

Unia Energetyczna – nowy etap polityki energetycznej Unii Europejskiej?*

Agnieszka Pach-Gurgul**

Streszczenie: Unia Energetyczna to projekt promowany w odpowiedzi na kryzys energetyczny z 2009 roku pomiędzy Rosją a Ukrainą. Ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego przede wszystkim dla państw uzależnionych od dostaw surowców energetycznych (np. gazu) z jednego kierunku. Problemem w jej funkcjonowaniu jest wyodrębnienie się w ramach UE dwóch odmiennych stanowisk reprezentowanych przez państwa członkowskie zachodniej i środkowo-wschodniej UE. Państwa i firmy z zachodniej części UE uważają, że rynek gazu jest dla nich dostatecznie płynny, a na jego kształt wpływ powinny mieć przede wszystkim czynniki biznesowe i czysto ekonomiczne. Natomiast państwa Europy Środkowej i Wschodniej, które mają nienajlepsze doświadczenia po kryzysach gazowych, twierdzą, iż płacą za gaz więcej niż inne kraje, w tym kraje zachodniej części UE.

Niniejszy artykuł jest próbą odpowiedzi na następujące pytania badawcze: Na czym polega koncepcja Unii Energetycznej i jakie są jej cele i założenia? Co nowego wniesie Unia Energetyczna do współczesnej polityki energetycznej UE? Czy Unia Energetyczna wyeliminuje słabości polityki energetycznej UE i wzmocni jej bezpieczeństwo energetyczne?

Struktura artykułu została podporządkowana procedurze badawczej i odpowiedzi na pytania badawcze i obejmuje: wprowadzenie, współczesne wyzwania polityki energetycznej UE, zagadnienia związane z bezpieczeństwem energetycznym UE, projekt i koncepcję Unii Energetycznej oraz podsumowanie.

Słowa kluczowe: Unia Energetyczna, bezpieczeństwo energetyczne UE, polityka energetyczna UE, rynek energii elektrycznej, rynek gazu, polityka klimatyczna UE

Wprowadzenie

Współcześnie Unia Europejska znalazła się w sytuacji rosnącego zapotrzebowania na energię, coraz większego uzależnienia importowego w przypadku ropy naftowej i gazu, pojawiających się kryzysów gazowych, a także coraz wyższych cen energii (zwłaszcza w porównaniu do cen w USA), problemów zmienności cen surowców i zakłóceń w ich dostawach, zwłaszcza ze strony Rosji.

W związku z tym postanowiła opracować konkretną unijną strategię energetyczną, która ma pomóc w rozwiązaniu powyższych problemów. Strategia ta z założenia ma być „nowym” etapem polityki energetycznej UE, przyczyniającym się do zwiększenia

* Publikacja sfinansowana ze środków przyznanych Wydziałowi Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie w ramach dotacji na utrzymanie potencjału badawczego.

** dr Agnieszka Pach-Gurgul, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Katedra Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych, e-mail: apach@uek.krakow.pl.

bezpieczeństwa energetycznego, a także do zapewnienia zrównoważonej, konkurencyjnej i niedrogiej energii dla obywateli Unii Europejskiej.

W lutym 2015 roku Rada Europejska podjęła decyzję o budowie Unii Energetycznej, opierającej się na polityce klimatycznej UE i dotyczącej rynku energii elektrycznej i gazu. Jednakże, realne utworzenie Unii Energetycznej i jej funkcjonowanie wymaga wypracowania przez państwa członkowskie jednego stanowiska w ważnych kwestiach energetycznych dla UE i jej państw członkowskich. Ze względu na pozostawienie kompetencji w zakresie energetyki państwom członkowskim, będzie to etap trudny do osiągnięcia. Jak pokazuje praktyka, w płaszczyźnie energetycznej poszczególne państwa UE prowadzą efektywną współpracę bilateralną, realizując w ten sposób własne interesy narodowe. To nie tylko utrudnia budowę Unii Energetycznej, ale również wydłuża jej realizację do kilku lub kilkunastu lat.

