



BIULETYN

Nr 89 (1063), 28 sierpnia 2013 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Roderick Parkes • Marcin Terlikowski • Beata Wojna

Polityka energetyczna Wielkiej Brytanii – pionierskie podejście do reformy rynku energii

Aleksandra Gawlikowska-Fyk, Zuzanna Nowak

W polityce energetycznej Wielkiej Brytanii można zaobserwować zwrot, który polega na odejściu od modelu rynkowego w kierunku bardziej zdecydowanego interwencjonizmu państwa. Rząd brytyjski wyznaczył ambitne cele, takie jak dekarbonizacja, czyli zmniejszanie emisyjności gospodarki, oraz zapewnienie bezpieczeństwa dostaw i cen energii dostępnych dla wszystkich konsumentów. Chciałby też mieć większy wpływ na ich osiąganie, ponieważ rynkowe mechanizmy samoregulacji okazały się niewystarczające. Wielka Brytania jest w Unii Europejskiej pionierem i pomysłodawcą, torującym drogę pozostałym krajom, w tym Polsce, które muszą rozwiązać podobne problemy.

Pod koniec lat 80. Wielka Brytania jako pierwsza zliberalizowała rynek energii, a teraz ponownie proponuje nowatorskie rozwiązania rynkowe. Liberalna polityka energetyczna przyniosła wiele sukcesów, takich jak znaczna obniżka kosztów, demonopolizacja sektora i rozwiązanie blokujących rynek kontraktów długoterminowych. Konsumentom, wraz z prawem do zmiany sprzedawcy, uzyskali również dostęp do tańszych paliw i energii. Wówczas Wielka Brytania służyła jako model dla polityki prowadzonej na poziomie UE. Jednak wraz z rosnącą niepewnością na światowych rynkach energii, czemu towarzyszyło wyczerpywanie się zasobów ropy i gazu ze złóż w Morzu Północnym, Wielka Brytania napotkała stosunkowo nowe wyzwanie – zagrożenie bezpieczeństwa dostaw. Jednocześnie coraz ważniejsza stawała się walka ze zmianami klimatu. Model rynkowy nie radził sobie z takimi wyzwaniami, co przesądziło o konieczności wprowadzenia reform. Nastąpiła zmiana priorytetów – prymat konkurencji i niskich cen zastąpiono dążeniem do zapewnienia bezpieczeństwa dostaw i transformacją w kierunku niskoemisyjnej gospodarki. Nowe cele zawarto w tzw. Climate Change Act (2008), a w następnych latach rząd brytyjski przedstawił szczegółowe elementy nowego podejścia (m.in. reformę rynku energii elektrycznej czy program Green Deal).

Bezpieczeństwo dostaw. Dzięki zasobom gazu i ropy na Morzu Północnym dostawy energii w Wielkiej Brytanii były zapewnione nieprzerwanie aż do końca lat 90. Jednak w 2012 r. wydobycie gazu spadło o 60% w stosunku do rekordowego poziomu z 2000 r. (z 108 do 41 mld m³), a produkcja ropy naftowej obniżyła się o 67% (z 137 do 45 mln ton). Wyczerpywanie się złóż krajowych oraz przekształcenie się Wielkiej Brytanii w importera netto (w 2005 r.) postawiło przed krajem nowe wyzwania. Priorytetem rządu brytyjskiego (zawartym w Energy Security Strategy, 2012) stały się zminimalizowanie ryzyka związanego z nadmiernym uzależnieniem od importu oraz dywersyfikacja dostaw, zważywszy na brytyjski mix energetyczny, w którym gaz stanowi 44%, a węgiel 29%. Zależność Wielkiej Brytanii od międzynarodowych rynków ropy i gazu ma się zmniejszyć dzięki zwiększeniu potencjału krajowego – energii odnawialnej i jądrowej oraz źródeł niekonwencjonalnych. Warto też wspomnieć tu o gazie z łupków, ponieważ Wielka Brytania planuje wprowadzić najbardziej hojny system zachęt (w formie zwolnień podatkowych) dla krajowego przemysłu łupkowego. Zamierza też zapewnić dostawy LNG ze Stanów Zjednoczonych.

Obawy o bezpieczeństwo dostaw potęguje także starzejący się majątek energetyczny. Do 2020 r. jedna piąta elektrowni zostanie zamknięta, tym samym ryzyko blackoutu znacznie wzrośnie. Kluczowe są inwestycje w wytwórstwo oraz w infrastrukturę przesyłową i dystrybucyjną, lecz nakłady na nie szacuje się aż na 110 mld funtów. Brytyjski rząd przyznał, że bez mechanizmów wsparcia rynek nie będzie w stanie samodzielnie zapewnić bezpieczeństwa dostaw, dlatego postanowiono zreformować ten sektor. Ogłoszona 27 czerwca reforma rynku energii znajduje się obecnie w centrum debaty publicznej w Wielkiej Brytanii. Na reformę składają się dwa podstawowe

elementy: kontrakty różnicowe (*Contracts for Difference*) oraz rynek mocy (*Capacity Market*). Ten pierwszy ma ustabilizować dochody wytwórców energii, drugi zaś – zachęcić do inwestowania w moce wytwórcze, a promowane mają być wszystkie źródła niskoemisyjne.

