



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 18 (358) • 16 marca 2006 • © PISM

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

Zielona Księga w sprawie polityki energetycznej – wybrane zagadnienia

Ernest Wyciszkievicz

Komisja Europejska 8 marca przyjęła Zieloną Księgę zawierającą sugestie co do kształtu nowej europejskiej polityki energetycznej. Dotychczasowa polityka, w której główną rolę odgrywały państwa, została uznana za nieskuteczną. Komisja postuluje lepszą koordynację działań na poziomie wspólnotowym. Zwraca uwagę na potrzebę większej solidarności i konieczność wspólnego dbania o bezpieczeństwo energetyczne zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne. Jednym z instrumentów mających usprawnić unijne działania ma być wypracowana spójna zewnętrzna polityka energetyczna.

Charakterystyka dokumentu. Od końca 2005 r. Komisja Europejska na prośbę Rady Europejskiej pracowała nad wstępnymi założeniami nowej polityki energetycznej. Zostały one przedstawione 8 marca 2006 r. w formie Zielonej Księgi (pełny tytuł: Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii). Jest to dokument mający zainicjować i ukierunkować debatę publiczną i konsultacje międzyrządowe, a nie akt prawnie wiążący. Został przedłożony 14 marca br. Radzie UE ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii, która uznała go za właściwą podstawę dalszych prac. Sugestie Komisji będą przedyskutowane na wiosennym (23–24 marca) posiedzeniu Rady Europejskiej. Dyskusje mają toczyć się do grudnia 2006 r., kiedy to Komisja powinna przedstawić Białą Księgę, czyli dokument zawierający już konkretne propozycje działań.

Dokument cechuje nowa retoryka. Po raz pierwszy niektóre opinie zostały wyrażone wprost, a nie w sposób ogólny. Komisja zwraca uwagę na konieczność wspólnej europejskiej odpowiedzi na nowe wyzwania, trafnie zauważając, że dotychczasowe działania prowadzone na podstawie 25 odrębnych polityk są niewystarczające. Podkreśla też, że tylko współdziałanie daje Unii odpowiednią siłę do realizacji swych interesów. Kilkakrotnie też wyraża opinię o potrzebie większej solidarności państw członkowskich. Taki ton jest zrozumiały, jako że Komisji z reguły zależy na rozszerzaniu obszaru podlegającego regulacjom wspólnotowym. Niemniej po raz pierwszy potrzebę wypracowania skutecznej wspólnotowej polityki energetycznej sformułowano w tak jednoznaczny sposób.

Zaletą Zielonej Księgi jest zebranie w jedną całość zagadnień, które były do tej pory rozproszone, a przez to wydawały się ze sobą słabo powiązane. W polityce energetycznej Unii zauważalny jest na przykład dość sztuczny podział na działania wewnętrzne (najszerzej rzecz ujmując tworzenie jednolitego rynku energii) i zewnętrzne (czyli rozwój stosunków z największymi światowymi producentami i konsumentami w zakresie energetyki i bezpieczeństwa dostaw). Komisja wskazała na ich ścisłą współzależność. Dokończenie procesu liberalizacji rynków oraz skuteczna polityka zarządzania popytem (m.in.: rozwój odnawialnych źródeł, racjonalizacja użycia energii, nowe technologie pozyskiwania) stanowią podstawowy warunek poprawy stanu bezpieczeństwa energetycznego UE. Zintegrowany rynek bowiem nie tylko oznacza korzystniejsze warunki dla wszystkich odbiorców energii, ale i daje realne instrumenty kształtowania bezpieczeństwa zewnętrznego państw członkowskich i Wspólnoty.

Zagadnienia wewnętrzne. Istotne miejsce w propozycjach KE zajmuje kwestia rozbudowy połączeń międzysystemowych, czyli umożliwienia swobodnego przesyłu między państwami członkowskimi gazu i energii elektrycznej w celu wspierania obszarów zagrożonych niedoborem. Jest to podstawowy warunek stworzenia w przyszłości mechanizmu wzajemnego wsparcia surowcowego na obszarze UE w razie kryzysu, innymi słowy realizacji idei solidarności.

W dokumencie zauważono, że wybory dokonywane przez państwa członkowskie lub przedsiębiorstwa energetyczne w zakresie struktury udziału poszczególnych surowców w bilansie energetycznym w sposób nieunikniony wpływają na bezpieczeństwo sąsiadów i Wspólnoty jako całości. Wprawdzie KE nie zaproponowała jeszcze sposobów zapobiegania takim działaniom, ale wysunęła pomysł regularnego przedstawiania Radzie UE i Parlamentowi Europejskiemu Strategicznego przeglądu energetycznego UE, służącego monitorowaniu zachodzących zmian, identyfikowaniu nowych zagrożeń i wyzwani oraz planowaniu stosownych reakcji. Przegląd ów byłby punktem wyjścia opracowywania konkretnych działań wspólnotowych.

