



Polityka energetyczna USA – co dalej?

BEATA SŁOMIŃSKA

Ministerstwo Spraw Zagranicznych

Od redakcji

Łupkowa rewolucja wraz z proklimatycznym azymutem polityki energetycznej obranym przez prezydenta Baracka Obamę w wielkim stopniu wpłynęły na zmianę kształtu nie tylko energetyki, ale i całej amerykańskiej gospodarki. Listopadowe wybory prezydenckie mogą być źródłem kolejnych przetasowań. Obecni kandydaci do objęcia najwyższego urzędu proponują swoim wyborcom zupełnie przeciwstawne wizje rozwoju sektora energetycznego. Kto z nich zwycięży?

Rozmowę prowadzi Marcin Wandałowski, Redaktor Centrum Strategii Energetycznych w Instytucie Badań nad Gospodarką Rynkową.

Jakie są główne cele prowadzonej obecnie przez Stany Zjednoczone polityki energetycznej?

Odpowiedź zależy od tego, czy mówimy o polityce energetycznej na poziomie władz federalnych, czy stanowych. W systemie amerykańskim kwestie dotyczące energetyki znajdują się w zakresie kompetencji ich obu. Wydaje mi się, że ze względu na dobiegającą końca prezydenturę Baracka Obamy warto podsumować kierunki polityki energetycznej prowadzonej przez jego administrację. Podczas drugiej kadencji obecnego prezydenta agenda energetyczno-klimatyczna została zdominowana przez inicjatywy mające na celu realizację działań związanych z redukcją emisji dwutlenku węgla. Ambitna polityka w tym zakresie była prowadzona

zarówno na arenie krajowej, jak i międzynarodowej. W pierwszym przypadku da się zauważyć, że rozłożenie akcentów pomiędzy polityką energetyczną i klimatyczną ewoluowało stopniowo na korzyść tej drugiej, a tematy dotyczące kwestii energetycznych były niejednokrotnie podporządkowywane celom klimatycznym (m.in. wsparcie rozwoju energii odnawialnej, czy polityka odchodzenia od węgla). Z kolei podpisując porozumienie klimatyczne z Paryża oraz umowę z Chinami, Stany Zjednoczone wyrosły na światowego lidera w walce ze zmianami klimatycznymi.

Warto jednak mieć też na uwadze, że to właśnie za prezydentury Obamy nastąpiło zniesienie obowiązującego ponad 40 lat zakazu eksportu amerykańskiej ropy naftowej oraz rozpoczęcie eksportu amerykańskiego LNG na masową skalę, w tym do Europy. Tym samym Stany Zjednoczone mocno zaznaczyły swoją obecność na globalnym rynku energii. Sprzyjała temu oczywiście koniunktura na amerykańskim rynku energetycznym, zmniejszająca koszty wynikające z podejmowanych inicjatyw klimatycznych, a także wysoka podaż gazu i ropy, stopniowo wypierająca węgiel.

Wreszcie, ważnym elementem polityki energetycznej prezydenta Obamy, począwszy od jego pierwszej kadencji, jest energetyka jądrowa, w szczególności w zakresie redukcji zbrojeń i nieprolifracji. Do jego głównych osiągnięć – poza wynegocjowaniem porozumienia nuklearnego z Iranem – należą m.in.: zawarcie traktatu z Federacją Rosyjską dot. ograniczenia zbrojeń strategicznych (NewSTART) oraz ustanowienie Szczytu Bezpieczeństwa Nuklearnego, którego czwarta sesja odbyła się na przełomie marca i kwietnia br. w Waszyngtonie.

“ **W trakcie prezydentury Baracka Obamy rozłożenie akcentów pomiędzy polityką energetyczną i klimatyczną stopniowo ewoluowało na korzyść tej drugiej.**

Czy obrany przez prezydenta Baracka Obamę kurs polityki energetyczno-klimatycznej jest pewnego rodzaju konsensusem politycznym, czy też znajduje się w ogniu krytyki ze strony Republikanów?

Ze względu na specyfikę środowiskowego kierunku agendy Obamy, większość inicjatyw przeprowadzał on samodzielnie, z pominięciem ścieżki, na której wymagana byłaby zgoda Kongresu. Zacieśnianie regulacji w sektorze paliw kopalnych (wprowadzone przez EPA), ale także ambitne cele klimatyczne, jakie zadeklarował w porozumieniu klimatycznym z Paryża, spotykały się ze sprzeciwem Republikanów, którzy w wyborach w listopadzie 2014 r. uzyskali

większość w obu izbach Kongresu. W tym kontekście konsekwentnie realizowana przez Obamę, wbrew nastrojom panującym w Kongresie, agenda klimatyczna powinna być postrzegana jako znaczący element dorobku jego prezydentury.

