



Michał KRZYKOWSKI*

Nowa strategia energetyczna Unii Europejskiej – szanse i zagrożenia

Streszczenie: Kryzys polityczny na Ukrainie sprawił, że państwa członkowskie zdecydowały się zacieśnić współpracę w obszarze energetyki. Fakt ten potwierdza Komunikat Komisji z lutego 2015 r. w sprawie „Strategii ramowej na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu”. Podtrzymuje on zasadniczo główne priorytety polityki energetycznej ustalone na szczytach Rady Europejskiej w 2014 r. rozszerzając jednocześnie jej zakres o obszary pozostające dotąd jedynie w sferze dyskusji.

Celem artykułu jest próba całościowej oceny polityki energetycznej Unii Europejskiej na przestrzeni ostatnich lat zarówno przez pryzmat przyjętych rozwiązań o charakterze prawnie wiążącym jak również analizy z perspektywy Polski ostatniego – *soft law* Komisji Europejskiej, które bezpośrednio wskazuje na potrzebę utworzenia unii energetycznej.

Słowa kluczowe: unia energetyczna, polityka energetyczna, pakiet klimatyczno-energetyczny

The new European Union energy strategy – opportunities and threats

Abstract: The political crisis in Ukraine has resulted in strengthening cooperation in the energy sector between members of the European Union. This fact confirms the Commission Communication from February 2015, “A Framework Strategy for a Resilient Energy Union with a Forward-Looking Climate Change Policy”. The Commission Communication generally maintains the priorities of the energy policy set by the European Council in the year 2014 expanding into areas which had previously remained only the subject of discussion at the same time.

The aim of the article is the overall assessment of EU energy policy in recent years both through the prism of legal binding solutions and from the perspective of Poland – the last soft law of the European Commission, which directly points to the need of creating an energy union.

Keywords: energy union, energy policy, energy – climate package

* Dr, Katedra Prawa Gospodarczego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn;
e-mail: michal.krzykowski@uwm.edu.pl

Wprowadzenie

W czasach niewątpliwych wyzwań środowiskowych, surowcowych i kryzysu dyplomatycznego problematyka wspólnej polityki energetycznej staje się tym bardziej priorytetem, ale i sprawdzianem jedności Unii Europejskiej. W szczególności wobec sytuacji za wschodnią granicą Unii Europejskiej konieczna wydaje się rewizja strategii energetycznej, która w ocenie autora była dotąd w większym stopniu ukierunkowana na kwestie zmian klimatycznych niż realne zagwarantowanie bezpieczeństwa energetycznego, zwłaszcza w zakresie dostaw gazu ziemnego.

Impulsem do przygotowania poniższego artykułu był Komunikat Komisji Europejskiej „Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu” (COM 2015/80 final). Stanowi on w istocie rozwinięcie nowej koncepcji polityki klimatyczno-energetycznej do 2030 r., z uwzględnieniem zmieniających się warunków geopolitycznych.

Celem artykułu jest próba całościowej oceny polityki energetycznej Unii Europejskiej na przestrzeni ostatnich lat zarówno przez pryzmat przyjętych rozwiązań o charakterze prawnie wiążącym jak również analizy z perspektywy Polski – ostatniego *soft law* Komisji Europejskiej, które bezpośrednio wskazuje na potrzebę utworzenia unii energetycznej.

1. Polityka energetyczna w ujęciu historycznym

Proces kształtowania się szeroko rozumianej unii energetycznej (funkcjonującej w ramach Unii Europejskiej) przebiegał w sposób ewolucyjny (Strzyczkowski 2011), począwszy od traktatów ustanowionych w latach pięćdziesiątych XX wieku, poprzez fundamentalne dla rynku energii elektrycznej i gazu ziemnego, akty prawne uchwalone w latach dziewięćdziesiątych i w pierwszej dekadzie XXI wieku.

Sama idea unii energetycznej nie jest zjawiskiem skądinąd nowym. Truizmem jest stwierdzenie faktu, iż to przecież u podstaw integracji europejskiej leżą dwa z trzech traktatów założycielskich obejmujących kwestie energetyki – Traktat o Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali i Traktat o Europejskiej Wspólnocie Energii Atomowej. Niemniej jednak przytoczone akty prawne nie sformułowały kompleksowej polityki energetycznej w obrębie państw członkowskich ówczesnych wspólnot, a jedynie wspólne stanowisko w określonych obszarach – bezcłowy obrót węglem i stalą oraz pokojowe wykorzystanie energii atomowej.

Pewne symptomy zmian w obszarze wspólnej strategii w dziedzinie energetyki zostały podjęte w połowie lat siedemdziesiątych XX wieku. Kryzysy naftowe z lat 1973–1974 r. i z 1978 r., będące skutkiem podniesienia cen ropy naftowej przez kraje OPEC, spowodowały znaczne obniżenie tempa rozwoju gospodarek europejskich, których stopień uzależnienia od ropy naftowej w połowie lat siedemdziesiątych sięgał nawet 50% (Nowak 2009). Konieczne było zatem przeprowadzenie reform, polegających przede wszystkim na zagwarantowaniu nieprzerwanych dostaw ropy naftowej, zwiększeniu roli własnych źródeł energii, wprowadzeniu polityki efektywności energetycznej oraz działań zmierzających do liberalizacji sektora energetycznego poprzez jego urynnowienie. W celu realizacji wskazanych wyżej założeń Wspólnota wydała szereg uchwał i dyrektyw z zakresu bezpieczeństwa energetycz-

nego, obejmujących m.in. utrzymanie minimalnych rezerw paliw kopalnych (dyrektywa – 75/339/EWG) czy ograniczających zużycie gazu ziemnego i produktów naftowych jako źródeł paliwowych do wytwarzania energii elektrycznej (dyrektywa 75/404/EWG). Niemniej jednak zintensyfikowanie działań na rzecz stworzenia wspólnej polityki energetycznej nadal nie doprowadziło do wdrożenia ogólnej strategii.