Komisja Europejska po raz kolejny w ostatnich latach zwróciła uwagę na potrzebę nowych regulacji dotyczących rezerw strategicznych gazu i zasad ich uruchamiania przez UE w razie kryzysu. Zaproponowała podjęcie prac nad odpowiednimi aktami, które poprawią zdolność Unii do wspólnego reagowania za pomocą zgromadzonych zapasów na krótkotrwałe przerwy w dostawach. Specyfika składowania gazu, wymagającego określonych warunków geologicznych, nie pozwala na skopiowanie rozwiązań z sektora naftowego, w którym państwa członkowskie są zobowiązane do utrzymywania minimalnego poziomu rezerw w wysokości 90-dniowego zapotrzebowania. Potrzebne więc są nowe rozstrzygnięcia na poziomie Wspólnoty, która, jak się wydaje, powinna odpowiadać za zarządzanie kryzysowe europejskimi rezerwami gazu ze względu na nierównomiernie rozłożenie obszarów spełniających warunki budowy magazynów. Wniosek taki nasuwa się też po analizie licznych postulatów Komisji powoływania nowych instytucji (Europejskie Centrum Sieci Energetycznych, Europejski Urząd Regulacyjny, Europejskie Obserwatorium Zaopatrzenia w Energii) mających koordynować działania państw na poziomie Unii w dziedzinach, w których panuje duże wewnętrzne różnicowanie.

Wymiar międzynarodowy. W dokumencie KE duże znaczenie ma wymiar międzynarodowy polityki energetycznej. Do tej pory znajdował się z reguły na dalszym planie. Oczywiście nadal daje się zauważyć znaczna dysproporcja między instrumentarium wewnętrznym a zewnętrznym, na korzyść tego pierwszego. Decydują o tym ograniczenia kompetencyjne Komisji, jeśli chodzi o prowadzenie unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, która podlega nadal uzgodnieniom międzyrządowym. Niemniej postulaty KE w tym zakresie po raz pierwszy zostały sformułowane w tak jednoznaczny sposób. Dalekosiężnym celem działań, zdaniem Komisji, powinno być wypracowanie spójnej zewnętrznej polityki energetycznej. Punktem wyjścia wspólnej wizji tej polityki byłby wspomniany Strategiczny przegląd. Komisja wyodrębniła pięć głównych obszarów działań, które powinny być uzupełnione o szczegółowe cele i instrumenty:

- 1) polityka dywersyfikacji i zapewniania bezpieczeństwa dostaw, zwłaszcza gazu (budowa połączeń infrastrukturalnych z nowymi regionami, na przykład Morza Kaspijskiego, budowa terminali LNG, wypracowanie stosownych instrumentów finansowych);
- 2) rozwój partnerstwa energetycznego z największymi producentami, konsumentami i państwami tranzytowymi (intensyfikacja działań wspólnotowych wobec Rosji; rozwój Paneuropejskiej Wspólnoty Energetycznej, polegającej na przenikaniu unijnych rozwiązań prawnych na obszar sąsiedzki, w tym Turcję i Ukrainę);
- 3) wypracowanie, dotychczas nieistniejących, sformalizowanych instrumentów reagowania kryzysowego, na przykład służących wczesnemu ostrzeganiu;
- 4) włączenie zagadnień energetycznych do innych działań zagranicznych (np. wykorzystywanie instrumentów polityki handlowej w stosunkach z państwami trzecimi, czy też wywieranie presji na partnerów nierespektujących zasad WTO);
- 5) wspieranie przez współpracę energetyczną krajów rozwijających się.

Wnioski. Propozycje Komisji Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa energetycznego idą dalej, niż można się było spodziewać, ale trzeba też zdawać sobie sprawę, że stanowią jedynie podstawę dalszych dyskusji. Z pewnością poszczególne rządy w zależności od swoich interesów (i siły tradycyjnego przywiązania do sektora energetycznego jako dobra narodowego o istotnym znaczeniu dla egzystencji) będą forsować tylko niektóre rozwiązania, w innych narzucając Komisji ograniczenia. Już kilka dni po publikacji Księgi Rada UE we wnioskach z posiedzenia, w pełni akceptując główne kierunki działań, wyznaczyła Komisji nieprzekraczalną granicę. Stwierdzono mianowicie, że działania na poziomie Wspólnoty muszą wypływać z pełnego poszanowania suwerennego prawa państwa członkowskiego zarówno do wyboru źródeł pozyskiwania energii, jak i do udziału poszczególnych nośników w bilansie energetycznym. Sygnał ten stanowi jedynie zapowiedź sporów, nieuchronnych w najbliższych miesiącach.