1. Współczesne wyzwania polityki energetycznej UE

Europejska polityka energetyczna to zespół celów, jakie kraje Unii Europejskiej zamierzają osiągnąć w dziedzinie energii elektrycznej i gazu oraz środków do ich realizacji. Jest to dziedzina dynamicznie rozwijająca się, gdyż ewolucji i rozszerzeniu podlegają zarówno cele, jak i jej środki (Pach-Gurgul, 2012, s. 62–63). Do niedawna toczyły się spory nad jej instytucjonalizacją, gdyż nie została ona zapisana w żadnym traktacie założycielskim Wspólnot Europejskich, a z punktu widzenia jej skuteczności był to problem istotny.

Współcześnie to zarówno państwa członkowskie, jak i instytucje Unii Europejskiej odpowiadają za kształt polityki energetycznej UE. Sformalizowanie kompetencji dzielonych w tym zakresie nastąpiło dopiero poprzez dodanie do Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (OJ 2012/C 326/01) nowego Tytułu XXI „Energetyka”. Traktat wyznaczył polityce energetycznej UE cztery główne cele:

- zapewnienie funkcjonowania rynku energii,
- zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w Unii,
- wspieranie efektywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych form energii,
- wspieranie wzajemnych połączeń między sieciami energii.

Cele wyznaczone w Traktacie silnie korespondują ze współczesnymi wyzwaniami polityki energetycznej UE, przedstawionymi w tabeli 1.

Do głównych wyzwań współczesnej polityki energetycznej UE, nieakcentowanych w Traktacie, dołączyły działania na rzecz ochrony klimatu. Pakiet energetyczno-klimatyczny i jego postanowienia 3 × 20% do 2020 roku, a także postanowienia z grudniowej konferencji klimatycznej w Paryżu z 2015 roku nadały nowy dyskurs polityce energetycznej UE, uwypuklając jej aspekt dotyczący przeciwdziałaniu zmianom klimatycznym (Pach-Gurgul, 2015).

Tabela 1

Główne wyzwania współczesnej polityki energetycznej UE

Obszar	Cel	Zalecane narzędzia i instrumenty
Budowa wewnętrznego rynku energii	ukończenie budowy wewnętrznego rynku energii i budowa transgranicznych połączeń oraz rozbudowa istniejącej infrastruktury przesyłowej	<ul style="list-style-type: none"> – <i>unbundling</i> – oddzielenie działalności obrotowej i wytwórczej od przesyłowej, – zasada <i>third part access</i>, dostępu do sieci strony trzeciej – wytyczne dla budowy transgranicznych połączeń – upowszechnianie inteligentnych systemów pomiarowych tzw. <i>smart grid</i> – wzmocnienie uprawnień regulacyjnych (utworzenie np. ENTSOE – <i>European Network of Transmission System Operators for Electricity</i>)
Ochrona klimatu	założenia $3 \times 20\%$ do 2020 r.: <ul style="list-style-type: none"> – redukcja CO₂ o 20%, w stosunku do poziomu emisji z 1990 r. – zwiększenie udziału energii ze źródeł odnawialnych (OZE) do 20% w łącznym bilansie energetycznym Unii Europejskiej – ograniczenie łącznego zużycia energii pierwotnej w Unii Europejskiej o 20% Dodatkowo zaplanowano 10% udział biopaliw w łącznej ilości paliw zużywanych przez pojazdy	<ul style="list-style-type: none"> – system <i>European Union Emissions Trading System</i> (EU ETS), – rozwój technologii <i>clean coal</i> – rozwój technologii <i>carbon capture and storage</i> – wspieranie zielonych źródeł energii – zwiększanie efektywności energetycznej <i>smart grid</i>
Bezpieczeństwo energetyczne i pewność dostaw surowców energetycznych	ogólny cel zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego dla całej UE	<ul style="list-style-type: none"> – realny mechanizm mówienia jednym głosem – solidarność energetyczna – wspólne umowy na dostawy surowców – unia energetyczna
Technologia pozyskiwania energii	zaleca się, by technologia pozyskiwania energii była przyjazna środowisku naturalnemu, niskoemisyjna, jednak to państwa decydują, czy wykorzystują technologię jądrową, węgiel czy ogniwa fotowoltaiczne	<ul style="list-style-type: none"> – rozwój technologii <i>clean coal</i> – rozwój energetyki geotermalnej – wspieranie kogeneracji – wspieranie rozwoju odnawialnych źródeł energii

Źródło: opracowanie własne na podstawie Strunz, Gawel, Lehmann (2014), s. 5.