Za przełomowe można uznać dopiero wejście w życie Traktatu o Unii Europejskiej w 1993 r. Pomimo że traktat nie zawierał rozdziału poświęconego bezpośrednio problematyce energii, to poprzez ustanowienie rynku wewnętrznego (rozumianego jako rynek bez granic wewnętrznych, który opiera się na swobodzie przepływu towarów, osób, usług i kapitału) wprowadził znaczące zmiany w zakresie wspólnego rynku energetycznego tworząc podwaliny pod funkcjonowanie wewnętrznego rynku energii elektrycznej i gazu ziemnego. Wyrazem tego było przyjęcie w kolejnych latach dyrektyw w sprawie wspólnych zasad w odniesieniu do rynku wewnętrznego, rynku energii elektrycznej i gazu ziemnego (96/92/WE i 98/30/WE; 2004/54/WE i 2004/55/WE; 2009/72/WE i 2009/73/WE) umożliwiających wprowadzenie konkurencji na rynkach dotąd zmonopolizowanych (dzięki takim instrumentom prawnym jak zasada dostępu stron trzecich – *Third Party Access*, czy rozdział przedsiębiorstw zintegrowanych pionowo – *unbundling*).

Istotną kwestią z perspektywy bezpieczeństwa energetycznego, ale i tworzenia jednolitego rynku Wspólnoty było także dodanie odrębnego Tytułu (XV) poświęconego „sieciami transeuropejskim” – tj. rozwojowi infrastruktury transportowej, telekomunikacyjnej i energetycznej, w tym sieci elektroenergetycznych i gazowych. *Ratio legis* przytoczonych rozwiązań prawnych miało swoje podłoże w zasadniczo trzech aspektach. Po pierwsze, odpowiednia infrastruktura energetyczna jest warunkiem koniecznym dla prawidłowego funkcjonowania wewnętrznego rynku energetycznego. Nowe inwestycje warunkują bowiem handel energią, w przypadku braku sieci przesyłowych, lub zwiększają jego rozmiary poprzez poprawę przepustowości istniejących połączeń transgranicznych. Przyczyniając się do wzrostu handlu (zarówno na obszarze integracyjnym, jak i z państwami trzecimi), umożliwiają więc zwiększenie konkurencji i ograniczenie działań monopolistycznych na wspólnym rynku (Gawlikowska-Fyk 2007). Po drugie, połączenia transgraniczne ułatwiają dywersyfikację źródeł poprzez wpływanie na zwiększenie bezpieczeństwa dostaw. Po trzecie, nowa infrastruktura jest konieczna, by włączyć do systemu elektroenergetycznego energię produkowaną w źródłach odnawialnych (np. integracja dużych farm wiatrowych), a także, by ograniczyć niekorzystny wpływ transportowania energii na środowisko naturalne.

Krokiem milowym w kształtowaniu polityki energetycznej było natomiast unormowanie odrębnego Tytułu w Traktacie z Lizbony z 2007 r. Energia jako jeden z obszarów wspólnych kompetencji Unii znalazła się w Części I dotyczącej zasad funkcjonowania Unii (artykuły 4 ust. 2 lit. 1 – Tytuł I „Kategorie i dziedziny kompetencji Unii”) oraz w części III – „Polityki i działania wewnętrzne Unii” (Tytuł XXI „Energetyka” artykuły 194).

Uwzględnienie energetyki w Traktacie Lizbońskim, jako obszaru wspólnych kompetencji, należy uznać za próbę ustanowienia specjalnego trybu współdziałania i współpracy pomiędzy państwami członkowskimi, w celu zwiększenia przejrzystości rynków energetycznych. Szczególnie istotne są jednak postanowienia zawarte w Tytule XXI (Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej), poświęconym polityce w dziedzinie energetyki. W tytule tym znalazło się odniesienie do solidarności energetycznej między państwami członkowskimi, funkcjonowania rynku energii, bezpieczeństwa dostaw energii w Unii, wspierania efek-

tywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych form energii oraz wspierania wzajemnych połączeń między sieciami energii. W tym miejscu warto podkreślić, że odniesienie w traktacie do solidarności energetycznej jest niezwykle istotne przede wszystkim dla państw członkowskich usytuowanych w Europie Środkowej i Wschodniej. Ze względu na położenie geograficzne i geopolityczne oraz silne uzależnienie od surowców energetycznych z Rosji, solidarność energetyczna miała zagwarantować państwom Europy Środkowej i Wschodniej ochronę w przypadku kryzysu dostaw surowca. Na marginesie można przy tym tylko dodać, że przedmiotowa kategoria znalazła się w traktacie właśnie z inicjatywy Polski. Kwestia ta wydaje się tu szczególnie aktualna współcześnie, biorąc pod uwagę kryzys ukraiński. Można jednak odnieść wrażenie, że dotychczas nie wprowadzono wyczerpujących regulacji prawnych, które precyzowałyby środki, które tę solidarność miałyby zagwarantować w obszarze bezpieczeństwa dostaw np. gazu ziemnego z państwa trzeciego. Niejednokrotnie postulowano wprawdzie o wspólne negocjowanie cen surowca z dostawcą z Federacji Rosyjskiej, co pozwoliłoby wyeliminować znaczące różnice w stawkach między państwami członkowskimi. Kwestia ta jednak nie znalazła ostatecznie akceptacji wszystkich odbiorców. Dodatkowym czynnikiem stawiającym pod znakiem zapytania ideę solidarności jest zrealizowanie przez rosyjsko-niemieckie konsorcjum Nord Stream projektu tzw. Gazociągu Północnego. Jak powszechnie wiadomo, gazociąg ten pozwalana na dostawę surowca z pominięciem Polski i innych krajów bałtyckich, co rodzi obawy o uzależnienie ciągłości dostaw od czynników politycznych.

