarce odpadami. Cele z tym związane nie ograniczają się już do zwiększenia udziału odnawialnych źródeł energii w koszyku energetycznym oraz wzrostu efektywności energetycznej. Wskazanie limitów emisji jest kluczowe dla wdrożenia neutralności klimatycznej do 2050 r., co jest obecnie przedmiotem dyskusji w Unii Europejskiej. Komisja Europejska chce nakłonić państwa członkowskie do osiągnięcia równowagi pomiędzy emisją i pochłanianiem gazów cieplarnianych.

¹⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu

¹¹ Tekst ustawy energetyczno-klimatycznej po zakończeniu prac parlamentarnych, przekazany pod głosowanie we wrześniu 2019 roku. Zob. <http://www.assemblee-nationale.fr/15/ta-commission/r2193-a0.asp>

¹² Zob. https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/fr_rec_en.pdf

Dzięki budżetom emisji można na bieżąco monitorować postęp, identyfikować luki i wdrażać plany naprawcze. Na przykład pod koniec 2018 r. w rezultacie przekroczenia przez Francję budżetu emisji na lata 2015–2018¹³ rząd i parlament zaproponowały dodatkowe działania. W kwietniu 2019 r. rząd zgłosił drugą wersję projektu ustawy o energii i klimacie o ambitniejszej niż w poprzedniej wersji treści.

Tabela. Planowane budżety emisji dla sektorów gospodarki

Średnioroczne emisje Mt ekw. CO ₂	Lata odniesienia			Pierwszy budżet emisji	Drugi budżet emisji	Trzeci budżet emisji	Czwarty budżet emisji
	Okres	1990	2005				
Transport	122	144	137	127	128	112	94
Budynki	91	109	88	76	77	58	41
Rolnictwo/ leśnictwo	94	90	89	86	82	77	72
Przemysł	144	115	81	80	72	63	53
Wytwarzanie energii	78	74	47	55	48	35	30
Odpady	17	21	17	15	14	12	10
Razem (bez LULUCF)	546	553	458	442	421	357	299
Razem (z LULUCF)	n/a	n/a	417	n/a	383	319	257

Źródło: Krajowa Strategia Niskoemisyjna Francji, 2018.

Rekomendacje

Sprostanie wyzwaniom dekarbonizacji wymaga nie tylko jasnej, długoterminowej strategii, ale także konkretnych programów i narzędzi wdrażających środki służące osiągnięciu tego celu. Opracowywanie strategii powinno się rozpocząć od refleksji na temat tego, gdzie kraj chce być za 10, 20, 30 lat, a następnie przeanalizowania szeregu scenariuszy, w zależności od różnych hipotez ekonomicznych i technicznych. Takie połączenie podejścia odgórnego i oddolnego pozwala określić strategię optymalną zarówno dla gospodarki, jak i społeczeństwa. Ponadto należy dostosować szczegółowe programy i mechanizmy wdrażania określonych celów¹⁴.

13 W latach 2015–2018 deficyt oszacowano na 72 Mt ekwiwalentu CO₂, czyli +4% w stosunku do celu; na podstawie Projet de Stratégie Nationale Bas-Carbone, Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire, décembre 2018. (Projekt Krajowej Strategii na rzecz Gospodarki Niskoemisyjnej 2050, francuskie Ministerstwo Transformacji Ekologicznej i Społecznej, grudzień 2018 r.).

14 Zob. <https://forum-energie.eu/pl/analizy/pep-2040-uwagi>

3.2. Po drugie – debata publiczna i społeczny konsensus

Udział społeczeństwa jest niezbędny w planowaniu polityki publicznej. Strategia dekarbonizacji, w zamian za bezpieczną przyszłość i życie w czystym środowisku, będzie nakładała na nie pewne ograniczenia czy konieczność zmiany nawyków i poniesienia kosztów.

Opracowywanie polityki ochrony klimatu z udziałem społeczeństwa przełamuje impas w polityce publicznej i zmniejsza zmienność decyzji politycznych podejmowanych pod wpływem partykularnych interesów danej branży.