Należy podkreślić, iż polityka energetyczna to obszar bardzo wrażliwy, gdyż każdy z krajów członkowskich posiada różne zasoby surowcowe, różne wskaźniki makroekonomiczne, różne preferencje gospodarcze, a przede wszystkim różne relacje z krajami spoza UE (Pach-Gurgul, Soliński, 2013, s. 17–19). Coraz częściej mówi się, iż pomimo jej instytucjonalizacji, polityka energetyczna UE jest zbyt mało skuteczna, ponieważ jest zbyt rozdrobniona i zróżnicowana na szczeblach krajowych, dlatego też coraz częściej podkreślano się potrzebę utworzenia mechanizmu ją wzmacniającego (Dyduch, 2015, s. 13).

Pogodzenie wszystkich krajów członkowskich w kwestiach energetycznych, chociażby tych przedstawionych w tabeli 1, wydaje się bardzo trudne. Inne są priorytety energetyczne krajów Europy Środkowo-Wschodniej, zazwyczaj silnie uzależnionych od importu gazu z Rosji, inne Francji i Danii, silnie zaangażowanych w walkę na rzecz przeciwdziałania zmianom klimatycznym.

Pomimo różnic interesów i jakże różnorodnych uwarunkowań surowcowo-energetycznych, wypracowanie wspólnego podejścia do problemów związanych z unijną energetyką, w obliczu narastających problemów, wydaje się pilne i naglące.

Rosyjsko-ukraińskie kryzysy gazowe ze stycznia 2006 roku, a zwłaszcza ze stycznia 2009 roku uwypukliły wagę problemu bezpieczeństwa energetycznego UE i zagrożeń istniejących w zakresie podaży i dystrybucji energii. W wyniku kryzysu 2009 roku odcięto dostawy gazu w wielkości 300 mln³ dziennie przez 14 dni, w rezultacie czego pomiędzy 6 a 20 stycznia 2009 roku kraje UE zostały pozbawione 20% gazu (30% ogólnego importu), co miało poważne konsekwencje ekonomiczne. Straty dla krajów UE oszacowano na 1,6 mld euro (Vinois, 2011). Można stwierdzić, iż kryzysy te były przełomem, który pokazał, iż wspólne deklaracje i dotychczasowa polityka energetyczna to wciąż zbyt mało, a wydarzenia tego typu mogą Unię Europejską sporo kosztować. Obawy te zaczęły narastać zwłaszcza w obliczu nowego konfliktu rosyjsko-ukraińskiego o charakterze politycznym.

2. Bezpieczeństwo energetyczne – wspólny interes?

Problem bezpieczeństwa energetycznego we Wspólnocie przez lata był traktowany jako zagadnienie ze sfery polityki, nie aż tak istotne dla funkcjonowania gospodarki danego kraju. Bezpieczeństwo energetyczne, rozumiane jako „zapewnienie odpowiedniego i pewnego poziomu dostaw energii po rozsądnych cenach, w sposób, który nie zagraża podstawowym wartościom i celom państwowym” (Yergin, 1988, s. 10), zaliczano do sfery *low politics*, czyli do grupy kwestii określanych jako techniczne, absorbujące uwagę urzędników, pozostających poza domeną strategicznego myślenia o państwie (Kaczmarek, 2010, s. 11).

Po zakończeniu II wojny światowej podstawą europejskiej energetyki był węgiel kamienny oraz ropa naftowa, a ich dostępność powodowała, że problem zaopatrzenia gospodarki w energię nie był traktowany w kategoriach strategicznych. Wydarzenia, takie jak szoki naftowe z 1973 roku, zakończenie zimnej wojny, gwałtowne wzrosty cen surowców energetycznych, spowodowały zmianę podejścia do bezpieczeństwa energetycznego i ożywiły dyskusje na ten temat. Jednak zagadnienie to nadal nie było priorytetem w polityce większości państw członkowskich.

