

Wycofywanie wsparcia UE dla infrastruktury gazowej

Agata Łoskot-Strachota

15 grudnia Komisja Europejska ogłosiła projekt nowego rozporządzenia dotyczącego wytycznych w sprawie rozwijania transeuropejskiej infrastruktury energetycznej (TEN-E), które zmienia wcześniejsze rozporządzenie z 2013 r. Kluczowym jego celem jest wspieranie rozbudowy infrastruktury ułatwiającej transformację energetyczną i ochronę klimatu – czyli realizację celów ogłoszonej w 2019 r. strategii Zielonego Ładu. W związku z rosnącą w procesie dekarbonizacji rolę energii elektrycznej niezbędne są znaczące zwiększenie możliwości wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych (w tym morskich farm wiatrowych) oraz powiązana z tym rozbudowa sieci. Komplementarną funkcję mają pełnić odnawialne i niskoemisyjne gazy – w tym wodór. Rozwój rynku wodorowego i innych zielonych gazów również wymagać będzie znacznych inwestycji infrastrukturalnych. Dodatkowe wsparcie będzie potrzebne na rozbudowę inteligentnych sieci i łączenie sektorów. W konsekwencji kluczowymi celami nowego rozporządzenia TEN-E są:

- ułatwienie identyfikacji projektów i inwestycji transgranicznych w UE i państwach sąsiednich, niezbędnych do transformacji energetycznej i osiągnięcia celów klimatycznych,
- poprawa planowania infrastruktury niezbędnej do łączenia sektorów oraz rozbudowy sieci offshore,
- skrócenie procedur uzyskiwania zgód na realizację projektów o znaczeniu wspólnotowym (PCI),
- zapewnienie odpowiedniego wykorzystania narzędzi podziału kosztów i wsparcia regulacyjnego.

Jednocześnie Komisja Europejska proponuje dwie istotne zmiany. W związku z m.in. procesem dekarbonizacji widocznym w sektorze transportu i ograniczaniem zużycia ropy KE w nowym dokumencie proponuje wstrzymanie wsparcia dla infrastruktury naftowej. KE ocenia też, że w większości krajów osiągnięty został już cel rozbudowy gazowych połączeń transgranicznych (w odróżnieniu od połączeń elektroenergetycznych) i powstała rozwinięta oraz odporna na wstrząsy sieć gazowa (w tym, oprócz łączników, także magazyny i terminale LNG), co zwiększyło bezpieczeństwo dostaw surowca. W konsekwencji również infrastruktura dla gazu ziemnego została wyłączona z zakresu rozporządzenia TEN-E. Wspierane mają być natomiast infrastruktura wodorowa (zarówno nowa, jak i istniejąca, dostosowywana do przesyłu wodoru), inwestycje infrastrukturalne związane z nową technologią przetwarzania energii elektrycznej w gaz (power-to-gas) oraz rozbudowa inteligentnych sieci gazowych.

Nowe rozporządzenie TEN-E ma więc obejmować następujące kategorie infrastruktury, które są według KE istotne dla osiągnięcia unijnych celów energetyczno-klimatycznych na lata 2030 i 2050:

- przesył i magazynowanie energii elektrycznej,
- inteligentne sieci/połączenia elektroenergetyczne,
- sieci transportu dwutlenku węgla,
- sieci wodorowe,
- elektrolizery,
- inteligentne sieci gazowe, w tym umożliwiające przesył gazów zielonych i niskoemisyjnych. Komisja chce, by wybór kluczowych projektów inwestycyjnych wspieranych przez UE – tzw. projektów o znaczeniu wspólnotowym (PCI) – odzwierciedlał nowe ambicje klimatyczne Unii Europejskiej oraz możliwości związane z rozwojem technologicznym. Projekty pretendujące do miana wspólnotowych wybierane będą z tych zawartych w bieżących unijnych dziesięcioletnich planach rozwoju infrastruktury (TYNDP, poszerzonych od 2024 r. o infrastrukturę wodorową) i konsultowane w grupach regionalnych. KE dąży również do tego, by wybór PCI był spójny z nową taksonomią zaproponowaną w rozporządzeniu z 2020 r., które wprowadza jednolity system klasyfikacji zrównoważonej działalności gospodarczej, w tym inwestycji. W konsekwencji projekty o znaczeniu wspólnotowym (na poziomie zarówno planowania, jak i realizacji) powinny mieć możliwie jak najmniejszy negatywny wpływ na środowisko i zmiany klimatyczne. Nowe rozporządzenie wprowadza też możliwość współpracy z krajami trzecimi przy realizacji projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania (Projects of Mutual Interest – PMI) i ma zapewnić sprawne funkcjonowanie sieci łączących państwa sąsiadujące z UE, szczególnie w przypadku projektów przyczyniających się do ograniczania emisji (tu KE odnosi się do Gospodarczego i Inwestycyjnego Planu dla Bałkanów Zachodnich).

Przygotowanie do zapowiedzianego w komunikacie dotyczącym Zielonego Ładu przeglądu dotychczasowego rozporządzenia i uspołnianie nowych wytycznych z ambitnymi unijnymi celami energetyczno-klimatycznymi trwało de facto do początku 2019 r. W tym czasie przeprowadzono m.in. konsultacje publiczne. Projekt nowego rozporządzenia musi zostać jeszcze zaakceptowany przez Parlament Europejski i Radę UE. W konsekwencji wejdzie w życie najwcześniej pod koniec 2021 lub na początku 2022 r.

Komentarz

- Zmienione rozporządzenie odzwierciedla zmianę priorytetów UE, w tym Komisji Europejskiej, dotyczących polityki energetycznej Unii i roli infrastruktury energetycznej w Europie – tj. odchodzenie od zapewniania tradycyjnie rozumianego bezpieczeństwa energetycznego na rzecz ochrony klimatu. Jednymi z podstawowych celów dokumentu z 2013 r., wpisującymi się w ostatnich latach w cele Unii Energetycznej, były integracja europejskiego rynku (przez rozbudowę połączeń szczególnie w słabiej pokrytych siecią energetyczną częściach UE) oraz zwiększenie bezpieczeństwa dostaw (m.in. poprzez umożliwienie dywersyfikacji szlaków i połączeń). Cele te były osiągane przez wybór i realizację projektów o znaczeniu wspólnotowym (PCI), które mogły być dofinansowywane z funduszy unijnych (m.in. Instrumentu „Łącząc Europę” – CEF). W

ciągu ostatnich lat zrealizowano ponad 40 projektów infrastrukturalnych, a 95 uzyskało dostęp do wspólnotowego dofinansowania. Od 2014 r. przeznaczono z pieniędzy UE ok. 1 mld euro na projekty gazowe. Skorzystały na tym m.in. państwa Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej oraz rynek gazowy w regionie, gdzie przy wsparciu unijnym powstało i wciąż jest realizowanych dużo nowych połączeń – w tym terminale LNG w Świnoujściu czy na chorwackiej wyspie Krk, gazociąg Baltic Pipe czy GIPL. Na aktualnej, ogłoszonej w 2019 r. liście PCI przeważająca większość z 32 projektów gazowych znajduje się w regionie (tylko trzy są poza nim).

