



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 1 (341) • 3 stycznia 2006 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt, Maciej Krzysztofowicz,
Łukasz Kulesa, Emil Pietras (sekretarz Redakcji), Edyta Posel-Częścik

Europejska polityka energetyczna w kontekście propozycji brytyjskich

Katarzyna Sochacka

Rozwój polityki energetycznej w Unii Europejskiej, mimo ambitnych założeń ich uwspólnotowania, przebiega powoli. Brytyjska propozycja integracji europejskiego rynku energii, choć nie jest nowatorska, zakłada między innymi otwarcie tego rynku. Trudności w tworzeniu wspólnej polityki energetycznej wynikają ze strategicznego charakteru tego sektora i chęci zachowania bezpośredniego wpływu na wszystkie jego elementy przez państwa członkowskie.

Podstawy współpracy. Cele polityki energetycznej w Unii Europejskiej sformułowano w traktacie z Maastricht. Rynek energii miał zostać utworzony w ramach jednolitego rynku wewnętrznego zapewniającego swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału. Jednak pierwsze dyrektywy w sprawie tworzenia jednolitego rynku energii elektrycznej i gazu wydane zostały przez Komisję Europejską dopiero w latach 1996 i 1998. Tak jak w przypadku wszystkich sektorów obejmowanych zasadami jednolitego rynku, miały one na celu otwarcie europejskiego rynku energii przez stopniowe wprowadzanie konkurencji, podnoszenie efektywności sektora oraz konkurencyjności gospodarki. Jednym z ważniejszych kroków w budowaniu europejskiej polityki energetycznej było opublikowanie przez Komisję w 2000 r. Zielonej Księgi *Ku europejskiej strategii bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego*, która miała wywołać ogólnoeuropejską debatę na temat przyszłości zaopatrzenia w energię. Jednocześnie Komisja konsekwentnie, choć w dość wolnym tempie, starała się realizować założenia jednolitego rynku energetycznego. Najważniejsze dyrektywy Komisja wydała w 2003 r., ich celem była całkowita liberalizacja rynków gazu i energii elektrycznej w UE dzięki rozdzieleniu przesyłu surowców energetycznych od dystrybucji i wprowadzeniu niedyskryminacyjnej taryfy w całej Unii, a także minimalnych standardów bezpieczeństwa, ochrony środowiska i poziomu konkurencji. Rok później Komisja w ocenie transpozycji tych dyrektyw stwierdziła, że jest ona niewystarczająca, a w ostatnim raporcie z 15 listopada 2005 r., że konkurencja na rynku europejskim nie istnieje, występują problemy ze zbytem odbiorcom przemysłowym, koncentracja sektora jest nadmierna, są bariery transgraniczne oraz brakuje przejrzystości cenowej. Bezpośrednim skutkiem tego jest spowolnienie procesu liberalizacji rynków, a Komisja Europejska wycofała się z zapowiedzi wprowadzania kolejnej, trzeciej fali dyrektyw liberalizacyjnych.

Propozycje brytyjskie. Propozycja Tony'ego Blaira zawarta w wystąpieniu w Parlamencie Europejskim 26 października 2005 r. dotycząca budowy wspólnej polityki energetycznej, wydaje się kolejną próbą podjęcia działań w kierunku uwspólnotowania tego rynku w odpowiedzi na rosnącą niepewność bezpieczeństwa energetycznego. Według tej propozycji integracja europejskiego rynku energii powinna przebiegać trójtorowo. Należy, po pierwsze, zmierzać do otwarcia rynku energii w UE, po drugie, dążyć do wzmocnienia pozycji negocjacyjnej Unii na światowych rynkach energii, po trzecie, osiągnąć porozumienie państw członkowskich co do stopnia wykorzystania w przyszłości innych źródeł energii, w szczególności jądrowej.

Wspólny rynek energetyczny. Postulat Blaira integrowania rynku energii w Unii przez liberalizację i otwarcie zamiast przez kontrolowaną regulację stanowi pewne novum. Zielona Księga mówi o skutecznym i poprawnie regulowanym rynku energii, a dwie fale dyrektyw liberalizacyjnych dotyczyły przede wszystkim rynków gazu i energii elektrycznej, na których wprowadzały regulacje umożliwiające tworzenie warunków przyszłej konkurencji. Celem regulacji postulowanych przez Komisję miało być wprowadzenie polityki równoważenia popytu i podaży na rynku europejskim. Zakładane otwarcie tych rynków dla odbiorców – do 2004 r. przemysłowych i do 2007 r. – indywidualnych stało się niewykonalne z powodu niewprowadzenia dyrektyw w życie. Coroczne raporty oceny stopnia otwartości obu rynków mają być sposobem nakłonienia państw członkowskich do otwarcia rynków, także dla nowych członków, zwłaszcza jeśli chodzi o inwestycje w produkcję i infrastrukturę. Zintegrowanie europejskich sieci przesyłowych dotąd było bardzo powolne, a rozszerzenie UE stanowi dodatkowe wyzwanie w zakresie tak infrastruktury, jak i bezpieczeństwa przesyłu. Otwarcie najbardziej wrażliwych rynków surowców – energii elektrycznej i gazu – podniesie konkurencyjność Unii na rynkach światowych dzięki rozwinięciu powiązań sieci elektrycznych i lepszej koordynacji współpracy operatorów.

