

Czy Europejski Zielony Ład może stać się dźwignią odbudowy europejskiej po zakończeniu pandemii?

Tomasz Brzeziński, Adam Wawrzynowicz

Czas pandemii COVID-19 to dla branży czas wzmożonej pracy intelektualnej nad przygotowaniem biogazowych projektów inwestycyjnych pod tzw. *New Green Deal*, czyli realizację tak potrzebnej i perspektywicznej transformacji gazownictwa w kierunku gospodarki niskoemisyjnej.

Wybuch pandemii COVID-19 istotnie skomplikował odpowiedź na pytanie dotyczące możliwości realizacji podwyższonych celów dotyczących redukcji emisji i przeprowadzenia transformacji gospodarki unijnej, nakreślonych przez Komisję Europejską (KE) w treści komunikatu „Europejski Zielony Ład” (EZŁ). Zgodnie z założeniami EZŁ, 4 marca 2020 roku Komisja Europejska przyjęła wniosek ustawodawczy dotyczący „Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady, ustanawiającego ramy na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmieniającego rozporządzenie (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie)”, zwanego dalej rozporządzeniem EPK, w świetle którego do września 2020 roku KE ma dokonać oceny możliwości podniesienia unijnego celu klimatycznego na 2030 rok do poziomu 50–55% redukcji emisji w porównaniu z 1990 rokiem.

Projekt rozporządzenia EPK, który miał być jednym z głównych tematów w dyskusji o priorytetach Unii Europejskiej, opublikowano w momencie, w którym epidemia COVID-19 gwałtownie przyspieszyła (w marcu i kwietniu liczba stwierdzonych zakażeń we Włoszech wzrosła z 1128 do około 203 591, a w Polsce z 0 do około 12 640; źródło: WHO COVID-19 *Situation reports*). W tych warunkach uwaga i wysiłki państw członkowskich oraz administracji unijnej zostały skoncentrowane na zwiększeniu wydolności systemów ochrony zdrowia w walce z epidemią i spłaszczeniu krzywej zachorowań. W większości państw UE wprowadzono daleko idące ograniczenia w zakresie życia społeczno-gospodarczego. Wobec braku perspektywy szybkiego uporania się z epidemią stało się jasne, że skutki tzw. lockdownu dla gospodarki unijnej będą bardzo dotkliwe i długofalowe. Dlatego, dążąc do znalezienia kompromisu pomiędzy koniecznością zwalczania wirusa a potrzebą łagodzenia społeczno-gospodarczych skutków pandemii, państwa UE rozpoczęły niedawno wdrażanie planów stopniowego znoszenia niektórych restrykcji i odmrażania swoich gospodarek.

Na początku maja Dyrekcja Generalna ds. Gospodarczych i Finansowych KE opublikowała „Prognozę gospodarczą z wio-

сны 2020”, zgodnie z którą na skutek kryzysu pandemicznego gospodarka UE odnotuje w tym roku recesję na historyczną skalę. Wskaźniki prezentowane w prognozie prowadzą do wniosku, że do końca przyszłego roku nie uda się powrócić do stanu gospodarki UE sprzed pandemii. W obliczu narastającego kryzysu gospodarczego w przestrzeni publicznej pojawiły się pytania o realność wdrożenia Europejskiego Zielonego Ładu, a część europosłów apelowała do organów UE o rewizję i zawieszenie harmonogramu jego realizacji z uwagi na priorytetowe znaczenie uruchomienia znacznych środków z budżetu UE na walkę ze spowolnieniem gospodarki unijnej, zapobieżenie masowemu bankructwom i gwałtownemu wzrostowi bezrobocia. Dotychczas narracja ta nie zdominowała jednak oficjalnych stanowisk rządów państw członkowskich czy przedstawicieli organów UE.