2. Współczesna polityka energetyczna

Wejście w życie Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej stanowiło asumpt do szerszego spojrzenia na politykę energetyczną. Prawodawca unijny bowiem wprost podnosił, iż polityka w dziedzinie energetyki nie może pomijać podstawowej kwestii, jaką jest potrzeba zachowania i poprawy stanu środowiska. Takie podejście jest konsekwencją znaczącego udziału sektora energetycznego w emisji gazów cieplarnianych, uznawanych za główną przyczynę zmian klimatycznych.

Niemniej jednak, ogólny charakter traktatu sprawiał, że brak było instrumentów prawnych, które umożliwiałyby realne przeciwdziałanie następstwom komentowanego zjawiska. Ergo niezbędne było wdrożenie rozwiązań prawnych, które zintegrowałyby zarówno działania w obszarze energetyki, jak również przeciwdziałania zmianom klimatu.

Odpowiedzią na zaistniałą sytuację był Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie „Europejskiej Polityki Energetycznej” ze stycznia 2007 r. (COM 2007/1). W istocie, pomimo braku wiążącego charakteru przedmiotowego komunikatu, kształtuje on współczesną politykę energetyczną. Określił on bowiem podstawowe cele, narzędzia i instrumenty, które mają w perspektywie do 2020 r. przyczynić się nie tylko do wytwarzania energii, ale jej produkcji z uwzględnieniem rygorystycznych limitów emisji dwutlenku węgla i innych gazów cieplarnianych do atmosfery, wzrostu wykorzystania nośników energii odnawialnej, likwidacji rezerw w zakresie zwiększania efektywności i oszczędzania energii oraz rozwoju nowych innowacyjnych technologii (Wojtkowska-Łodej 2014). Cele te zostały ujęte ilościowo w tzw. projekcie „3×20”, tj. zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych o 20% w stosunku do 1990 r., zmniejszenie zużycia energii o 20% w porównaniu z prognozami dla

UE na 2020 r. oraz zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii do 20% całkowitego zużycia energii w UE, w tym zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii w transporcie do 10%.

Normatywnym odzwierciedleniem założeń wynikających z Komunikatu Komisji było uchwalenie przez Parlament Europejski 5 czerwca 2009 r. pakietu klimatyczno-energetycznego obejmującego akty prawne dotyczące przeciwdziałania zmianom klimatu i zapewnieniu równowagi ekologicznej. Pakiet ten wzbudził szereg kontrowersji zwłaszcza w Polsce – państwie, w którym energetyka oparta jest na węglu. W skład pakietu wchodzi:

- Dyrektywa 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, zwana potocznie dyrektywą RES (*Renewable Energy Sources*), która ma zapewnić osiągnięcie celów polityki energetycznej w zakresie energii odnawialnej w trzech obszarach: wytwarzania energii elektrycznej, wytwarzania ciepła i chłodu oraz w transporcie. Ustala ona dla państw członkowskich ogólny limit docelowego udziału energii odnawialnej w finalnym zużyciu energii do 2020 r. w UE na poziomie 20%, przy czym dla Polski wynosi on 15%. Dodatkowo ustanowiony został 10-procentowy cel zawartości biopaliw w paliwach transportowych dla wszystkich państw członkowskich, tak aby zapewnić zgodność specyfikacji paliw transportowych oraz ich dostępność.
- Dyrektywa 2009/29/WE zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, określana mianem dyrektywy EU ETS (*European Union-Emissions Trading Scheme*), zakładająca jeden ściśle określony w latach 2013–2020 ogólnounijny limit całkowitej liczby uprawnień do emisji w miejsce 27 limitów krajowych. Ponadto dyrektywa odchodzi od bezpłatnego przydziału uprawnień na rzecz zakupu poprzez aukcje. Z uwagi na strukturę produkcji energii w Polsce wynegocjowane zostały czasowe ustępstwa dla 70% zakupów uprawnień w stosunku do energii elektrycznej w 2013 r. oraz maksymalnie 80% w 2013 r. ilość darmowych uprawnień w odniesieniu do ciepła. Przy czym przydział ten ma się zmniejszać odpowiednio do 0% w 2020 r. i 2027 r.
- Decyzja nr 2009/406/WE w sprawie wspólnych wysiłków podjętych przez państwa członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych, tzw. non-EU ETS, odnosząca się do pozostałych 60% gazów cieplarnianych nieobjętych systemem EU ETS, tzn. w transporcie, rolnictwie, budownictwie czy sektorze komunalno – bytowym. W praktyce redukcja emisji z sektorów nieobjętych EU ETS ma kształtować się na poziomie 10% w porównaniu z 2005 r.
- Dyrektywa 2009/31/WE w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla tzw. dyrektywa CCS (*Carbon Dioxide Capture and Storage*), która wdraża technologię wychwytywania, transportu i składowania CO₂ (technologii CCS) czyli systemu procesów technologicznych obejmujących wychwytywanie dwutlenku węgla z gazów emitowanych przez przemysł oraz transportowanie i zatłaczanie go do formacji geologicznych w celu trwałego zdeponowania i odizolowania go od biosfery (tzw. sekwestracja CO₂). Przytoczony akt prawny wyznacza ramy normatywne składowania, określa warunki i wymogi dotyczące technologii CCS w Unii Europejskiej oraz wskazuje procedurę wyboru i bezpiecznego użytkowania składowisk, zarządzania nimi, aby maksymalnie zmniejszyć ryzyko wycieku. Dyrektywa umożliwi stoso-

wanie technologii CCS poprzez zapewnienie ogólnych ram zarządzania ryzykiem środowiskowym i usunięcia barier w istniejących uregulowaniach prawnych (wniosek zawiera propozycje zmian sześciu dyrektyw i jednego rozporządzenia). Warto podkreślić, że z uwagi na szerokie zastosowanie węgla jest ona szczególnie istotna z perspektywy Polski. Niemniej jednak należy zauważyć, że wdrożenie samej technologii przyczynia się do wzrostu kosztów wytwarzania energii elektrycznej z węgla, przy braku krótkoterminowych korzyści ekonomicznych. Tym samym w obecnych warunkach ekonomicznych (niska cena praw do emisji) jej jedynym celem jest zapobieganie uwalnianiu się CO₂ do atmosfery oraz wspomaganie walki ze zmianami klimatu, co rodzi wątpliwość o skuteczność mechanizmu (Paska i Surma 2013).