Z kolei wśród działań, które były efektem współpracy Białego Domu z Kongresem, najważniejsze są przede wszystkim te skierowane na rozwój produkcji w sektorze gazu i ropy. Przykładem tego jest zniesienie zakazu na eksport amerykańskiej ropy i uproszczenie procedury wydawania licencji na eksport amerykańskiego LNG. Jednak nawet w przypadku agendy energetycznej prezydent pozostał wierny celom klimatycznym, blokując uprzednio zatwierdzoną przez obie izby Kongresu inicjatywę budowy ropociągu Keystone XL, biegnącego z Kanady do Zatoki Meksykańskiej. Projekt ten był silnie wspierany przez Republikanów.

Mówiąc o polityce energetycznej za prezydentury Baracka Obamy, nie można pominąć kwestii tzw. rewolucji łupkowej, która odcisnęła niebagatelne piętno nie tylko na amerykańskiej energetyce, ale i gospodarce. Które jej gałęzie najbardziej dotychczas skorzystały na masowym wydobyciu ropy i gazu ze złóż niekonwencjonalnych?

Nasylenie rynku tanim gazem i ropą przyczyniło się do pobudzenia w szczególności najbardziej energochłonnych sektorów gospodarki, m.in. petrochemicznego i chemicznego. W tym kontekście szczególnie warto zwrócić uwagę na rafinerie, dla których węglowodory są nie tylko paliwem, ale także surowcem pierwotnym wykorzystywanym w dalszych procesach wytwórczych. Dostęp do tanich źródeł energii oraz surowców umożliwia im produkcję etylenu po kosztach ponad sześciokrotnie niższych niż w Unii Europejskiej. Przekłada się to na spadek cen produktów przetworzonych na terenie USA, a także na substytucję droższych materiałów naturalnych (metali, szkła, drewna, włókien, skóry) tworzywami syntetycznymi.

W szerszym ujęciu niskie ceny energii, połączone z efektywnością cyklu produkcyjnego i konkurencyjnymi kosztami pracy, przy wysokim poziomie wydajności sprzyjają rozwijaniu działalności inwestorów zarówno krajowych, jak i zagranicznych. Co ciekawe, przewagi te pozwalają amerykańskiej gospodarce skutecznie rywalizować nie tylko z państwami UE, lecz również z krajami takimi jak Wietnam, Laos czy Kambodża, które charakteryzują się niskimi kosztami pracy, lecz są pozbawione odpowiedniej infrastruktury, by móc pełnić funkcję podwykonawców.

“

Niskie ceny energii i konkurencyjne koszty pracy przy wysokim poziomie wydajności pomagają amerykańskiej gospodarce skutecznie rywalizować nie tylko z państwami UE. Jest dziś

ona zdolna konkurować również z krajami takimi jak Wietnam czy Kambodża, które charakteryzują się niskimi kosztami pracy, lecz pozbawione są odpowiedniej infrastruktury, by móc pełnić funkcję podwykonawców.

W jaki sposób rewolucję łąpkową odczuło przeciętne amerykańskie gospodarstwo domowe?

Spadek cen ropy i gazu przyczynił się do obniżenia cen benzyny. W 2014 r. kosztowała ona średnio 3,47, a rok później 2,60 USD za galon. JP Morgan Chase szacuje, że dzięki temu oszczędności statystycznego gospodarstwa domowego wzrosły rocznie o 630 USD. 58 proc. z nich jest przeznaczanych na konsumpcję, głównie w restauracjach oraz w sprzedaży detalicznej. Niespełna ćwierć (około 150 USD) wędruje natomiast na dodatkowy (czyli ponad to, co było dotychczas wydawane) zakup benzyny, co przyczyniło się do przełamania utrzymującego się w latach 2010-2015 trendu spadkowego konsumpcji paliw.

Nadpodaż ropy i gazu na amerykańskim rynku sprowokowała dyskusję na temat ich ewentualnego eksportu, co zresztą było osią politycznego oraz biznesowego sporu. Jakie na dziś są ustalenia w tej kwestii?