- W ostatnich latach wyraźnie widać zmianę w polityce energetycznej UE i wraz z zaostrzaniem celów klimatycznych (w tym ograniczania emisji gazów cieplarnianych) przyspieszenie odchodzenia od wykorzystywania paliw kopalnych i stopniowe wycofywanie się z dofinansowywania m.in. infrastruktury gazowej. Ogłoszone we wrześniu 2020 r. nowe, ambitniejsze cele klimatyczne UE mają się przełożyć na spadek zapotrzebowania na gaz ziemny. Według opublikowanej przez KE oceny skutków procesu transformacji konsumpcja surowca ma spaść w Unii o co najmniej 13% do roku 2030 i o 66–71% do 2050 r. Gaz ziemny jest też coraz mocniej postrzegany (szczególnie w Europie Północnej) jako paliwo „brudne” i długofalowo niesłużące osiągnięciu neutralności klimatycznej. W ostatnich latach nasilały się apele ze strony części europarlamentarzystów i przedstawicieli organizacji ekologicznych o zaprzestanie współfinansowania przez UE infrastruktury gazowej. Pod koniec 2019 r. decyzję o zakończeniu finansowania takich projektów podjął Europejski Bank Inwestycyjny.
- Wycofanie się KE ze wsparcia projektów gazowych w ramach TEN-E było jedną z najbardziej kontrowersyjnych decyzji związanych z nowym rozporządzeniem. Choć malejący udział tych projektów na kolejnych listach PCI, oprotowanie ostatniej z nich, wreszcie wielomiesięczne przygotowania do przeglądu rozporządzenia wskazywały na znaczne prawdopodobieństwo takiego obrotu spraw, do ostatniej chwili trwał lobbing i zabiegi o utrzymanie infrastruktury gazowej w ramach TEN-E.
- Zmiany godzą w interesy przedstawicieli sektora gazowego, który od lat zabiega o utrzymanie roli gazu ziemnego, nie tylko jako paliwa przejściowego, w unijnej transformacji energetycznej. Są one też wbrew interesom części państw członkowskich, w tym z regionu Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej, które widzą w zwiększaniu zużycia gazu ziemnego sposób na odchodzenie od węgla i lobbowały za innymi rozwiązaniami. Zmiany mogą uderzyć w realizację planowanych czy znajdujących się na wczesnym etapie inwestycji, jak np. projekt EastMed czy rozbudowa infrastruktury wydobywczo-przesyłowej na Morzu Czarnym. Jednocześnie nowe rozporządzenie nie będzie oznaczać wycofania pomocy unijnej dla obecnie znajdujących się na listach PCI projektów gazowych. Dodatkowo pozostawiono furtkę dla nowych tego typu inwestycji, oferując wsparcie dla takich, które będą służyć także zielonym lub niskoemisyjnym gazom (np. wodorowi). Wreszcie istnieje wciąż możliwość uzyskania dofinansowania infrastruktury gazowej z innych unijnych instrumentów, w tym Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (ERDF).
- Zmienione rozporządzenie TEN-E staje się ważnym i wymiernym symbolem transformacji polityki unijnej. Wskazuje z jednej strony na malejące na poziomie strategicznym znaczenie gazu ziemnego w UE, z drugiej zaś na rosnący interes Unii we

wspieraniu rozwoju gazów zielonych i niskoemisyjnych, w tym przede wszystkim wodoru. Koresponduje to z ogłoszoną latem br. unijną strategią wodorową (por. [Unijna strategia wodorowa](#)) czy także tegoroczną strategią metanową. Całościowa wizja UE dotycząca dekarbonizacji gazu i przyszłości unijnego sektora powinna zostać przedstawiona w przyszłorocznym pakiecie gazowym. Nowe rozporządzenie posiada też wyraźny wymiar zewnętrzny – ma umożliwiać współpracę z państwami trzecimi, w tym z unijnego sąsiedztwa, w kluczowych projektach (ułatwiać ma to m.in. nowy instrument PMI) oraz stymulować także transformację tych krajów. Zarazem tego typu polityka UE nie tylko rodzi kontrowersje wewnątrzunijne, lecz także zaczyna odróżniać państwa wspólnoty od szeregu innych krajów na świecie, w których (jak np. w Chinach czy USA) gaz ziemny nadal jest postrzegany jako paliwo ułatwiające transformację energetyczną. Sprzyja temu sytuacja na rynku surowca – duża dostępność i wciąż relatywnie niskie ceny. W konsekwencji pojawiać się mogą pytania o koszty unijnej decyzji o odchodzeniu od gazu i stawianiu na nowe, wciąż rozwijające się źródła energii (jak wodór) oraz o wpływ, jaki będzie to miało na konkurencyjność europejskiej gospodarki.