Z uwagi na brak jednomyślności, problematykę efektywności energetycznej unormowano dopiero w późniejszym okresie. Dyrektywa 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej została bowiem przyjęta 25 października 2012 r. Przytoczony akt prawny ustanawia wspólne ramy działań na rzecz promowania efektywności energetycznej w UE dla osiągnięcia jej celu – wzrostu efektywności energetycznej o 20% (zmniejszenie zużycia energii pierwotnej o 20%) do 2020 r. oraz otwarcia drogi dla dalszej poprawy efektywności energetycznej po tym terminie. Ponadto, określa zasady opracowane w celu usunięcia barier na rynku energii oraz przewyżczenia nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku.

Względna stabilizacja ekonomiczna i polityczna po kryzysie finansowym z pierwszej dekady XXI w. stała się przyczynkiem do dyskusji na temat polityki klimatyczno-energetycznej w perspektywie 2020–2030 r. Niebagatelne znaczenie miał także fakt, iż nadal utrzymywały się wysokie koszty paliw kopalnych i energii w UE, zróżnicowane pomiędzy partnerami handlowymi, zwłaszcza Stanami Zjednoczonymi, co obniżało konkurencyjność gospodarki europejskiej. Toteż w styczniu 2014 r. w Komunikacie Komisji (poprzedzonym Zieloną Księgą – COM 2013/169) sformułowany został program ramowy na rzecz klimatu i energii od 2020 do 2030 r. (COM 2014/15). Zasadniczym przedmiotem debaty poprzedzającym wydanie Komunikatu było pytanie, czy UE powinna przyjąć jeden wiążący cel – redukcję emisji gazów cieplarnianych, czy też utrzymać trzy dotychczasowe. Ostatecznie jednak wypracowano kompromis, który zakłada redukcję emisji gazów cieplarnianych o 40% w stosunku do 1990 r. (wskaźnik ten został określony jeszcze w Mapie drogowej przejścia do gospodarki niskoemisyjnej z 2011 r. – COM 2011/112) oraz 27% udział odnawialnych źródeł energii w końcowym zużyciu, wiążący tylko na poziomie UE. Akcentując konsensus w sferze redukcji emisji, należy podnieść, że Polska nie została dodatkowo obciążona w związku z realizacją polityki klimatyczno-energetycznej do 2030 r. Podczas negocjacji uzyskała także zwiększoną pulę uprawnień do emisji, w tym rezerwę modernizacyjną oraz przydział bezpłatnych uprawnień do redukcji sektora energetycznego. W obszarze dotyczącym OZE, natomiast KE zapowiedziała przegląd dyrektywy 2009/28/WE, by zweryfikować, czy środki zastosowane przez państwa członkowskie pozwalają osiągnąć ten cel w 2030 r. W praktyce może to zatem skutkować przyszłymi zmianami legislacyjnymi, w sytuacji niedostatecznych rezultatów dotychczasowej polityki. Co istotne, strategia nie podejmuje sprawy efektywności energetycznej. Jak się wydaje, luka prawna w tej sferze była wynikiem trudności w osiągnięciu konsensusu podczas przyjmowania obowiązującej dyrektywy efektywnościowej. Dlatego też, zagadnienie to pozostało nierozstrzygnięte na tym etapie.

Niemniej jednak już podczas szczytu Rady Europejskiej w październiku 2014 r., doprecyzowano cele w zakresie polityki klimatyczno-energetycznej w latach 2020–2030. Na

poziomie UE ustalono cel orientacyjny w wysokości co najmniej 27% w zakresie poprawy efektywności energetycznej w 2030 r. w porównaniu z prognozami zużycia energii w przyszłości, na podstawie obowiązujących kryteriów. Wskaźnik ten poddany zostanie ponownie przeglądowi do 2020 r. z perspektywą podniesienia omawianego kryterium do 30%. Jednocześnie KE zaproponuje priorytetowe sektory, w których możliwe jest uzyskanie znacznego wzrostu efektywności energetycznej, oraz sposoby działania w tym zakresie na szczeblu UE.

3. W kierunku unii energetycznej

O ile dotychczasowa polityka klimatyczno-energetyczna ukierunkowana była przede wszystkim na ochronę klimatu o tyle zakres „Strategii ramowej na rzecz stabilnej unii energetycznej...” jest znacznie szerszy. W istocie przytoczony dokument stanowi zbiór priorytetów powszechnie znanych, niemniej sformułowanych odmiennie niż dotychczas. W świetle bowiem Strategii polityka energetyczna UE ma opierać się na pięciu wzajemnie i ściśle powiązanych obszarach mających na celu doprowadzenie do większego bezpieczeństwa energetycznego, stabilności i konkurencyjności poprzez:

- a) bezpieczeństwo energetyczne, solidarność i zaufanie,
- b) w pełni zintegrowany europejski rynek energii,
- c) efektywność energetyczna przyczyniająca się do ograniczenia popytu,
- d) dekarbonizację gospodarki oraz
- e) badania naukowe, innowacje i konkurencyjność.

Szczególnej uwagi wymagają przy tym dwa pierwsze obszary. Pozostałe w praktyce stanowią w znacznej mierze przeniesienie postulatów wspólnej polityki energetycznej przyjętej podczas szczytu Rady Europejskiej w 2014 r.