Kolejne rosyjsko-ukraińskie kryzysy gazowe spowodowały powrót do dyskusji nad bezpieczeństwem energetycznym UE, przypisując mu znaczenie priorytetowe i strategiczne dla funkcjonowania poszczególnych państw. Kryzysy te skłoniły UE do podjęcia bardziej skoordynowanych działań i włączenia się do rozwiązania sporu między eksporterem i krajem tranzytowym. Utrzymujący się brak pewności losu przyszłych dostaw gazu

spowodował wzrost obaw samej Unii, że jako ugrupowanie podzielone, niereprezentujące jednej unijnej wizji bezpieczeństwa energetycznego, nie będzie w stanie skutecznie działać w tym obszarze.

Odpowiedzią państw członkowskich na kryzysy gazowe stało się opracowanie mechanizmu solidarnościowego w UE. Mechanizm solidarnościowy zawarty w Dyrektywie 2004/67/WE (Rada Unii Europejskiej, 2004) dotyczącej środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego był mechanizmem niewystarczającym, bardzo ogólnym, który stwierdzał, iż w razie poważnego „zaburzenia” w przypadku, gdy środki zastosowane na poziomie krajowym są nieadekwatne dla poradzenia sobie ze skutkami zdarzenia, Komisja może dostarczyć państwom członkowskim wytycznych odnośnie do dalszych środków, celem wspomoczenia tych państw członkowskich, które zostały szczególnie dotknięte zaburzeniami dostaw gazu. Zgodnie z zapisami Dyrektywy za „poważne zakłócenie dostaw” przyjęto sytuację grożącą utratą przez Wspólnotę ponad 20% jej dostaw gazu ze strony krajów trzecich, gdy mało prawdopodobne jest odpowiednie zażegnanie tej sytuacji na poziomie Wspólnoty przy użyciu środków krajowych. Można stwierdzić, iż Dyrektywa – w wypadku poważnego zakłócenia dostaw – zakładała mechanizm oparty na podejściu składającym się z trzech kroków. Krok pierwszy polegał na reakcji samego sektora (przemysłu) na zakłócenia dostaw; jeśli to okazało się niewystarczające, państwa członkowskie powinny zastosować środki, aby rozwiązać problem zakłóceń dostaw. Dopiero wówczas, gdy środki zastosowane w pierwszym i drugim etapie okazałyby się nieskuteczne, należało zastosować odpowiednie środki na poziomie Wspólnoty. Sam zapis budził wiele kontrowersji i nasunął wiele pytań. Czy mechanizm określony w Dyrektywie rzeczywiście będzie skuteczny i czy w obliczu realnego zagrożenia dostaw będzie działał?

Aby zwiększyć skuteczność mechanizmu bezpieczeństwa energetycznego UE, przygotowano rozporządzenie UE 994/2010 dotyczące bezpieczeństwa najbardziej problematycznych zewnętrznych dostaw, tj. gazu ziemnego (Parlament Europejski, Rada UE, 2010). Głównym celem rozporządzenia stało się doprecyzowanie i wprowadzenie w życie postanowień art. 194 TFUE o bezpieczeństwie i solidarności energetycznej między państwami członkowskim UE. Zgodnie z rozporządzeniem Komisja Europejska może ogłosić stan kryzysowy na wniosek jednego kraju, w przypadku zaś wniosku złożonego przez dwa kraje Komisja Europejska jest zobowiązana ogłosić stan nadzwyczajny w Unii lub regionie dotkniętym przerwami w dostawie gazu. W rozporządzeniu nie ma już warunku, by zakłóconych było 20% dostaw, tak jak to było zapisane w dyrektywie z 2004 roku. Ponadto w rozporządzeniu został umieszczony zapis o obowiązku dwukierunkowego przesyłu gazu – tzw. rewers. Rewers w razie odcięcia dostaw gazu z jednego kierunku – wschodniego, zapewnia, że kraj może liczyć na dostawy z drugiej strony – z kierunku zachodniego.