Eksport amerykańskiego gazu jest możliwy pod warunkiem uzyskania pozwolenia od Departamentu Energii (DoE), a w przypadku państw, które nie podpisały umowy o wolnym handlu z USA (non-FTA), wymagane jest dodatkowe zezwolenie. Debata nad możliwością uwolnienia eksportu LNG ze Stanów Zjednoczonych ożywiła się pod koniec 2012 r., kiedy to ówczesny senator Richard Lugar przedstawił projekt ustawy przewidujący wykorzystanie zagranicznej sprzedaży skroplonego gazu do wsparcia działań państw NATO. Temat ten powrócił ze zdwojoną siłą po wybuchu konfliktu na Ukrainie. Żadna z dotychczasowych inicjatyw nie uzyskała jednak wystarczającego poparcia w obu izbach Kongresu. W końcu jednak, wychodząc jednocześnie naprzeciw oczekiwaniom przedstawicieli przedsiębiorstw amerykańskich zainteresowanych eksportem LNG, udało się uprościć procedurę licencjonowania firm, zwalniając je z konieczności ubiegania się o zgodę warunkową. Kolejnym krokiem może być skrócenie czasu wydawania przez DoE pozwoleń na eksport do 45 dni, jeżeli inicjatywy przedstawiane w ostatnich miesiącach w Kongresie zostałyby przyjęte. Pierwszy eksport LNG do Europy z terminalu Sabine Pass nastąpił w kwietniu br. i trafił do Portugalii, a kolejny (w lipcu) skierowany był do Hiszpanii.

A co z dotychczasowym zakazem eksportu amerykańskiej ropy?

Zakaz eksportu ropy naftowej został wprowadzony w latach 70. ubiegłego wieku w okresie prezydentury Geralda Forda. Decyzja ta była motywowana koniecznością wprowadzenia kontroli cen w celu wpływania na poziom inflacji. 18 grudnia 2015 r. Kongres, na mocy ustawy określającej wydatki budżetowe na 2016 r. (*Consolidated Appropriations Act, CAA 2016*), podjął decyzję o uwolnieniu sprzedaży zagranicznej surowca. W styczniu br. po raz pierwszy wyeksportowano amerykańską ropę z portu Corpus Christi w Zatoce Meksykańskiej do Europy. Jej odbiorcą była holenderska firma energetyczna. Uchylenie obowiązującego od ponad 40 lat zakazu było wypadkową trzech zasadniczych czynników. Po pierwsze, dynamicznych zmian zachodzących na rynku energetycznym USA, a w szczególności rewolucji łupkowej, która doprowadziła do spadku cen surowca w kraju i pojawienia się presji na jego eksport ze strony firm wydobywczych, poszukujących stymulacji do rozwoju produkcji. Po drugie, uwarunkowań geopolitycznych, m.in. konfliktu na Ukrainie. Po trzecie wreszcie, układu amerykańskiej sceny politycznej z większością republikańską w obu izbach opowiadającą się za wsparciem amerykańskich przedsiębiorstw energetycznych zainteresowanych eksportem surowca.

Czy przeciwne eksportowi ropy nie było jednak amerykańskie lobby rafineryjne, obawiające się utraty dotychczasowych korzyści wynikających z niskich cen surowca na rynku wewnętrznym?

Począwszy od 2005 r. – z uwagi na dość stabilny i umiarkowany popyt krajowy oraz rosnący popyt zagraniczny – rokrocznie notowany był wzrost eksportu amerykańskich produktów ropopochodnych, w tym przede wszystkim paliwa diesel i benzyny. W 2013 r. ich sprzedaż zagraniczna, o wartości prawie 150 mld USD, była najwyższa na świecie. W obawie przed utratą korzyści wynikających z niskich cen ropy na lokalnym rynku, niektóre amerykańskie rafinerie podjęły działania lobbingowe na rzecz utrzymania zakazu eksportu surowca. Warto przy tym zauważyć, że amerykański *boom* na ropę z łupków opiera się na produkcji ropy lekkiej (wysokiej jakości), podczas gdy większość spośród 137 amerykańskich rafinerii została zaprojektowana do przetwarzania ropy ciężkiej, importowanej z Kanady, Meksyku, Wenezueli i Bliskiego Wschodu. Przetwarzanie ropy lekkiej wiąże się zatem dla firm rafineryjnych z dodatkowymi nakładami inwestycyjnymi. W rezultacie, w celu wyrównania potencjalnych strat Kongres przyznał krajowym rafineriom ulgi podatkowe w wysokości 1,8 mld USD w 10-letniej perspektywie.