Wzmocnienie pozycji Unii na rynkach światowych. Zależność państw członkowskich od importu surowców energetycznych spoza UE sięga obecnie 50%, a prognoza na 2030 r. to około 70%. Wartość importu produktów naftowych wynosi 4% unijnego PKB. Unia rozwija zapoczątkowany w 2000 r. dialog energetyczny z Rosją, w zakresie tranzytu z Ukrainą, a także z państwami Maghrebu i Bliskiego Wschodu. Jest on również prowadzony w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Proces jest jednak bardzo powolny, a większość postulatów Unii, np. warunkowość długoterminowych kontraktów na dostawy gazu, pozostaje bez odzewu. Celem Unii jest osiągnięcie stabilności cenowej w długim okresie, co dawałoby producentom gwarancję dochodu, a odbiorcom ustabilizowany poziom cen pozwalający na prowadzenie polityki inwestycyjnej. Jednocześnie należy zauważyć, że Unia nie jest zdolna zapobiec spekulacjom cenowym, np. na rynkach ropy, choć bezpieczeństwo dostaw energii nie jest zagrożone. Z tego punktu widzenia wzmocnienie pozycji UE, mimo że pożądane, jest raczej niemożliwe przy obecnym, bardzo słabym stopniu zintegrowania rynku energetycznego. Dla nowych państw członkowskich, w tym Polski, ściślejsze zintegrowanie tego rynku poprzedzone modernizacją systemów przesyłowych jest korzystne z uwagi na potrzebę podniesienia poziomu bezpieczeństwa energetycznego nie tylko przez stopniowe uniezależnianie się od rosyjskich dostaw gazu i ropy naftowej, lecz także przez wzmacnianie swej pozycji negocjacyjnej.

Inne źródła energii. Dotychczasowe założenia rozwoju odnawialnych źródeł energii w Unii Europejskiej są bardzo ambitne. Z 6% rynku wspólnotowego, ma przejść do poziomu 12% w 2010 r. Podobnie przy biopaliwach, których wykorzystanie w transporcie z obecnych 2% ma w 2010 r. podnieść się do 5,75%. Decyzje o wsparciu rozwoju tych źródeł energii są decyzjami politycznymi, za którymi powinno pójść wsparcie finansowe, co wobec szczątkowego rozwoju polityki energetycznej jest utrudnione. Wysokie koszty produkcji oraz niska rentowność eksploatacji, a także związane z nimi problemy techniczne sprawiają, że postępy w tej dziedzinie są niewystarczające. Komisja rekomenduje więc podniesienie funduszy z Europejskiego Banku Inwestycyjnego na ten cel o 50%, zaangażowanie funduszy strukturalnych i spójności, jak i włączenie WPR, zwłaszcza w produkcję biopaliw, a także inwestycje w ochronę środowiska naturalnego.

W przypadku energii jądrowej propozycja Blaira, sprzeczna ze stanowiskiem Komisji, zakłada przeniesienie na poziom wspólnotowy dialogu na temat wykorzystania energii jądrowej. Zadania Komisji, oprócz współpracy naukowo-badawczej oraz promowania energii jądrowej, sprowadzały się dotąd jedynie do kontroli instalacji i utylizacji odpadów radioaktywnych. Włączenie jej w szersze działania w tej dziedzinie mogłoby przyczynić się do większej akceptacji tego źródła energii. Po rozszerzeniu Unii zwłaszcza kwestia bezpieczeństwa reaktorów skonstruowanych w technologii sowieckiej budzi kontrowersje. Jedynie zapewnienie bezpieczeństwa technicznego może sprawić, że to źródło energii będzie bardziej popularne w całej UE, a rozwój tej dziedziny energetyki w nowych państwach członkowskich będzie szybszy dzięki możliwości wsparcia finansowego w ramach polityki energetycznej.