Ad a.

Wyznacznikami komentowanego priorytetu są: dywersyfikacja dostaw (źródeł energii, dostawców, tras), współpraca na rzecz bezpieczeństwa dostaw, wzmocnienie roli Europy na globalnych rynkach energii oraz większa przejrzystość w zakresie dostaw gazu.

W ramach pierwszej kategorii akcentuje się zwłaszcza potrzebę zagwarantowania dostaw gazu ziemnego od różnych dostawców. Istotnym elementem strategii KE jest przy tym nasilenie prac nad południowym korytarzem gazowym umożliwiającym krajom Azji Środkowej eksport gazu do Europy. Koncepcja ta ma jednak swoje wady. Państwa te przecież (tj. Kazachstan, Uzbekistan, Turkmenistan, Kirgistan i Tadżykistan) pozostają w znacznej mierze w politycznej sferze wpływów Federacji Rosyjskiej – jednego z największych eksporterów gazu do Unii Europejskiej, w opozycji do którego konstruowana jest unia energetyczna. Tym bardziej inicjatywa ta budzi wątpliwość wobec niepowodzenia projektu Nabucco. Tym samym uważam, że co najmniej z umiarkowanym optymizmem należy podchodzić do propozycji KE w tym zakresie.

Znacznie bardziej racjonalne wydają się natomiast propozycje pełnego wykorzystania skroplonego gazu ziemnego (LNG) jako alternatywy, w przypadkach kryzysowych. Wprawdzie w ostatnich latach, ze względu na wysokie koszty skraplania regazyfikacji i transportu ceny LNG były wyższe od cen gazu przesyłanego gazociągami, to wobec zwiększonego wydobycia tzw. gazu łupkowego w Stanach Zjednoczonych Ameryki sytuacja ta może ulec

zmianie. Pozytywnie w tym kontekście trzeba ocenić działania służące UE rozbudowie infrastruktury LNG w krajach bałtyckich. W 2014 r. oddany został do eksploatacji gazoport w Kłajpedzie (o przepustowości do 4 mld m³ rocznie), natomiast do końca 2015 r. po kilkuletnich opóźnieniach ma zostać uruchomiony terminal LNG w Świnoujściu, którego przepustowość ma wynosić do 5 mld m³ rocznie.

Komisja zwraca także uwagę na problematykę eksploatacji niekonwencjonalnych paliw kopanych tzn. wydobywanie ropy naftowej i gazu ziemnego z takich źródeł jak łupki. Zapewne nie jest to przełom w dotychczasowym stanowisku KE, która w 2014 r. zaostrzyła wymogi związane z poszukiwaniem, rozpoznawaniem i wydobywaniem węglowodorów niekonwencjonalnych (COM 2014/70), ale zdaje się, że przynajmniej w najbliższej perspektywie nie dojdzie do wprowadzenia bardziej restrykcyjnych działań legislacyjnych w tym obszarze (Tarka 2014).

Po wtóre KE wskazuje na konieczność współpracy na rzecz bezpieczeństwa dostaw. W tym przypadku rozważana jest przede wszystkim ocena możliwości stworzenia mechanizmów dobrowolnego agregowania zapotrzebowania na wspólne zakupy gazu w sytuacjach kryzysowych oraz wówczas, gdy państwa członkowskie są zależne od jednego dostawcy (które w praktyce mają egzemplifikować ideę solidarności energetycznej). W ostatnich latach postulat ten był podnoszony zwłaszcza przez Polskę. Szacuje się bowiem, że ponosi ona jedne z najwyższych opłat za import gazu ziemnego z Federacji Rosyjskiej (Spółka OOO Gazprom Eksport). W tym kontekście warto nadmienić, że różnice w cenach dla poszczególnych państw członkowskich surowca wynoszą od kilkudziesięciu do nawet kilkuset euro za 1000 m³. Na podstawie unijnego prawa konkurencji taka praktyka może zostać zaklasyfikowana jako nadużywanie pozycji dominującej poprzez dyskryminację cenową kontrahentów sprzeczną z art. 102c TFUE. Argumentem przeciw tej tezie jest jednak fakt, że podczas oceny istnienia nierównego traktowania partnerów handlowych należy uwzględniać całość okoliczności związanych z zawarciem danej umowy, tj. cel, pozycję rynkową kontrahentów, treść poszczególnych klauzul i powiązanie między nimi. W przedmiotowej sprawie natomiast udowodnienie dyskryminacji przez spółkę Gazprom byłoby o tyle złożone, że mamy do czynienia z różnymi wolumenami sprzedawanego gazu do poszczególnych państw członkowskich. W pewnym zakresie usprawiedliwia to zatem stosowanie niższych cen wobec odbiorców dokonujących zakupu znacznych ilości surowca w stosunku do pozostałych.

W odniesieniu natomiast do samej propozycji Komisji (w sferze wspólnych zakupów gazu), uważam że jej mankamentem jest jej dobrowolny charakter i obwarowanie dość ogólnikowymi przesłankami zastosowania, tzn. istnienia sytuacji kryzysowej i zależności państwa tylko od jednego dostawcy. Nie jest przy tym wykluczone, że wraz z rozbudową infrastruktury transgranicznej i LNG idea ta straci na znaczeniu.