Ruch „żółtych kamizelek” jest przykładem klęski realizacji polityki publicznej, bo były wprowadzane pod presją czasu bez szerszych konsultacji społecznych. Celem regulacji było skuteczne ograniczenie emisji w sektorze transportu. Podatek od emisji CO₂ miał stopniowo wzrastać przez lata, aby ukierunkować nawyki obywateli na bardziej przyjazny dla klimatu styl życia.

Rząd nie dostrzegł faktu, jak bardzo mechanizm podatku od emisji CO₂ w transporcie wpływa na mniej zamożnych obywateli mieszkających na obrzeżach miast. Klasa średnia wybrała do życia przedmieścia ze względu na niższe ceny mieszkań. Samochody nabyła dzięki „premier ekologicznej” – dodatkowi finansowemu przyznawanego w czasie, gdy samochody z silnikiem diesla uważano za czyste. Demonstranci odrzucili elitarny system instytucjonalny, który nie uwzględnił potrzeb i możliwości klasy średniej. Wzywali do brania pod uwagę potrzeb również zwykłych obywateli, domagali się przeprowadzenia referendum w sprawie wszystkich wprowadzanych ustaw.

Po demonstracjach zorganizowano wielką debatę, w której rząd przedstawił kilka propozycji, m.in. powołania Konwencji Obywatelskiej na rzecz Klimatu (Convention Citoyenne sur le Climat). W pierwszej sesji Konwencji, we wrześniu 2019 r., udział weźmie 150 losowo wybranych obywateli, którzy mają zaproponować reformy i rozwiązania niezbędne w transformacji klimatycznej i energetycznej. Będą one poddane głosowaniu w parlamencie lub w referendum, lub – w zależności od ich charakteru – bezpośrednio przekazane do realizacji. Ich celem jest przyspieszenie transformacji energetycznej i dekarbonizacja przy pełnym udziale obywateli.

11

Właściwe funkcjonowanie tego nietypowego gremium oraz organizację posiedzeń będzie zapewniać Rada Gospodarcza, Społeczna i Środowiskowa (Conseil Economique, Social et Environnemental). Składa się z ekspertów społeczeństwa obywatelskiego, którego rola ograniczała się dotychczas do udzielania porad konsultacyjnych w sprawie projektów ustaw. Specjalny komitet tej Rady będzie zapewniał poszanowanie zasad niezależności i deontologii prawniczej, a także pomoc techniczną i prawną w przekładaniu wniosków Konwencji na przepisy prawa¹⁵.

Rekomendacje

Zmiana systemu energetycznego, ambitne cele efektywności energetycznej, przekształcenie systemu transportowego mogą być odbierane przez społeczeństwo jako zmiany rewolucyjne. Tylko intensywny dialog społeczny oraz konsultacje i sprawiedliwy podział kosztów (z uwzględnieniem zróżnicowanego poziomu zamożności) mogą prowadzić do wypracowania konsensusu społecznego. Przy wprowadzaniu tak poważnych reform zderzają się różne interesy grup zawodowych i biznesowych, a nawet interesy międzynarodowe. Jednym z forum prowadzenia dialogu jest zaproponowana przez prezydenta Francji Konwencja Obywatelska. Jednocześnie regulacjom energetyczno-klimatycznym narzucającym dodatkowe koszty powinien towarzyszyć pakiet osłonowych działań socjalnych.

3.3. Po trzecie – niezależna rada monitorująca postęp

Najważniejszą zmianą w zarządzaniu klimatem we Francji jest niewątpliwie utworzenie w tym roku Wysokiej Rady do spraw Klimatu (Haut Conseil pour le Climat). Jej celem jest wzmocnienie wdrażania długoterminowych strategii w zakresie klimatu i energii dzięki niezależnym ekspertom, mającym zapewnić ich realizację bez względu na konkretne interesy polityczne i cykle wyborcze¹⁶. W Wielkiej Brytanii Komitet do spraw Zmian Klimatu (Climate Change Committee), istniejący od 2008 r., realizuje szeroki wachlarz działań określonych w prawodawstwie. Ma dostosowane do nich uprawnienia i zasoby. Zapewnia rzeczywisty wkład w projektowanie polityki publicznej przyjaznej dla klimatu dzięki regularnej publikacji raportów oceniających postęp w osiąganiu celów klimatycznych oraz konkretnych politycznych zaleceń dotyczących złożonych kwestii dekarbonizacji. Brytyjski Komitet zainspirował kilka państw w Europie, które powołały zespoły ekspertów do spraw monitorowania transformacji energetycznej: w Niemczech w 2011 r., Danii w 2014 r., Irlandii oraz Szwecji w 2017 roku¹⁷.