Niskie ceny paliw kopalnych wydobywanych w Stanach Zjednoczonych oraz zniesienie zakazu eksportu amerykańskiej ropy oznaczają również implikacje na płaszczyźnie geopolitycznej...

Utrzymywanie się niskich cen ropy oraz gazu w dłuższej perspektywie może mieć z jednej strony pozytywne – z naszej perspektywy – implikacje geopolityczne, jak np. ograniczenie możliwości

finansowania przez Rosję ewentualnych dalszych działań na Ukrainie, a z drugiej także i negatywne, w postaci ograniczenia bodźców do rozwoju wydobycia węglowodorów niekonwencjonalnych w Europie. Z kolei zgoda na eksport amerykańskich surowców, w szczególności ropy naftowej, prowadzi do umocnienia światowej pozycji Stanów Zjednoczonych oraz zacieśnienia integracji tego państwa z globalnym rynkiem energetycznym. Oznacza to podniesienie zarówno stabilności, jak i konkurencji na tym rynku. Z perspektywy Waszyngtonu niezwykle istotne jest wzmocnienie swojej pozycji negocjacyjnej w relacjach politycznych z głównymi graczami globalnego rynku energetycznego – Rosją oraz państwami Bliskiego Wschodu.

“ Utrzymywanie się niskich cen ropy oraz gazu może w dłuższej perspektywie skutkować ograniczeniem możliwości finansowania przez Rosję ewentualnych dalszych działań na Ukrainie. Przyhamowane mogą zostać jednak tym samym bodźce do rozwijania wydobycia węglowodorów niekonwencjonalnych w Europie.

Jak polityka energetyczna Stanów Zjednoczonych może się zmienić po nadchodzących wyborach prezydenckich?

Z wypowiedzi Hillary Clinton wynika, że w przypadku wygranych wyborów prezydenckich będzie ona kontynuatorem polityki energetycznej i klimatycznej prowadzonej przez prezydenta Obamę. Działania kandydatki Demokratów mają być skupione na uczynieniu z USA „światowej potęgi XXI wieku w zakresie czystych technologii”. Będzie to oznaczało dalsze wsparcie ich rozwoju oraz utrzymanie aktywności USA na forach międzynarodowych w zakresie walki z ociepleniem klimatu. Clinton wyraziła poparcie dla ogłoszonego przez prezydenta Obamę *Clean Power Plan* oraz dla porozumienia klimatycznego z Paryża. Można oczekiwać, że będzie dążyła do utrzymania amerykańskiego przywództwa w tym zakresie. Jej plan przewiduje także budowę „nowej gospodarki energetycznej”, której podstawowym założeniem jest rozwój technologii odnawialnych (zakłada ich 25-procentowy udział w miksie energetycznym do 2025 r.), z głównym naciskiem na energię solarną oraz na efektywność energetyczną.

Mając na względzie korzyści gospodarcze i geopolityczne związane z amerykańską rewolucją łupkową, można się spodziewać, że Clinton będzie sprzyjać, zapewniając kontynuację polityki prezydenta Obamy, rozwojowi eksportu amerykańskiego LNG i ropy. Jednocześnie będzie

zabiegać o rozwój czystych technologii i zmniejszenie emisji etanu w produkcji obu surowców. Proponowane przez nią regulacje w sektorze ropy i gazu mogłyby stanowić kolejny krok po ogłoszonych przez Obamę w ubiegłym roku celach redukcyjnych dla tego sektora (ograniczenia emisji etanu o 40-45 proc. w perspektywie do 2025 r. względem 2012 r.). Przewiduje również dodatkowe działania w sektorze ropy w celu zmniejszenia jej konsumpcji oraz rozważa wprowadzenie ograniczeń w wydawaniu zezwoleń na nowe inwestycje wydobywcze ropy (m.in. w obszarze Arktyki).

“

Hillary Clinton, w przypadku wygranej kampanii prezydenckiej, będzie kontynuatorem polityki energetycznej i klimatycznej prowadzonej przez prezydenta Obamę. Jej działania mają być skupione na uczynieniu z USA „światowej potęgi XXI wieku w zakresie czystych technologii”.