26 marca członkowie Rady Europejskiej, a więc organu wyznaczającego ogólny kierunek polityki Unii Europejskiej, wydali wspólne oświadczenie, w którym nakreślono główne obszary walki z wirusem i jego skutkami społeczno-gospodarczymi. Szefowie państw i rządów państw członkowskich UE podkreślili, że obecnie priorytetem jest walka z pandemią i jej bezpośrednimi skutkami, niemniej jednak należy zacząć przygotowywać środki niezbędne do przywrócenia normalnego funkcjonowania społeczeństw i gospodarek oraz do powrotu na ścieżkę zrównoważonego wzrostu, uwzględniając m.in. transformację ekologiczną i cyfrową. Będzie to wymagać skoordynowanej strategii wyjścia, kompleksowego planu naprawczego i bezprecedensowych inwestycji. W treści oświadczenia zwrócono się do przewodniczących Komisji Europejskiej i Rady Europejskiej, aby w konsultacji z innymi instytucjami rozpoczęli prace nad harmonogramem i planem działań. Silnym sygnałem politycznym przemawiającym za wykorzystaniem EZŁ jako narzędzia wyjścia z kryzysu był opublikowany w kwietniu list 17 ministrów klimatu i środowiska państw członkowskich, w opinii których EZŁ to strategia, która jest w stanie stymulować gospodarkę i stworzyć miejsca pracy, a jednocześnie przyspieszyć zieloną transformację w sposób efektywny ekonomicznie.

W odpowiedzi na apel członków Rady Europejskiej, 21 kwietnia jej przewodniczący, Charles Michel, opublikował „Plan odbudowy. Ku bardziej odpornej, zrównoważonej i sprawiedliwej Europie” (plan odbudowy), opracowany we współpracy z Ursulą von der Leyen, szefową KE, określający zasady i kluczowe obszary działań, które mają na celu ożywienie i transformację gospodarki UE. Plan odbudowy wskazuje kluczowe obszary działania.

1. W ramach pierwszego obszaru podkreślono konieczność przywrócenia i pogłębiania dobrze funkcjonującego jednolitego rynku. Kluczową i priorytetową rolę w ożywieniu i modernizacji gospodarki UE mają odegrać transformacje ekologiczna i cyfrowa. Inwestowanie w czyste i cyfrowe technologie oraz zdolności, wraz z gospodarką o obiegu zamkniętym, mają przyczynić się do tworzenia miejsc pracy i wzrostu gospodarczego.
2. W ramach obszaru drugiego wskazano, że Europa potrzebuje działań inwestycyjnych na kształt Planu Marshalla, aby nadać impuls odbudowie i zmodernizować gospodarkę. Powinien to być skoordynowany wysiłek oparty na inwestycjach publicznych na szczeblu europejskim i krajowym oraz na uruchamianiu inwestycji prywatnych. Wymaga to ogromnych inwestycji w transformację ekologiczną i cyfrową oraz gospodarkę o obiegu zamkniętym, jak również inwestycji w innych obszarach, takich jak spójność i wspólna polityka rolna. Europejski Zielony Ład będzie miał w tym względzie zasadnicze znaczenie jako strategia inkluzywnego i zrównoważonego wzrostu.
3. Przyszłe wieloletnie ramy finansowe (WRF) będą kluczowym instrumentem wspierania trwałej odbudowy oraz w pełni funkcjonującego i zmodernizowanego jednolitego rynku. W ramach tych działań trzeba będzie uwzględnić skutki kryzysu dla regionów i dotkniętych sektorów, również w drodze reorganizacji kluczowych programów w celu zmaksymalizowania ich wkładu w naprawę i odbudowę oraz wykorzystanie finansowania rynkowego. Ramy te powinny zapewniać wsparcie dla planów odbudowy realizowanych przez państwa członkowskie, a także stanowić bazę trwałych inwestycji w unijne cele strategiczne. Plan odbudowy zawiera rekomendację jak najszybszego uzgodnienia nowych WRF, aby uniknąć opóźnień w podstawowych inwestycjach, oraz znalezienia rozwiązań zapewniających bezzwłoczne skierowanie zasobów tam, gdzie są one potrzebne. Kwota, cele szczegółowe, harmonogram i charakter tych działań inwestycyjnych powinny zostać określone w ramach kompleksowego pakietu odbudowy, którego filarem będzie budżet UE.
4. Obszar trzeci podkreśla globalny charakter pandemii i konieczność intensyfikacji działań UE na forach międzynarodowych w celu wypracowania globalnej reakcji na pandemię i jej skutki.
5. Obszar czwarty obejmuje weryfikację własnych zasad funkcjonowania UE w celu zwiększenia jej odporności na wstrząsy podobne do obecnego, poprawienia efektywności jej działania w sytuacjach kryzysowych, przy jednoczesnym poszanowaniu praworządności i godności ludzkiej.