Trzecim z postulatów podnoszonych w ramach komentowanego priorytetu jest wzmocnienie roli Europy na globalnych rynkach energii. Z analizy Komunikatu KE wynika, że wraz ze swoimi głównymi partnerami Unia Europejska będzie dążyć do usprawnienia światowego systemu zarządzania energią, co ma doprowadzić do większej konkurencyjności i przejrzystości światowych rynków energetycznych. W przypadku negocjacji przez UE umów z krajami, które są ważne z punktu widzenia bezpieczeństwa dostaw, Komisja będzie starać się w pierwszej kolejności negocjować szczegółowe przepisy dotyczące energii, przyczyniając się w ten sposób do zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego, w szczególności jeżeli chodzi o dostęp do zasobów, oraz do osiągnięcia celów unii energetycznej w zakresie

zrównoważonej energii. Wymienia się przy tym potrzebę ustanowienia strategicznego partnerstwa energetycznego z takimi krajami jak Algieria, Turcja, Azerbejdżan, Turkmenistan, Bliski Wschód czy kraje afrykańskie oraz rozwijanie dotychczasowej współpracy z Norwegią, Stanami Zjednoczonymi i Kanadą. Komisja wskazuje również na potrzebę przeformułowania relacji energetycznych z Rosją na podstawie równych warunków w kwestiach otwarcia rynku, uczciwej konkurencji, ochrony środowiska i bezpieczeństwa oraz poprawy strategicznego partnerstwa w dziedzinie energii z Ukrainą.

Jak się wydaje, powyższe założenie ma prowadzić zarówno do zwiększenia potencjału w zakresie dostaw energii, jak i stopniowego zbliżania prawodawstwa z partnerami handlowymi. Z pewnością, zadanie to nie będzie jednak proste. Szczególnie wobec państw rozwijających się położonych za wschodnią granicą Unii Europejskiej próba zreformowania może okazać się niezwykle trudna, ze względu na stosunkowo niską skuteczność prawa. W mojej ocenie problematyczne pozostaje także pytanie, czy tzw. strategiczne partnerstwo powinno obejmować takie państwa autorytarne jak np. Azerbejdżan. Zamiast osłabiać aparat władzy, ściślejsza współpraca może tylko umocnić tę formę rządów.

In fine, Komisja podkreśliła konieczność zgodności z prawem UE umów dotyczących gazu ziemnego z państw trzecich. Można domniemywać, że odpowiednie postanowienia w tej materii związane są z postępowaniem prowadzonym przez organ unijny przeciwko spółce OOO Gazprom Export (od 2012 r.) w związku z zarzutami dotyczącymi nadużywania pozycji dominującej na rynku dostaw gazu ziemnego w Europie Środkowej i Wschodniej poprzez m.in. stosowanie tzw. klauzul przeznaczenia, czy klauzul zakazujących odsprzedaży gazu poza terytorium danego państwa (kwestia ta została także poruszona w ramach drugiego obszaru zainteresowania). W praktyce, prowadzą one do podziału rynków utrudniając konkurencję cenową. Toteż popieram propozycje KE, aby uczestniczyła ona w negocjacjach z państwami trzecimi w sprawie dostaw gazu już we wczesnym etapie. Pozwoli to uniknąć niewłaściwego nacisku na kontrahentów przez dominanta i wyeliminować te klauzule umowne, które w istocie stanowią naruszenie fundamentalnych zasad rynku wewnętrznego jako rynku bez granic wewnętrznych.

Ad. b.

Kolejnym obszarem zainteresowania, któremu prymat przyznała KE, jest w pełni zintegrowany wewnętrzny rynek energii. Wśród szeregu założonych działań należy przede wszystkim podkreślić doniosłość postulatów zmierzających *sensu stricto* do technicznej i prawnej integracji rynków energetycznych UE oraz tych, które mają na celu wzmocnienie pozycji konsumenta na rynku.

Niewątpliwe w sferze prawnej, funkcjonowanie wspólnego rynku nie byłoby możliwe bez odpowiedniego potencjału technicznego. Uważam, i jak sądzę nie jestem odosobniony w tym przeświadczeniu, że tworzenie ram prawnych dla wewnętrznego rynku energetycznego nie może odbywać się bez odpowiedniego progresu w sferze połączeń transgranicznych. W przeciwnym wypadku pomimo wprowadzenia reguł konkurencji nadal mielibyśmy do czynienia z 28 odrębnymi rynkami bez realnych perspektyw na skuteczną konkurencję.

Dlatego pozytywnie oceniam propozycję KE na rzecz zintensyfikowania prac oraz zagwarantowanie finansowania projektów infrastrukturalnych w tym np. poprzez ustanowienie 15% poziomu połączeń międzysystemowych w 2030 r. (w stosunku do energii elektrycznej). Warto przy tym podkreślić postęp techniczny jaki nastąpił w obszarze międzysystemowych

połączeń gazowych w Polsce. Jeszcze w 2011 r. zdolność importowa Polski z kierunku zachodniego i południowego wynosiła około 9%, podczas gdy w 2014 r. rozbudowa sieci gazowych oraz realizacja usługi wirtualnego rewersu na gazociągu jamalskim doprowadziła do zwiększenia przepustowości do 90% potrzeb importowych państwa (Urząd Regulacji Energetyki 2014).

Jak wskazuje Komisja, u podstaw unii energetycznej powinno także leżeć stosowanie obowiązującego prawodawstwa UE wynikającego z trzeciego pakietu energetycznego (obejmującego m.in. dyrektywę 2009/72/WE oraz dyrektywę 2009/73/WE), w szczególności w odniesieniu do rozdziału przedsiębiorstw zintegrowanych pionowo i niezależnych organów regulacyjnych oraz egzekwowanie reguł konkurencji określonych w traktacie. W tym miejscu należy wskazać, że ze względu na brak skutecznego wydzielenia operatorów systemów przesyłowych (w następstwie wprowadzenia rozdziału funkcjonalnego i prawnego, a wręcz konsolidacji przedsiębiorstw energetycznych na wielu rynkach energii elektrycznej i gazu ziemnego) prawodawca unijny zdecydował się na wprowadzenie rozdziału właścicielskiego z możliwością zastosowania dwóch alternatywnych wariantów (niezależny operator systemu – *independent system operator* oraz niezależny operator przesyłowy – *independent transmission operator*). Luka prawna w obszarze regulacji odnoszących się do rozdziału własnościowego w poprzednim stanie prawnym nie oznaczała automatycznie, że państwa członkowskie pozbawione były prawa do ustanowienia go dobrowolnie. W części państw członkowskich (w tym również w Polsce), w których rozdział prawny i funkcjonalny nie przyniósł spodziewanych rezultatów, zdecydowano bowiem o jego wprowadzeniu. W Polsce zarówno PSE Operator SA (OSPe), jak i GAZ-SYSTEM SA (OSPg) pozostają w 100% spółkami Skarbu Państwa (nie pozostającymi w strukturze PZP). Pozytywnie przy tym oceniam zmiany legislacyjne, które miały na celu wykluczenie konfliktu interesów tzn. nadzór właścicielski nad OSP został przeniesiony z zakresu kompetencji ministra Skarbu Państwa (który sprawuje również nadzór nad przedsiębiorstwami obrotu) na rzecz ministra właściwego ds. gospodarki.

