



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

Nr 38 (646) • 5 marca 2010 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Łukasz Adamski, Mateusz Gniazdowski,
Beata Górka-Winter, Leszek Jesień, Agnieszka Kondek (sekretarz redakcji),
Łukasz Kulesa, Marek Madej, Ernest Wyciszkiewicz

Szczyt energetyczny w Budapeszcie

Ernest Wyciszkiewicz

Szczyt energetyczny w Budapeszcie zwołany z inicjatywy państw Grupy Wyszehradzkiej (V4) zakończył się przyjęciem ważnej z punktu widzenia potencjalnej współpracy w regionie deklaracji na temat bezpieczeństwa energetycznego. Na uwagę zasługuje uzupełnienie propozycji wspólnych projektów infrastrukturalnych o postulat pozyskania środków z polityki spójności. W dokumencie wyraźnie wskazano, że droga do realizacji celów prowadzi przez skuteczne współdziałanie na forum UE, na przykład przy tworzeniu finansowych podstaw polityki energetycznej.

W spotkaniu V4+ Energy Security Summit, które odbyło się 24 lutego 2010 r. wzięli udział szefowie rządów państw V4, Bułgarii, Rumunii, Słowenii, Chorwacji i Serbii oraz przedstawiciele Austrii, Bośni i Hercegowiny, USA, a także Komisji Europejskiej i Międzynarodowej Agencji Energii. W deklaracji przyjętej na szczycie zapowiedziano realizację kilku inicjatyw mających podnieść bezpieczeństwo energetyczne państw regionu. Jej sygnatariusze wyszli z założenia, że stoją w obliczu podobnych wyzwań wynikających z wysokiej wrażliwości na zakłócenia dostaw surowców energetycznych oraz niskiej zdolności UE do właściwego reagowania na sytuacje kryzysowe.

Celem działań ma być przede wszystkim przezwyciężenie skutków niedostatecznej integracji krajowych sieci przesyłowych, uniemożliwiającej udzielanie sobie przez państwa regionu pomocy w wypadku kryzysu, a także nadmiernej zależności od jednego dostawcy przy braku alternatywnych tras przesyłowych. W dokumencie wymieniono trzy główne inicjatywy infrastrukturalne mające przybliżyć osiągnięcie tych celów. Na pierwszy plan wysunięto rozbudowę łączników międzysystemowych na linii północ-południe i połączenie ze sobą planowanych terminali gazu skroplonego (LNG) w Polsce i Chorwacji. Ponadto sygnatariusze ponowili wsparcie dla projektu Nabucco oraz węgierskiej inicjatywy NETS mającej na celu techniczne i regulacyjne zintegrowanie regionalnych sieci gazowych. Zadeklarowano również poparcie dla budowy terminalu LNG w rumuńskiej Konstancy oraz ewentualnych podobnych projektów w innych państwach czarnomorskich.

Impulsem do zacieśnienia regionalnej współpracy stał się kryzys gazowy ze stycznia 2009 r., który szczególnie dotkliwie odczuły kraje Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej. Nie należy wszakże sądzić, że uległy zatarciu różnice w postrzeganiu bezpieczeństwa energetycznego i strategiach poszczególnych państw regionu, zwłaszcza w odniesieniu do rosyjskiego dostawcy. Świadczy o tym wzmianka w przypisie do deklaracji, w którym część uczestników szczytu (Bułgaria, Chorwacja, Węgry, Serbia i Słowenia) – spodziewając się zapewne negatywnej reakcji ze strony Rosji na zawarte w niej propozycje – potwierdziła swój udział w projekcie gazociągu South Stream, konkurencyjnym wobec unijnego projektu Nabucco. Przyjęty dokument pokazuje jednak, że zarysował się konsensus w sprawie potrzeby sformułowania regionalnej odpowiedzi na energetyczne wyzwania.

Finansowanie. Podstawową słabością wielu poprzednich regionalnych dokumentów politycznych w sprawie bezpieczeństwa energetycznego był ich całkowicie życzeniowy charakter i brak propozycji dotyczących sposobów finansowania zakładanych inwestycji. Tym razem państwa zapowiedziały podjęcie współpracy przy tworzeniu nowego unijnego instrumentu finansowego, tzw. Energy Security and Infrastructure Instrument, a jednocześnie zdecydowanie odpowiedziały się za przeznaczeniem odpowiednich środków z polityki spójności na projekty infrastrukturalne służące wzmacnianiu bezpieczeństwa energetycznego. Deklaracja zwraca przy tym uwagę na potrzebę ich uzupełnienia o instrumenty finan-

sowe skierowane poza UE na realizację celów Wspólnoty Energetycznej, której stronami są UE i państwa Bałkanów Zachodnich. Zapowiada także przygotowanie konkretnych propozycji przez odpowiednie grupy robocze.