Zaskoczenie wywołane odcięciem gazu Ukrainie przez Rosję, odczuwalne przez niektóre państwa Unii Europejskiej, a także poczucie zagrożenia zewnętrznego związane z nowym, politycznym kryzysem na Ukrainie, stanowiło silny impuls do stworzenia

mechanizmu zwiększającego ogólne bezpieczeństwo energetyczne państw członkowskich, a także harmonizującego pozostałe, często sporne kwestie polityki energetycznej UE.

3. Projekt Unii Energetycznej

Unia Energetyczna to nie tylko idea, ale przygotowany projekt będący odpowiedzią na kryzys energetyczny z 2009 roku pomiędzy Rosją a Ukrainą. Tak jak już wspomniano, konsekwencje konfliktu ukraińsko-rosyjskiego uwydatniły konieczność podjęcia zdecydowanych działań w kontekście wypracowania wspólnego stanowiska w sprawach polityki energetycznej. Wydarzenia te pokazują, jak ważna dla państw członkowskich UE jest budowa nie tylko wspólnego rynku energii elektrycznej i gazu ziemnego, ale również wypracowanie mechanizmów współpracy, mających na celu utworzenie unii energetycznej zwiększającej bezpieczeństwo energetyczne państw UE.

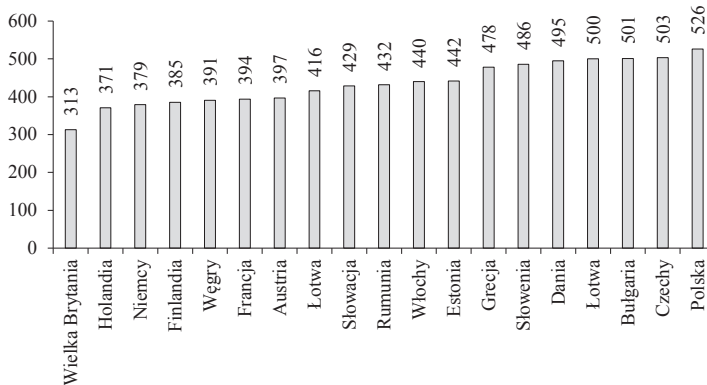
Początkowo projekt ten nosił nazwę Europejskiej Wspólnoty Energetycznej i był popularyzowany przez byłego przewodniczącego Komisji Europejskiej Jacques'a Delorsa oraz byłego przewodniczącego Parlamentu Europejskiego – Jerzego Buzka. W swojej koncepcji główny nacisk położyli oni na budowę wspólnej polityki energetycznej, m.in. poprzez wypracowanie mechanizmów solidarności energetycznej. Z czasem całe przedsięwzięcia zmieniło nazwę na Unię Energetyczną. Zmianie uległ też jej główny lider, którym został Donald Tusk, obecny przewodniczący Rady Europejskiej.

Unia Energetyczna ma w swym założeniu być mechanizmem zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego przede wszystkim dla państw będących jednostronnie uzależnionych od dostaw surowców energetycznych (np. gazu) z jednego kierunku, co osłabia ich pozycję przetargową w przypadku negocjacji kontraktów na dostawę gazu ziemnego. Problemem w jej utworzeniu jest wyodrębnienie się w ramach UE dwóch podejść reprezentowanych przez państwa członkowskie zachodniej i środkowo-wschodniej Europy. Państwa i firmy z zachodniej części UE uważają, że rynek gazu jest dla nich dostatecznie płynny, a na jego kształt wpływ powinny mieć przede wszystkim czynniki biznesowe i czysto ekonomiczne. Natomiast państwa Europy Środkowej i Wschodniej, które mają nienajlepsze doświadczenia, gdyż niejednokrotnie znajdowały się w trudnej sytuacji, twierdzą, iż płacą za gaz więcej niż inne kraje, w tym kraje zachodniej części UE (por. rys. 1).

Z tego regionu wypływa więc największe oczekiwanie, że UE powinna skuteczniej wykorzystać swoją polityczną pozycję, by osiągnąć lepsze warunki przy zakupie gazu. Choć i w tej grupie państw znajdują się wyjątki. Chodzi tu przede wszystkim o Węgry, które podchodzą bardzo sceptycznie do projektu Unii Energetycznej i obawiają się, iż Komisja Europejska będzie ingerować w ich relacje z Rosją.