Równie istotną kwestią, poruszaną przez KE w omawianym dokumencie jest niezależność organów regulacyjnych zagwarantowana w trzecim pakiecie energetycznym. Odpowiednie unormowanie tej kwestii pozwala bowiem ugruntować pozycję organu regulacyjnego zarówno w stosunku do sektora energetycznego, jak i władzy wykonawczej. W przeciwnym wypadku decyzje regulatora mogą zostać poddane dyskrecjonalnej ocenie niejednokrotnie o charakterze politycznym. Z taką sytuacją mieliśmy do czynienia w Polsce w trakcie obowiązywania ustawy Prawo energetyczne przed nowelizacją z 2013 r. Powołany bowiem 1 sierpnia 2007 r. prezes Urzędu Regulacji Energetyki został odwołany już 9 listopada 2007 r. w związku z wydaniem decyzji o zwolnieniu przedsiębiorstw energetycznych w segmencie obrotu energią elektryczną z gospodarstwami domowymi z obowiązku przedkładania taryfy do zatwierdzenia. Wprawdzie drugi pakiet energetyczny dla energetyki wprowadził wymóg, aby państwa członkowskie ustanowiły organy regulacyjne posiadające szczególne uprawnienia, to jednak jak pokazał przytoczony przykład, na drodze do skutecznej regulacji niejednokrotnie stał brak niezależności organów regulacyjnych od struktur rządowych a także niewystarczające uprawnienia i swoboda uznania. Dyrektywy 2009/72/WE i 2009/73/WE zasadniczo podtrzymały dotychczasowe rozwiązania prawne (w zakresie obowiązku ustanowienia organu regulacyjnego) przy jednoczesnym znaczącym wzmocnieniu pozycji regulatora. Nastąpiło ono przede wszystkim poprzez wprowadzenie kadencyjności

organu regulacyjnego, a także określenie zamkniętego katalogu sytuacji, w których możliwe będzie jego wcześniejsze odwołanie.

W ocenie autora, niezwykle istotnym elementem strategii jest także wzmocnienie roli konsumentów w funkcjonowaniu unii energetycznej. Jakkolwiek trzeci pakiet energetyczny przyznał *explicite* odbiorcom w gospodarstwie domowym prawo wyboru sprzedawcy niezależnie od siedziby dostawcy dostawy, to jednak niezbędne jest dalsze dostosowanie krajowych ram regulacyjnych, aby zniwelować zjawisko biernych konsumentów. Będzie to jednak skuteczne jedynie wówczas, gdy ceny odzwierciedlają tendencje rynkowe. W niektórych państwach członkowskich natomiast, regulowane taryfy utrudniają rozwój konkurencji, co zniechęca do inwestowania i wchodzenia na rynek nowych podmiotów. W praktyce bowiem są one ustalane niejednokrotnie na poziomie niższym niż ceny rynkowe. Za przykład takiej sytuacji może posłużyć rynek polski, na którym zarówno ceny energii elektrycznej, jak i gazu ziemnego są poddane regulacji (w zakresie gospodarstw domowych). Choć w swoim założeniu regulacja cen ma charakter ochronny (względem niekontrolowanych wzrostów cen), to stosowana w sposób bezterminowy może stanowić podstawę do wszczęcia postępowania przez KE w związku z niewywiązaniem się państwa ze zobowiązań wynikających z prawa UE. Dlatego też uważam, że wobec stale rosnącej liczby gospodarstw domowych dokonujących zmiany sprzedawcy energii elektrycznej (ponad 330 tys.) oraz wdrożenia do krajowego systemu prawnego rozwiązań prawnych dotyczących m.in. ochrony odbiorców wrażliwych, naturalny wydaje się postulat bezzwłocznego uwolnienia cen energii elektrycznej dla odbiorców w gospodarstwach domowych. W przeciwnym wypadku należy spodziewać się sankcji ze strony KE.

Ad. c.

Koncepcja unii energetycznej zakłada także zwiększenie efektywności energetycznej. Propozycje w tym obszarze są zgodne z 27-procentowym celem poprawy efektywności energetycznej w 2030 r. wyznaczonym podczas szczytu Rady Europejskiej w 2014 r. Komisja wskazuje przy tym na zasadnicze kierunki realizacji wyznaczonego celu, tj. zwiększenie efektywności energetycznej w sektorze budownictwa oraz działania na rzecz energooszczędnego i niskoemisyjnego sektora transportu. W ramach pierwszej kategorii KE wspierać będzie środki, które pozwolą uprościć dostęp do finansowania w odniesieniu do instrumentów finansowych instytucjom zarządzającym funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi oraz zainteresowanym stronom, promować nowe mechanizmy finansowania oparte na podziale ryzyka i zysku, opracowywać nowe techniki finansowania i wspierać w zakresie pomocy technicznej. W odniesieniu do drugiej Komisja zamierza promować system opłat drogowych opartych na zasadach „zanieczyszczający płaci” i „użytkownik płaci” oraz zwiększyć wysiłki na rzecz utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu. Wskazuje się ponadto na potrzebę działań na rzecz dekarbonizacji sektora transportu poprzez, przede wszystkim, jego elektryfikację. W tym miejscu warto nadmienić, że elektryfikacja transportu w polskich warunkach może nie przynieść spodziewanych rezultatów środowiskowych, ze względu na wysoki udział węgla w procesie produkcji energii elektrycznej.