Jednoznaczne zwrócenie uwagi na konieczność alokacji środków polityki spójności na cele energetyczne istotnie rozszerza zakres możliwej współpracy państw regionu w ramach UE. Obecnie w Unii toczy się dyskusja nad kształtem polityki spójności w nowej perspektywie budżetowej. Najwięksi płatnicy netto do unijnego budżetu wskazują na nieodpowiednią strukturę i sposób podziału środków, wpływające ich zdaniem na nieskuteczne realizowanie celów. Główni odbiorcy środków, czyli przede wszystkim państwa, które przystąpiły do UE w latach 2004 i 2007, chcą utrzymania tego istotnego strumienia finansowego. Ponieważ reforma polityki spójności jest nieunikniona, w interesie państw V4, a także Bułgarii czy Rumunii, byłoby stworzenie porozumienia w sprawie przyszłego kształtu polityki spójności. Współpraca w zakresie rozwoju infrastruktury energetycznej może przynieść w tym względzie istotną wartość dodaną, jest bowiem zbieżna z postulatami Komisji Europejskiej, popierającej ideę, by znaczna część środków spójności była przeznaczona na tego typu cele.

W deklaracji zabrakło jednak trzech istotnych elementów. Po pierwsze, nie ma odniesienia do idei pozyskiwania środków na rozbudowę infrastruktury z Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI). Po wejściu w życie traktatu lizbońskiego w procesach decyzyjnych EBI procedurę jednomyślności zastąpiono głosowaniem większością, zwiększając znaczenie państw zdolnych do formowania koalicji. Po drugie, zabrakło odniesienia do środków z sektora prywatnego, których pozyskanie w wypadku kosztownych inwestycji jest niezbędne. Po trzecie, w deklaracji nie pojawiła się sprawa wykorzystania środków budżetowych UE, które w ramach Europejskiego Programu Naprawy Gospodarczej zostały w 2009 r. przeznaczone na zdefiniowane projekty energetyczne. Jeśli środki te nie zostaną wykorzystane do końca 2010 r., to będą musiały zostać zwrócone do unijnego budżetu, co obniży wiarygodność regionalnych działań na rzecz bezpieczeństwa energetycznego.

Nowe formy współdziałania. Na uwagę zasługuje zapowiedź organizacji regularnych szczytów i stworzenia grup eksperckich *ad hoc* do opracowania konkretnych propozycji i działań, co daje nadzieję, że rozwijana od kilku lat współpraca energetyczna nabierze cech trwałości. Zwiększą się wówczas szanse na stworzenie rzeczywistego forum konsultacji i koordynacji stanowisk nie tylko w sprawie kształtowania polityki energetycznej UE, ale również innych powiązanych dziedzin (polityka spójności, budżet, polityka klimatyczna, transportowa, wspólny rynek, ochrona środowiska). Tak prowadzona współpraca energetyczna, osadzona w już toczących się lub zaplanowanych debatach na temat reform polityk wspólnotowych, zwiększyłaby szanse budowy wewnątrzunijnych koalicji, a tym samym zdolności do realizacji wspólnych interesów w UE. Jej pierwszym testem będą natomiast wyniki starań o zapewnienie odpowiedniego poziomu finansowania zaproponowanych projektów. Bez faktycznego zainicjowania szerszej współpracy na forum UE przy realizacji wspólnych projektów i inicjatyw kolejne szczyty staną się jedynie bezproduktywnym rytuałem.

Znaczenie deklaracji. Deklaracja przyjęta w Budapeszcie zwraca uwagę tym, iż znacznie więcej miejsca poświęcono w niej wskazaniu możliwych sposobów pozyskania środków z UE na zaproponowane inicjatywy niż miało to miejsce w poprzednich dokumentach tego typu. Ponadto jej treść została osadzona w toczących się w UE debatach, co daje możliwość wykorzystania ściślejszej współpracy energetycznej państw regionu na forum unijnym, a tym samym skuteczniejszego forsowania wymienionych projektów. Sygnatariusze deklaracji podkreślili na przykład znaczenie wdrożenia skutecznego mechanizmu reagowania kryzysowego, odnosząc się bezpośrednio do omawianego obecnie w Parlamencie Europejskim projektu rozporządzenia o bezpieczeństwie dostaw gazu. Opowiedzieli się między innymi za udziałem KE w procesie koordynacji krajowych działań kryzysowych w regionie, krytykując tym samym pośrednio stanowisko Niemiec czy Francji, niechętnych przekazywaniu nowych kompetencji KE i opowiadających się raczej za wzmocnieniem mechanizmów wsparcia na poziomie przedsiębiorstw. Istotną kwestią pozostaje, na ile partnerzy regionalni do tej pory koordynowali i konsultowali na poziomie Rady i Parlamentu swoje pozycje negocjacyjne w sprawie rozporządzenia. Bez względu jednak na to, czy deklaracja jest owocem wcześniejszej współpracy czy też zapowiedzią jej nowego etapu, pojawia się szansa na skuteczniejsze forsowanie w ramach rozporządzenia rozwiązań korzystnych dla członków UE w największym stopniu uzależnionych od jednego dostawcy.