Tak więc założenia Unii Energetycznej nie cieszą się w równym stopniu zainteresowaniem wszystkich państw członkowskich UE. Jest to również związane z interesem narodowym niektórych państw, które od lat mają z Federacją Rosyjską dobre relacje nie tylko w sektorze surowców energetycznych. Państwa członkowskie posiadające rozbudowaną

infrastrukturę energetyczną, a także mające wystarczające zapasy surowców energetycznych, nie dążą do zmiany mechanizmów współpracy. W tym kontekście narastają kontrowersje wokół silnej współpracy Niemiec z Rosją, czego rezultatem jest gazociąg Nord Stream i Nord Stream 2.



Rysunek 1. Ceny rosyjskiego gazu dla odbiorców UE w 2013 roku (1000 m³/USD)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Gazprom; Izvestia; Eurostat; Eurogas; Swedish Foreign Ministry; Ukrainian Government; Zautra (<http://www.rferl.org/content/infographics/gazprom-russia-gas-leverage-europe/25441983.html>).

Unia Energetyczna jest próbą centralizacji kwestii związanych z gazem ziemnym i przeniesienia punktu ciężkości w tym obszarze z państw członkowskich UE na instytucje unijne. Polska propozycja była skoncentrowana na dostawach gazu ziemnego, a postulaty przygotowane pod kątem zmniejszenia zależności od dostaw gazu z Rosji. W związku z tym zaproponowano rozwiązania mające wzmocnić w tym aspekcie UE (Turowski, 2015):

- powołanie jednej europejskiej instytucji, która kupowałaby gaz dla wszystkich 28 państw członkowskich UE, co pozwoliłoby na zmniejszenie dysproporcji występującej w cenach zakupu w ramach UE, często ustalanych w oparciu o uwarunkowania polityczne,
- wprowadzenie zasady, że jeśli jednemu lub kilku państwom UE groziłoby odcięcie dostaw gazu, inne kraje udzieliłyby pomocy,
- finansowanie przez UE do 75% niezbędnych inwestycji (zbiorniki do magazynowania gazu, rurociągi) w krajach najbardziej uzależnionych od rosyjskiego gazu,
- konieczność wykorzystania rodzimych nośników energii, głównie węgla, a także gazu ziemnego z łupków,
- podpisanie porozumień przewidujących zakup gazu (w formie płynnej) od eksporterów spoza Unii Europejskiej – z USA, Algierii oraz innych, a także rozważenie dostaw surowca z państw Ameryki Łacińskiej,

- wzmocnienie przez UE powołanej w 2005 roku Wspólnoty Energetycznej z sąsiadami wschodnimi, aby rozszerzyć europejski rynek gazowy na wschód, pozycji przetargowej UE w relacjach z dostawcami z zewnątrz.

Unia Energetyczna może więc zapewnić wprowadzenie i realizację „piątej swobody” (po swobodzie przepływu ludzi, towarów, usług i kapitału) – swobodnego przepływu energii na terytorium całej UE.

W dniu 25.02.2015 roku Komisja Europejska przyjęła oficjalnie pakiet dotyczący utworzenia Unii Energetycznej (Komisja Europejska, 2015a). Przyjęty dokument postuluje budowę Unii Energetycznej opierając się na polityce klimatycznej i dotyczy przede wszystkim rynku energii elektrycznej, a w pewnych kwestiach również gazu ziemnego. Składają się na niego trzy komunikaty:

1. Ramowa strategia na rzecz unii energetycznej – opisuje cele unii energetycznej i konkretne sposoby jej tworzenia.
2. Unijna wizja nowej globalnej umowy klimatycznej – umowa ta miała zostać uzgodniona w grudniu 2015 roku w Paryżu.
3. Sposoby osiągnięcia do 2020 roku docelowych 10% energii elektrycznej w połączeniach międzysystemowych.