Ad. d.

W ramach tej kategorii KE postuluje, zgodny z propozycjami przyjętymi podczas szczytu Rady Europejskiej w 2014 r., 40% cel redukcji emisji gazów cieplarnianych w porówna-

niu do 1990 r. Podstawą europejskiej polityki w tym obszarze ma być dobrze funkcjonujący stabilny system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. W ostatnim czasie problematyczna była zwłaszcza niska cena uprawnień, co skutkowało brakiem realnej presji do wdrażania nowoczesnych technologii.

Dekarbonizacja ma opierać się ponadto na wsparciu odnawialnych źródeł energii. Ponownie utrzymane zostało stanowisko wypracowane na szczycie w 2014 r. 27% udziału energii odnawialnej zużywanej w UE w roku 2030. Aby skutecznie zintegrować produkcję energii z OZE, KE propagować będzie konkurencyjne źródła energii oraz innowacje w tym zakresie. Równocześnie zgodnie z wytycznymi w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią, produkcję energii ze źródeł odnawialnych wsparcie będzie dokonywane także za pomocą systemów rynkowych, które chronią przed nieprawidłowościami w funkcjonowaniu rynków, zapewniają racjonalność pod względem kosztów i zapobiegają nadmiernym rekompensatom lub zakłóceniom. Podnosi się także potrzebę rozważenia inwestycji w zaawansowane, zrównoważone paliwa alternatywne, w tym procesy produkcji biopaliw. W tym kontekście konieczne będzie dokonanie zmian w polskim prawodawstwie. Z uwagi bowiem na zniesienie ulgi akcyzowej na biokomponenty dodawane do paliw płynnych osiągnięcie wyznaczonych celów może okazać się niezwykle trudne.

Ad. e.

In fine, badania naukowe, innowacje i konkurencyjność. Punktem ciężkości, na którym oparto ten priorytet jest program „Horyzont 2020” – największy w historii program finansowania badań naukowych i innowacji w Unii Europejskiej. Jego podstawowym celem jest utrzymanie wiodącej roli UE w dziedzinie odnawialnych technologii, inteligentnych sieci i inteligentnych domów w ekologicznym transporcie, a także czystych technologiach paliw kopalnych i najbezpieczniejszym na świecie wytwarzaniu energii jądrowej. Takie działania są konieczne ze względu na silną konkurencję ze strony Chin i Stanów Zjednoczonych. Postuluje się przy tym zintegrowane podejście w celu tworzenia synergii, podjęcie współpracy w celu koordynacji wysiłków i osiągnięcia wyników oraz zapewnienie bardziej skutecznych powiązań między środowiskiem naukowym a sektorem przemysłowym.

Podsumowanie

Kryzys ukraiński niewątpliwie przyczynił się do konsolidacji państw członkowskich w obszarze energetyki i może stać się katalizatorem przyszłych zmian legislacyjnych. Czy jednak solidarność państw członkowskich będzie miała charakter trwały? Na to pytanie niezwykle trudno jednoznacznie odpowiedzieć. Uważam jednak, że pewnym można być jednego – dynamika działań prawnych będzie uwarunkowana rozwojem sytuacji geopolitycznej za wschodnią granicą Unii Europejskiej.

Odnosząc się do Komunikatu Komisji z lutego 2015 r. należy podkreślić, że kwestią otwartą pozostaje hierarchia i wzajemne powiązania między poszczególnymi priorytetami. Rozstrzygnięcie tego zagadnienia będzie niemniej ważne. Truizmem jest w tym kontekście stwierdzenie, iż pozwoli to na wyeliminowanie niepewności w sytuacji kolizji priorytetów. Wnioskując po konkluzjach ze szczytu Rady Europejskiej z 20 marca 2015 r. (EUCO 11/15), państwa członkowskie będą raczej unikać jednoznacznych deklaracji w tym zakresie, co może skutecznie zakłócić funkcjonowanie unii energetycznej.

Literatura

- Gantar, K. 2010. Energetyczne wykorzystanie metanu z pokładów węgla – doświadczenia JSW S.A. i perspektywy w aspekcie zmian w prawie energetycznym. *Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk* nr 78.
- Gawlikowska-Fyk, A. 2007. Transeuropejskie sieci energetyczne. *Biuletyn URE* nr 5.
- Gawlikowska-Fyk, A. 2014. Nowy pakiet klimatyczno-energetyczny do 2030 r. *PISM* nr 8.
- Nowak, B. 2009. *Wewnętrzny rynek energii w Unii Europejskiej*. Warszawa.
- Paska, A.J. i Surma, T. 2013. Polityka energetyczna Polski na tle polityki energetycznej Unii Europejskiej. *Polityka Energetyczna – Energy Policy Journal* nr 16.
- Ruszel, M. 2009. Polska perspektywa pakietu energetyczno-klimatycznego. *Nowa energia* nr 4.
- Strzyczkowski, K. 2011. *Prawo gospodarcze publiczne*. Warszawa.
- Swora, M. i Muras, Z. red. 2010. *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa.
- Tarka, M. 2014. Gaz łupkowy – skutki prawne zaleceń Komisji Europejskiej. *Czysta energia* nr 2.
- Urząd Regulacji Energetyki, *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki za 2014 r.*, Warszawa 2014.
- Wojtkowska-Lodej, G. 2014. Wyzwania klimatyczne i energetyczne a polityka Unii Europejskiej. *Polityka Energetyczna – Energy Policy Journal* nr 17.

