



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 59 (527) • 24 listopada 2008 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny),
Agnieszka Kondek (sekretarz redakcji), Łukasz Kulesa

Drugi strategiczny przegląd energetyczny – nowe propozycje KE w dziedzinie bezpieczeństwa

Ernest Wyciszkievicz

Nowe propozycje Komisji Europejskiej dotyczące polityki energetycznej koncentrują się na problemach bezpieczeństwa energetycznego i solidarności. Tym razem długofalowa wizja unijnej polityki została uzupełniona o rozwiązania mające umożliwić reagowanie na krótko- i średniookresowe zagrożenia. Dzięki zwróceniu uwagi i dostosowaniu rozwiązań do specyficznej sytuacji poszczególnych państw członkowskich, propozycje te wychodzą naprzeciw obawom krajów w istotnym stopniu uzależnionych od jednego dostawcy, takich jak Polska.

W dniu 13 listopada Komisja Europejska przedstawiła drugi strategiczny przegląd energetyczny w postaci komunikatu do Rady UE i Parlamentu Europejskiego o bezpieczeństwie energetycznym UE i zasadzie solidarności. Dokument ramowy został rozwinięty w dołączonych szczegółowych opracowaniach o m.in. energetycznych sieciach transeuropejskich, bezpieczeństwie dostaw gazu ziemnego, obowiązkowych zapasach ropy naftowej oraz efektywności energetycznej.

KE potwierdziła, że pierwszorzędnymi celami polityki energetycznej w długiej perspektywie pozostają: redukcja emisji gazów cieplarnianych, wzrost udziału źródeł odnawialnych w pozyskiwaniu energii i poprawa efektywności energetycznej o 20% do 2020 r. (tzw. 3x20 do 2020 r.). Wprowadzenie w życie tych planów, wraz z rozwojem wewnętrznego rynku energii elektrycznej i gazu, w sposób istotny poprawi bezpieczeństwo energetyczne UE, przyczyniając się do spowolnienia spodziewanego wzrostu importu energii. Co ważne, Komisja po raz pierwszy zauważyła, że ta trafna długofalowa strategia powinna zostać uzupełniona o stosowne instrumenty reagowania na wyzwania i zagrożenia mające charakter krótko- i średnioterminowy. Komisja uznała, że choć to państwa pozostaną nadal odpowiedzialne za własne bezpieczeństwo, to w obliczu postępującej integracji rynków energii i rosnącej zależności od importu surowców krajowe strategie są niewystarczające. Podkreśliła potrzebę uczynienia z zasady solidarności faktycznego instrumentu działania, skutecznego dzięki odpowiednim mechanizmom podziału kosztów, odpowiedzialności i ryzyka między poszczególnymi aktorami polityki energetycznej w UE (podmiotami gospodarczymi, państwami, Wspólnotą). Wskazała również na potrzebę lepszego wykorzystywania połączonych sił państw Wspólnoty w rozmowach z państwami trzecimi. Komisja wyodrębniła pięć najważniejszych obszarów działania:

1) Infrastruktura i dywersyfikacja. KE zaproponowała sześć projektów, wzywając do uznania ich za priorytetowe dla bezpieczeństwa energetycznego. Chodzi o: (1) wyeliminowanie bałtyckiej „energetycznej wyspy” dzięki rozbudowie interkonektorów elektroenergetycznych oraz gazowych i powiększeniu zdolności magazynowych; (2) rozwój połączeń na osi północ–południe między Europą Środkową a Południowo-Wschodnią oraz ustanowienie Gazowego Pierścienia w ramach Wspólnoty Energii; (3) wsparcie rozbudowy zdolności odbiorczych skroplonego gazu (KE zamierza przedstawić Plan działań w kwestii LNG w 2009 r.); (4) uruchomienie południowego korytarza gazowego (projekt Nabucco) i rozważenie prawnych możliwości blokowego zakupu gazu przez powołany do realizacji tego celu podmiot (Caspian Development Corporation), co dałoby potencjalnym dostawcom większe gwarancje stabilnego popytu; (5) stworzenie śródziemnomorskiego pierścienia energetycznego dzięki rozbudowie infrastruktury gazowej; (6) połączenie systemów energetycznych w Europie

Północno-Zachodniej. Podstawowym problemem nie jest jednak identyfikacja kluczowych działań, ale ich realizacja wymagająca stworzenia optymalnych warunków politycznych i gospodarczych, a zwłaszcza mechanizmów współpracy między sektorem prywatnym a instytucjami finansowymi (EBI, EBRD). W obliczu trwającego światowego kryzysu finansowego kwestia ta nabiera jeszcze większego znaczenia, bo urzeczywistnienie tych projektów będzie wymagać znacznych środków. Komisja wspomniała o konieczności zaangażowania wielu podmiotów, w tym również możliwości korzystania ze środków publicznych. Zaproponowała zastąpienie obecnego skromnego finansowania z programu sieci transeuropejskich przez specjalny instrument finansowy (EU Energy Security and Infrastructure Instrument), który miałby zostać wprowadzony do nowej perspektywy finansowej.