W podsumowaniu planu odbudowy zapowiedziano jego uzupełnienie bardziej szczegółowym planem działania określającym środki, które należy zastosować w odpowiednich terminach. Podkreślono też konieczność zapewnienia akceptacji dla strategii odbudowy ze strony rządów i parlamentów oraz partnerów spo-

tecznych i obywateli. Zadeklarowano przeprowadzenie szerokich konsultacji i stworzenie warunków sprzyjających stałemu dialogowi ze wszystkimi zainteresowanymi stronami.

Wypowiedzi przedstawicieli polskiego rządu dotyczące przyszłości EZŁ w kontekście kryzysu gospodarczego wywołanego przez pandemię wydają się zgodne, co do zasadniczego kierunku, z wymienionymi powyżej dokumentami, jednakże akcentują aspekty transformacji istotne z punktu widzenia uwarunkowań polskiej gospodarki. Poparcie UE w działaniach na rzecz stworzenia spójnej strategii wyjścia z kryzysu oraz potrzebę kontynuowania działań na rzecz poprawy stanu klimatu i środowiska zadeklarował m.in. minister Michał Kurtyka w wypowiedziach z 28 kwietnia i 6 maja (źródło: <https://www.gov.pl/web/klimat/wiadomosci>). Zdaniem ministra, realizacja EZŁ jest dużym wyzwaniem dla UE i Polski, ale jednocześnie wymagany w tym celu poziom innowacyjności stanowi dla Polski dużą szansę rozwojową. W opinii ministra, cele energetyczne i klimatyczne UE powinny pozostać ambitne, ale przede wszystkim realistyczne. Konieczne jest zwłaszcza sprawiedliwe rozłożenie zobowiązań z uwagi na zróżnicowane uwarunkowania występujące w poszczególnych państwach członkowskich. Minister podkreślił też, że Polska przeprowadziła analizę obecnego kryzysu z perspektywy sektora energetycznego i zidentyfikowała cztery zasadnicze obszary potrzebnej interwencji.

1. W obszarze inwestycji niezbędne jest zapewnienie ukończenia kluczowych projektów energetycznych będących w fazie realizacji. W celu przeprowadzenia transformacji gospodarki konieczne jest zapewnienie odpowiednich środków na poziomie unijnym oraz pobudzenie nowych i bieżących inwestycji w sektorze energetycznym poprzez ambitny plan naprawy oraz solidne wieloletnie ramy finansowe.
2. W obszarze przemysłu istotne jest wzmocnienie kluczowych sektorów potrzebnych do osiągnięcia neutralności klimatycznej, przy jednoczesnym zapewnieniu bieżącego funkcjonowania gospodarki. Należy też wzmocnić niezależność łańcucha dostaw w UE oraz wspierać inwestycje umożliwiające rosnący udział odnawialnych źródeł energii w koszyku energetycznym.
3. W obszarze innowacyjności konieczne jest zacieśnienie współpracy w celu rozwoju potrzebnych technologii. Odpowiednie zasoby na wspieranie innowacji powinny być dostępne dla podmiotów z całej UE na równych zasadach i z poszanowaniem zasady neutralności technologicznej. Państwa członkowskie powinny mieć pozostawiony wybór ścieżki transformacji bez wykluczania niektórych technologii. Co w tym kontekście szczególnie istotne dla Polski, gaz ziemny stanowi najszybszą dostępną ścieżkę umożliwiającą ograniczenie emisji i poprawę jakości powietrza.
4. W wymiarze ludzkim konieczna jest solidarność z najuboższymi i najsłabszymi oraz ich ochrona. Niezbędne jest przede wszystkim rozłożenie ciężarów transformacji w taki sposób, aby jej koszty nie obciążały dodatkowo tych, którzy są już zagrożeni energetycznym i ekonomicznym ubóstwem.