Co natomiast proponuje Donald Trump?

Podstawowym założeniem wizji polityki energetyczno-klimatycznej Trumpa jest dążenie do osiągnięcia pełnej niezależności energetycznej Stanów Zjednoczonych w oparciu o rozwój rynku paliw kopalnych (w tym powrót do węgla) oraz przy odrzuceniu polityki klimatycznej. W opozycji do inicjatyw przedstawionych przez kandydatkę Demokratów Trump opowiada się za zmniejszeniem regulacji w sektorze energetycznym. Stanowi to element jego planu walki z nadmierną regulacją całej gospodarki, która kosztuje, według przedstawionych przez niego szacunków, 2 bln USD każdego roku¹.

W przeciwieństwie do swojej rywalki Trump jest zwolennikiem paliw kopalnych, silnie popierającym powrót do węgla. W tym celu zapowiedział podjęcie działań na rzecz ożywienia sektora węglowego, w tym tworzenia nowych miejsc pracy. Opowiada się on także przeciw wprowadzeniu podatku węglowego. Kandydat Republikanów popiera ekspansję na rynku gazu i ropy, w tym ideę powrotu do realizacji odrzuconego przez prezydenta Obamę projektu ropociągu Keystone XL.

¹ Takie szacunki Donald Trump przedstawił 21 lipca 2016 r. w swoim przemówieniu podczas konwencji Republikanów w Cleveland.

Trump – inaczej niż Clinton – sceptycznie odnosi się do idei walki z negatywnymi skutkami zmian klimatu. Podważa również skalę korzyści ekonomicznych wynikających z transformacji gospodarki w kierunku energii odnawialnej. Zasygnalizował nawet, że w przypadku objęcia przez niego urzędu prezydenta doprowadzi do wycofania USA z porozumienia klimatycznego z Paryża oraz wstrzyma amerykańskie finansowanie Zielonego Funduszu Klimatycznego ONZ. Co więcej, w przeciągu stu pierwszych dni swojej prezydentury ma unieważnić regulacje środowiskowe przyjęte przez Agencję ds. Ochrony Środowiska (EPA) za prezydentury Obamy, w tym również *Clean Power Plan*.

“

Podstawowym założeniem wizji polityki energetyczno-klimatycznej Donalda Trumpa jest dążenie do osiągnięcia pełnej niezależności energetycznej USA w oparciu o rozwój rynku paliw kopalnych, w tym powrót do węgla, oraz przy odrzuceniu polityki klimatycznej.

Deklaracje wyborcze opierają się jednak w większości na hasłach służących zdobyciu popularności wśród elektoratu. Prawdziwe pytanie brzmi: jak je interpretować?

Programy w obszarze agendy energetyczno-klimatycznej obu kandydatów ubiegających się o fotel prezydencki są silnie spolaryzowane, wpisując się w główny nurt ideowy przedstawiany przez obie partie. Podczas gdy program Clinton w obszarze energii i klimatu został zarysowany dość szczegółowo, ze wskazaniem poszczególnych inicjatyw, program Trumpa wydaje się być zestawieniem haseł służących przede wszystkim odpowiedniemu ukierunkowaniu narracji wyborczej.

Jak wspominałam, zgodnie z oczekiwaniami Demokratów, Clinton zamierza kontynuować proklimatyczny kurs nadany przez prezydenta Obamę, rozwijając rynek czystych technologii i wzmacniając przywództwo USA na arenie globalnej w kwestiach klimatycznych. Pomimo zapowiedzianego zaostrzenia regulacji w obszarze paliw kopalnych można spodziewać się, że podobnie jak w przypadku Obamy, będzie ona również dążyła do wykorzystania korzyści gospodarczych i geopolitycznych związanych z produkcją i eksportem amerykańskich zasobów gazu i ropy z łupków. Z kolei prezydentura Trumpa będzie sprzyjała liberalizacji rynku paliw kopalnych i stymulacji produkcji rodzimej surowców energetycznych, przy jednoczesnym marginalizowaniu globalnej pozycji USA jako lidera światowych przemian opartych na czystych technologiach.



O autorce

BEATA SŁOMIŃSKA

Ministerstwo Spraw Zagranicznych

Starszy specjalista ds. relacji transatlantyckich oraz dwustronnej współpracy gospodarczej pomiędzy Polską i USA w Departamencie Ameryki Ministerstwa Spraw Zagranicznych.