Francuska Wysoka Rada zastąpiła Komitet Ekspertów do spraw Transformacji Energetycznej (Comité d'Experts pour la Transition Energétique), którego rola ograniczała się do wydawania opinii w sprawie projektów strategii energetycznych i klimatycznych oraz postępu w ograniczaniu emisji. Brakowało mu też realnych uprawnień i środków finansowych. Natomiast Wysoka Rada dysponuje własnym budżetem i sama wydaje zalecenia, co gwarantuje jej niezależność. Jej członkom nie wolno zwracać się o instrukcje do rządu lub innych podmiotów publicznych i prywatnych ani przyjmować takich instrukcji. Rada składa się z przewodniczącego i 12 członków dysponujących bogatą wiedzą naukową, techniczną i ekonomiczną w zakresie nauk klimatycznych i redukcji emisji gazów cieplarnianych. Ich rolą jest ocena, czy francuska strategia niskoemisyjna realizuje postanowienia porozumienia paryskiego oraz ostrzeżenie w sytuacji niezgodności polityki publicznej z ustalonymi celami. W tym celu wydaje:

12

- co roku sprawozdanie z postępu w realizacji celów redukcji emisji i jej ocenę,
- co pięć lat raport w sprawie rozwoju krajowej strategii niskoemisyjnej z porównaniem działań krajowych do polityk innych krajów,
- regularnie zalecenia dotyczące konkretnych środków politycznych w celu utrzymania krajowej ścieżki dekarbonizacji¹⁸.

Ponadto w strukturze Rady Ministrów utworzono Radę Obrony Ekologicznej (Conseil de Défense Ecologique), która skupia najważniejszych ministrów niezbędnych w przeprowadzeniu transformacji ekologicznej¹⁹. Jest ona odpowiedzialna za zgodność wszystkich polityk państwowych z ambitnymi celami ochrony klimatu i różnorodności biologicznej. Na pierwszej sesji Rady w czerwcu 2019 r. m.in. wprowadzono systematyczny test zgodności wszystkich decyzji budżetowych z celami środowiskowymi, finansowanie pożyczek w wysokości 3 mld euro na zapewnienie codziennego transportu i 1 mld euro na renowację mieszkań socjalnych. Ponadto raz w roku Wysoka Rada do spraw Klimatu będzie przedstawiać Radzie Obrony Ekologicznej raport na temat postępu w realizacji celów dekarbonizacji.