Z perspektywy gazownictwa istotny jest również wspólny list europejskich instytucji i organizacji sektora gazowniczego (m.in. ENTSOG i Gas Infrastructure Europe) z 22 kwietnia 2020 roku, skierowany do komisarzy unijnych, europosłów oraz stałych przedstawicieli państw członkowskich, w którym poparto plan odbudowy ekonomicznej UE przy wykorzystaniu EZŁ, a także wy-

rażono przekonanie, iż proces ten powinien zostać wzmocniony ukierunkowanym rozwojem odnawialnych, zdekarbonizowanych gazów oraz rozsądną integracją sektorów energetycznych (założenia i możliwe warianty integracji międzysektorowej przedstawił ENTSOG w dokumencie „ENSTOG 2050 Roadmap for Gas Grids” z grudnia 2019 roku, o którym szerzej pisaliśmy w artykule „Europejski Zielony Ład – kierunki transformacji sektora energetycznego”, zamieszczonym w marcowym wydaniu „Przeglądu Gazowniczego”). Podkreślono także, że w 2050 roku energia pochodząca z gazu będzie miała znaczący udział w zużyciu końcowym energii, w związku z czym szybka i zakrojona na dużą skalę zdekarbonizacja energii gazowej powinna być jednym z priorytetów okresu odbudowy. Na podstawie dostępnych badań autorzy listu szacują, że sektor gazowy, wraz z sektorami powiązаныmi, może wykreować nawet 5,4 miliona miejsc pracy związanych z wytwarzaniem i wykorzystaniem odnawialnych i zdekarbonizowanych gazów do 2050 roku. W związku z tym odnawialne i zdekarbonizowane gazy oraz ich efektywne wykorzystanie, zapewniające bezpieczeństwo energetyczne, powinny być jednym z filarów planu odbudowy po ustąpieniu epidemii.

W tym kontekście należy też zwrócić uwagę na ważne inicjatywy podejmowane obecnie przez wiodące polskie przedsiębiorstwa gazownicze, które wpisują się w unijną politykę klimatyczną. 12 maja Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo SA (PGNiG) ogłosiło uruchomienie programu „Wodór – czyste paliwo dla przyszłości” (*Hydrogen – Clean Fuel for the Future*), składającego się z kilku projektów badawczych – od produkcji zielonego wodoru, poprzez jego magazynowanie i dystrybucję, aż do wykorzystania w energetyce przemysłowej (źródło: <http://pgnig.pl/aktualnosci/-/news-list/id/startuje-nowy-program-wodorowy-pgnig/newsGroupId/10184>). W najbliższych czterech latach na prace badawcze związane z nowym programem PGNiG planuje wydać ponad 31 mln zł. Program obejmuje następujące projekty:

- 1) *Hydra Tank* to projekt uruchomienia stacji badawczej tankowania pojazdów napędzanych wodorem (w 2021 roku w Warszawie). Wodór ma w założeniu stać się uzupełnieniem oferty PGNiG obejmującej już CNG i LNG, co będzie sprzyjało rozwojowi gazomobilności w Polsce,
- 2) *InGrid – Power to Gas* – to projekt w oddziale spółki w Odolanowie, obejmujący badanie możliwości produkcji wodoru z OZE oraz przesyłania wodoru sieciami dystrybucyjnymi gazu ziemnego,
- 3) projekt badawczy magazynowania wodoru, dotyczący możliwości wykorzystania podziemnych magazynów gazu do magazynowania wodoru,
- 4) *New Fuel Lab* – ten projekt zakłada, że Centralne Laboratorium Pomiarowo-Badawcze PGNiG rozszerzy swoją działalność analityczną o badania czystości wodoru. Po uzyskaniu akredytacji laboratorium będzie badało paliwa alternatywne dla PGNiG oraz zaoferuje taką usługę na rynku,
- 5) *Energetyka* – projekt obejmujący badania wykorzystania wodoru w energetyce przemysłowej.