Ochrona klimatu. Przeciwdziałanie zmianom klimatu stało się w Wielkiej Brytanii priorytetem. Ambitne i prawnie wiążące cele, które kraj dobrowolnie przyjął (*Climate Change Act, 2008*), polegają na redukcji emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 34% do 2020 r. (wobec 20% w UE) oraz o co najmniej 80% do 2050 r., w porównaniu z poziomem z 1990 r. Ustawa wprowadziła system „budżetów węglowych”, które określają prawnie wiążące limity emisji w kolejnych okresach pięcioletnich, począwszy od 2008 r. Zmniejszenie emisji CO₂ związane jest z promocją efektywności energetycznej w sektorach takich jak transport, budownictwo czy ciepłownictwo. Na przykład sztandarowy program rządowy, tzw. *Green Deal*, zakłada, że koszt podniesienia efektywności energetycznej domów pokrywany będzie z kwot zaoszczędzonych w wyniku obniżenia rachunku za energię w kolejnych miesiącach.

Choć polityka Wielkiej Brytanii staje się coraz bardziej „zielona”, nie jest to równoznaczne z dominacją źródeł odnawialnych. Obecnie stanowią one 8% w brytyjskim bilansie energetycznym, ale zgodnie z unijnymi wymogami ich udział w 2020 r. powinien wzrosnąć do 15% (tak jak w przypadku Polski). Wielka Brytania sprzeciwia się jednak zwiększeniu obowiązkowego poziomu do 30% w 2030 r., co proponuje Komisja Europejska (KE). Brytyjczycy chcą bardziej elastycznego podejścia i wsparcia wszystkich technologii niskoemisyjnych, a więc nie tylko źródeł odnawialnych, ale i nowych elektrowni gazowych, jądrowych oraz technologii wychwytywania i składowania CO₂.

Przystępne ceny. Zapewnienie każdemu gospodarstwu domowemu dostępu do taniej energii jest jednym z głównych celów reformy. Problem ubóstwa energetycznego, definiowanego za pomocą kombinacji wskaźników niskiego dochodu i wysokiego kosztu (*Low Income, High Cost Indicator*), dotyczy w Wielkiej Brytanii około 2,39 mln (11%) wszystkich gospodarstw domowych (w 2011 r.). Jako pierwsze europejskie państwo, które zidentyfikowało ten problem, Wielka Brytania – razem z Francją – jest najbardziej zaawansowana w poszukiwaniu środków zaradczych. Dotychczas udało się wyraźnie zredukować liczbę gospodarstw dotkniętych ubóstwem energetycznym – ich odsetek w 1996 r. wynosił 26%.

Bez względu na to, czy uda się przeprowadzić reformę rynku energetycznego, ceny energii elektrycznej dla gospodarstw domowych z czasem wzrosną. Wdrożenie rządowych planów reform ma jednak na celu spowolnienie wzrostu tych cen, uświadomienie społeczeństwu potrzeby odpowiedzialnej konsumpcji energii oraz ochronę najbardziej zagrożonych konsumentów. Działania społeczne, postrzegane dotąd w Wielkiej Brytanii jako zakłócenia rynku, zostały zatem uznane za główne wyzwanie dla polityki energetycznej.

Wnioski. W odpowiedzi na nowe problemy i niedoskonałości mechanizmu rynkowego rząd Wielkiej Brytanii zaproponował zwrot w polityce energetycznej. Zmiana polega na odejściu od prymatu rynku, który przez wiele lat stanowił podstawę brytyjskiej polityki energetycznej – uznano, że siły rynkowe nie są w stanie zapewnić ciągłości dostaw, dekarbonizacji gospodarki i usług o charakterze publicznym. Choć rząd jest zdeterminowany do osiągnięcia gospodarczej dekarbonizacji, głównym wyzwaniem będzie jednak znalezienie równowagi między przeciwdziałaniem zmianom klimatu a utrzymaniem wzrostu gospodarczego i konkurencyjności.

W kontekście europejskim Wielka Brytania ze swoimi ambitnymi celami jest niewątpliwie zwolennikiem silnej polityki klimatycznej UE. Będzie to oznaczać wsparcie dla podwyższenia celów redukcji emisji CO₂ na 2030 r. oraz utrzymania roli systemu handlu uprawnieniami do emisji. Z drugiej strony, podejście Wielkiej Brytanii wskazuje na nowe tendencje w UE – do działania na poziomie krajowym, a nie europejskim. Efektem brytyjskiej polityki będzie zwiększenie interwencji państwa w sektorze energetycznym i wspieranie narodowych projektów. W UE może to zostać uznane za naruszenie zasad wolnego handlu, konkurencyjności, czy też jednolitego rynku energii. W związku z tym KE będzie skrupulatnie obserwować brytyjską reformę. Pierwsze oceny może sformułować już w tym roku w ramach wytycznych odnośnie do wsparcia źródeł odnawialnych i mocy wytwórczych.

Pomimo przyznania priorytetu sprawom klimatycznym Polskę i Wielką Brytanię może więcej łączyć niż dzielić. Polska energetyka stoi przed podobnymi wyzwaniami, takimi jak konieczność transformacji w kierunku mniejszej emisyjności czy zapewnienie odpowiednich inwestycji oraz przystępnych cen energii. Polska, która jest w tej dziedzinie znacznie mniej zaawansowana, może wzorować się na doświadczeniach Wielkiej Brytanii dotyczących nie tylko konkretnych rozwiązań (np. starannie zaplanowanej i wdrażanej reformy rynku elektroenergetycznego), ale także praktyki ich wdrażania, w tym niezbędnych działań dostosowawczych motywowanych oceną KE. W przypadku takich kwestii jak prawo do wykorzystywania krajowych surowców energetycznych (w tym niekonwencjonalnych) czy wsparcia różnych niskoemisyjnych technologii (nie tylko odnawialnych) Polska może wspólnie z Wielką Brytanią promować swoje stanowisko w UE.