2) Zewnętrzna polityka energetyczna. W tym zakresie Komisja ponownie podkreśliła konieczność mówienia jednym głosem w relacjach z dostawcami i państwami tranzytowymi. Z polskiej perspektywy interesująca jest wzmianka o potrzebie rozwoju strategii wobec Białorusi. Komisja postuluje zawieranie porozumień nowej generacji, które wzmacniałyby współzależność energetyczną dostawców i odbiorców. W odniesieniu do Rosji zrezygnowano z apeli o ratyfikację Traktatu Karty Energetycznej licząc, że odpowiednie regulacje dotyczące zasad inwestycji i tranzytu znajdą się w negocjowanym nowym porozumieniu ramowym. Poza tym KE w dużej mierze powtórzyła wcześniejsze postulaty. Z dystansem odniosła się do koncepcji specjalnego przedstawiciela ds. zewnętrznej polityki energetycznej uważając, że ważniejsze jest skuteczne planowanie i koordynacja działań między KE a rządami. Komisja ma rozważyć w tym celu nałożenie na państwa obowiązku informowania jej o realizacji takich inwestycji w sektorach naftowym, gazowym i elektroenergetycznym, które mogłyby mieć szersze implikacje dla Wspólnoty.

3) Mechanizm kryzysowy. Komisja zaproponowała nowelizację ustawodawstwa dotyczącego obowiązkowych zapasów ropy naftowej w celu zapewnienia większej spójności z mechanizmem kryzysowym Międzynarodowej Agencji Energii oraz wprowadzenia regularnego informowania o zapasach nie tylko państwowych, ale również komercyjnych. Jednocześnie nie dostrzegła przesłanek do wprowadzenia obowiązku magazynowania gazu przez państwa ze względu na zbyt wysokie koszty. Za skuteczniejsze uznała wspieranie rozbudowy komercyjnych zapasów, rozwijanie nowych połączeń infrastrukturalnych i większą harmonizację standardów bezpieczeństwa dostaw wraz z ustaleniem odpowiednich mechanizmów reagowania kryzysowego w zależności od skali zagrożenia. KE zamierza w 2010 r. zaproponować nową wersję dyrektywy o bezpieczeństwie dostaw gazu.

4) Efektywność energetyczna. Komisja umieściła ten obszar w celu pokazania ścisłego związku między większą efektywnością a przyszłym bezpieczeństwem Wspólnoty. Do strategicznego przeglądu został załączony cały pakiet propozycji legislacyjnych dotyczących efektywności energetycznej. KE czyni z tych działań główny element długofalowej polityki bezpieczeństwa nie tylko z powodu niekwestionowanej wagi tych zagadnień, ale też z uwagi na znacznie większe możliwości nakładania na państwa członkowskie odpowiednich zobowiązań.

5) Rozwój własnych zasobów. W tej kwestii KE postuluje przede wszystkim większe wsparcie dla pozyskiwania energii ze źródeł odnawialnych dzięki usuwaniu barier legislacyjnych, finansowych i technologicznych. Poza tym poruszona została też istotna z polskiej perspektywy kwestia rozwoju sektora węglowego, który został uznany za ważny z punktu widzenia bezpieczeństwa, ale którego rozwój jest obecnie sprzeczny z celami polityki klimatycznej. Komisja zapowiedziała wydanie w 2009 r. komunikatu dotyczącego finansowania technologii niskoemisyjnych wraz z oszacowaniem środków i metod wsparcia dla demonstracyjnych instalacji przechwytywania i składowania CO₂.

Wnioski. Propozycje Komisji stanowią istotny postęp w kwestii ułatwienia w przyszłości wspólnych działań dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego państw członkowskich i Unii jako całości. Z polskiej perspektywy istotne jest, że niemal całkowita zależność nowych państw członkowskich od dostaw z Rosji została zauważona i potraktowana jako wyzwanie dla bezpieczeństwa. Doszło do istotnej zmiany języka w opisie uwarunkowań, bo Komisja zaprzestała posługiwania się wskaźnikami dotyczącymi dywersyfikacji i importu dla całej Wspólnoty i zaczęła uwzględniać specyfikę poszczególnych krajów i regionów. W sposób jasny zwrócono uwagę, że rozproszone, jednostronne inicjatywy poszczególnych członków nie podnoszą automatycznie bezpieczeństwa Unii. Pozytywnie trzeba ocenić zapowiedzi zreformowania sposobu finansowania inwestycji energetycznych, gdyż do tej pory pozostaje to jedną z istotnych przeszkód na przykład jeśli chodzi o niezbędną rozbudowę infrastruktury wewnętrznej i korytarzy importowych. Należy jednak pamiętać, że na razie to tylko propozycje, które muszą być zaakceptowane przez Radę UE, czyli państwa członkowskie. W interesie Polski jest niedopuszczenie do ich podważenia na forum międzyrządowym.