Podejmowane działania mają umożliwić stopniową dywersyfikację działalności Grupy Kapitałowej PGNiG i zbudowanie kompetencji w zakresie wodoru. Realizacja projektów wodorowych PGNiG włączy się w rozwój rynku paliw alternatywnych, a tym samym niewątpliwie przyczyni się do wypełnienia przez Polskę celów polityki klimatycznej UE. Również inwestycje w rozwój sieci

gazowej wpisują się w strategię Europejskiego Zielonego Ładu, ponieważ prowadzą do zmniejszenia emisji zarówno gazów cieplarnianych, jak i pyłów.

Uwzględniając przytoczone powyżej dokumenty i stanowiska przedstawicieli instytucji unijnych, polskiego rządu oraz przedsiębiorstw gazowniczych, należy zauważyć, że łączy je postrzeganie transformacji gospodarki w kierunku neutralności klimatycznej jako projektu, który nie koliduje z wysiłkami na rzecz przezwyciężenia kryzysu gospodarczego wywołanego pandemią i powrotu na ścieżkę wzrostu, przy założeniu zabezpieczenia wystarczających środków w ramach budżetu unijnego, które zostaną przeznaczone na wygenerowanie odpowiednio dużego impulsu dla inwestycji i rozwoju nowych technologii. Z uwagi na polski miks energetyczny, oparty głównie na węglu kamiennym i brunatnym (w 2018 roku około 77%), transformacja naszej gospodarki będzie wiązać się z wyjątkowo wysokimi kosztami gospodarczymi i społecznymi, dlatego stanowiska Polski i polskich firm energetycznych akcentują potrzebę uwzględnienia specyfiki naszego sektora energetycznego i dopuszczenia gazu ziemnego jako paliwa przejściowego, które pozwoli na skuteczne przejście od gospodarki opartej na węglu do gospodarki niskoemisyjnej, a w kolejnym etapie – dzięki rozwijaniu nowych technologii w zakresie paliw odnawialnych, w tym gazów odnawialnych takich jak zielony wodór – do gospodarki zeroemisyjnej.

Przypomnijmy, że projekt rozporządzenia w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności dotyczącego perspektywy 2021–2027 przewiduje wyłączenie ze wsparcia z EFRR i Funduszu Spójności inwestycji w zakresie produkcji, przetwarzania, dystrybucji, składowania lub spalania paliw kopalnych, z wyjątkiem inwestycji związanych z czystymi ekologicznie pojazdami. Ponadto, w treści EZŁ zapowiedziano przegląd przepisów rozporządzenia nr 347/2013 (TEN-E) określających projekty infrastrukturalne mogące uzyskać status projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania (PCI), w celu zapewnienia ich spójności z celem neutralności klimatycznej. Ewentualne pryncypialne podejście do kwestii paliw kopalnych i brak odpowiedniego wsparcia ze środków unijnych dla rozwoju projektów gazowych stanowiących alternatywę dla węgla może ograniczyć rolę gazu ziemnego jako paliwa przejściowego w polskiej gospodarce, a tym samym spowolnić tempo polskiej transformacji. Biorąc jednak pod uwagę deklarowaną przez przedstawicieli administracji unijnej chęć szybkiego przyjęcia wieloletnich ram finansowych, zapewniających finansowanie inwestycji na niespotykaną dotąd skalę, przyjęte w EZŁ założenie sprawiedliwej transformacji, niepozostawiającej nikogo z tyłu, oraz otwartość instytucji unijnych na dialog z państwami członkowskimi na etapie opracowania szczegółowego planu odbudowy, być może, uda się osiągnąć w tej kwestii korzystny dla Polski kompromis.

Adam Wawrzynowicz, radca prawny, współnik zarządzający w kancelarii prawnej Wawrzynowicz i Wspólnicy
Tomasz Brzeziński, radca prawny, współnik w kancelarii prawnej Wawrzynowicz i Wspólnicy