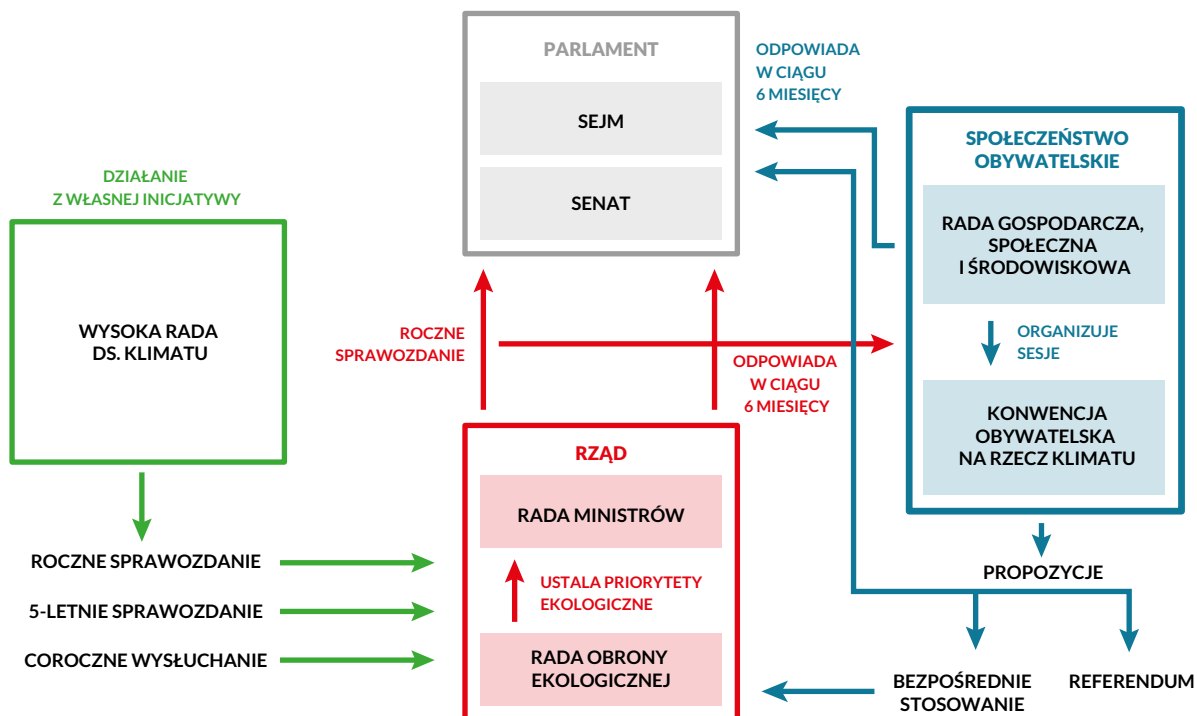
¹⁶ D. Gozillon, Reforming the European climate governance after the Paris Agreement: case study of the French energy and climate strategy, Master thesis, Institute of Political Studies of Paris, May 2019

¹⁷ Zob. <https://www.iddri.org/en/publications-and-events/study/uks-committee-climate-change>

¹⁸ Zob. <https://www.hautconseilclimat.fr/>

¹⁹ Francuska Rada Obrony Ekologicznej skupia ministrów ds. transformacji ekologicznej, gospodarki, budżetu, spraw zagranicznych, rolnictwa, zdrowia, mieszkalnictwa, władz lokalnych i terytoriów zamorskich.

Wykres 5. Instytucje do spraw energii i klimatu we Francji w 2019 r.



13

Źródło: opracowanie własne na podstawie rocznego sprawozdania Wysokiej Rady ds. Klimatu oraz oficjalnych stron internetowych instytucji.

Obecny plan zakłada funkcjonowanie trzech nowych instytucji zajmujących się klimatem i ekologią oraz ich interakcje z instytucjami politycznymi: Wysoką Radą do spraw Klimatu, Radą Obrony Ekologicznej oraz obywatelskimi, tj. Konwencją Obywatelską na rzecz Klimatu.

Rekomendacje

Niezależna ekspertyza w zakresie strategii energetycznych i klimatycznych ma kluczowe znaczenie w czasie, gdy rządy państw członkowskich UE i świata muszą podjąć ambitne decyzje polityczne w kwestii klimatu i energii. Konieczne jest uwzględnienie skutków gospodarczych, społecznych i środowiskowych w perspektywie długoterminowej. Niezbędne jest stałe monitorowanie postępu oraz rzetelna informacja dla społeczeństwa.

Utworzenie niezależnego organu eksperckiego, takiego jak francuska Wysoka Rada do spraw Klimatu, wsparłoby proces planowania polskiej transformacji energetycznej.

4. Podsumowanie: nie ma dekarbonizacji bez planowania strategicznego, dialogu i niezależnego monitorowania

Przykład Francji pokazuje, że aby zapewnić realizację ambitnej strategii dekarbonizacji, niezbędna jest reforma zarządzania energią i klimatem. Nierealizowanie celów przez państwa UE i świata będzie coraz mniej akceptowane i wywoła poważne skutki międzynarodowe i gospodarcze. Ponieważ rośnie świadomość w społeczeństwie co do skutków zmian klimatu, presja na działania będzie również coraz większa.

Po pierwsze, planowanie długoterminowe jest niezbędne zarówno z punktu widzenia klimatu, jak i bezpieczeństwa energetycznego. Należy wyznaczyć ambitne cele w regularnych horyzontach czasowych, np. w formie pięcioletnich budżetów emisji, które na bieżąco będą monitorowane.

Po drugie, protesty „żółtych kamizelek” pokazały, że opracowywanie strategii klimatycznych i troska o sprawy społeczne muszą iść w parze. Proces uzgadniania polityk publicznych musi od samego początku angażować społeczeństwo, dawać przestrzeń do wyrażania obaw oraz oferować wsparcie, jeżeli wprowadzenie jakiejś regulacji może pogorszyć status obywateli.

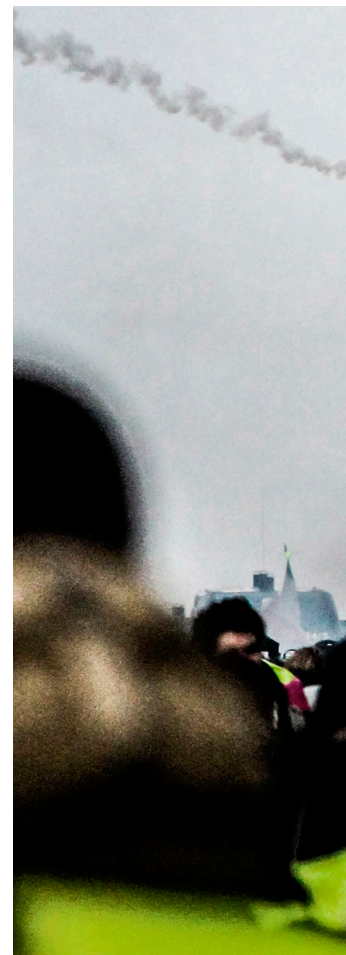
Wreszcie, po trzecie, na straży monitorowania postępu w realizacji celów powinien stać niezależny organ ekspertów, których zadaniem powinno być przedstawianie propozycji działań w ramach strategii energetycznej i klimatycznej.

Być może jest zbyt wcześnie na ogłoszenie sukcesu nowych francuskich ram zarządzania energią i klimatem. Klimat społeczny wydaje się na razie spokojny, ale nie można wykluczyć, że pewne ruchy „żółtych kamizelek” mogą się jeszcze pojawić, zwłaszcza że wywarły one taki duży wpływ na społeczeństwo. Trudno na razie ocenić skuteczność nowych organów powołanych w połowie 2019 r., jednak te francuskie doświadczenia mogą być niewątpliwie źródłem inspiracji dla transformacji energetycznej w Polsce, a także w Europie.

Może się wydawać, że nie są one szczególnie odkrywcze. Ich krytycy zapewne stwierdzą, że w Polsce mamy zamiłowanie do powoływania komisji, komitetów i wszelkich rad, więc żadna kolejna nie jest nam potrzebna. Powiedzą też, że planowanie strategiczne kończy się na wielostronicowych dokumentach, których nikt nie jest w stanie przeczytać ani tym bardziej wdrożyć ich postanowienia. Potem skrytykują poziom debaty publicznej, która nie istnieje albo toczy się na ulicy.

Ale kiedy, jak nie teraz, poszukać takiego modelu zarządzania transformacją, w którym nie będziemy walczyć, lecz będziemy się zwyczajnie słuchać i wspierać. Polska musi przebudować swój system energetyczny, smog bowiem niszczy zdrowie Polaków. Być może zamiast wymyślania nowych formatów współpracy trzeba skupić się na tych sprawdzonych. Wystarczy wyobrazić sobie Polskę za kilkadziesiąt lat, przedyskutować i zderzyć swoje wizje z najbliższym otoczeniem, określić w czasie kroki, które zaprowadzą nas do tej wizji i skonsultować je z ekspertami. Bo przecież nikt z nas nie wie tyle, ile wiemy wszyscy razem.

Znad Loary nad Wisłę.
Trzy kroki w planowaniu transformacji
energetycznej



FORUM ENERGII, ul. Chopina 5A/20, 00-559 Warszawa

NIP: 7010592388, KRS: 0000625996, REGON:364867487

www.forum-energii.eu