Ramowa strategia na rzecz stabilnej unii energetycznej (Komisja Europejska, 2015a) wytycza unijnej polityce energetycznej trzy długofalowe cele: bezpieczeństwo dostaw, zrównoważoność i konkurencyjność. Promowane przez polski rząd priorytety Unii Energetycznej w niewielkim stopniu znalazły odzwierciedlenie w projekcie zaproponowanym przez Komisję Europejską i ostatecznie przyjętym przez państwa członkowskie w 2015 roku. Propozycja rządu polskiego koncentrowała się przede wszystkim na unii w sektorze gazu i ropy i na pełnym wykorzystaniu rodzimych nośników energii, jak węgiel, gaz łupkowy. Natomiast przyjęty pakiet koncentruje się przede wszystkim na zagadnieniach dotyczących elektroenergetyki, a także na rozwoju odnawialnych i niskoemisyjnych źródeł energii. Jego rdzeniem jest pięć ściśle powiązanych ze sobą obszarów:

1. Bezpieczeństwo energetyczne, solidarność i zaufanie

Celem jest uodpornienie UE na zewnętrzne kryzysy energetyczne oraz zmniejszenie jej zależności od konkretnych paliw, dostawców i tras dostaw. Proponowane działania mają doprowadzić do dywersyfikacji dostaw (pod kątem źródeł, dostawców i tras). Mają też skłonić państwa członkowskie i przemysł energetyczny do współpracy służącej bezpieczeństwu dostaw. Ponadto mają dać większą przejrzystość co do dostaw gazu – zwłaszcza jeśli chodzi o umowy kupna energii od państw spoza UE.

2. Wewnętrzny rynek energii

Potrzebny jest nowy impuls do zakończenia prac związanych z budową wewnętrznego rynku energii: lepsze połączenia międzysystemowe, pełne wdrożenie i egzekwowanie obecnych przepisów energetycznych, lepsza współpraca państw członkowskich w kształtowaniu polityk energetycznych.

3. Efektywność energetyczna jako sposób na zmniejszenie zapotrzebowania na energię

Unia Europejska powinna realizować cel, który Rada Europejska wyznaczyła w październiku 2014 roku: poprawa efektywności energetycznej o co najmniej 27% do 2030 roku. Komisja proponuje więc m.in., by zwiększyć efektywność energetyczną w budownictwie (zwłaszcza dzięki lepszym systemom ogrzewania i chłodzenia) oraz efektywność emisyjno-paliwową transportu.

4. Dekarbonizacja gospodarki

Punktem wyjścia w osiągnięciu tego celu jest ambitna polityka klimatyczna UE, oparta na zobowiązaniu, by emisje cieplarniane w UE ograniczyć o co najmniej 40% w porównaniu z rokiem 1990. W celu przyspieszenia inwestycji w technologie niskoemisyjne należy również w pełni wykorzystać unijny system handlu emisjami. Według strategii Unia miałaby stać się światowym liderem energii odnawialnej oraz globalnym ośrodkiem prac nad nowymi, zaawansowanymi technicznie, konkurencyjnymi źródłami energii odnawialnej.

5. Badania naukowe, innowacje i konkurencyjność

Trzonem unii energetycznej mają być badania i innowacje. UE powinna wieść prym w technologii inteligentnych sieci energetycznych i inteligentnych domów, w transporcie ekologicznym, w czystych paliwach kopalnych oraz w energetyce jądrowej.

W strategii dotyczącej Unii Energetycznej w bardzo okrojonej formie ostała się forsowana przez Polskę koncepcja wspólnych zakupów gazu. W dokumencie przyjętym przez Komisję Europejską mowa jedynie o tym, że dobrowolne wspólne zakupy gazu przez grupy przedsiębiorstw będą rozważone. Warunkiem takich zakupów musi być zależność od jednego dostawcy, a także wystąpienie kryzysu dostaw. KE podkreśla, że takie działanie musi być też w zgodzie z unijnym prawem antykartelowym, a także zasadami Światowej Organizacji Handlu.

W dalszej części pakietu, w dokumencie *Protokół paryski – przeciwdziałanie zmianie klimatu na świecie po 2020 r.* (Komisja Europejska, 2015b), przedstawiono unijną wizję nowej globalnej umowy klimatycznej, która miała zostać przyjęta w grudniu 2015 roku w Paryżu. W dokumencie wytyczono cel zakładający 40% zmniejszenie emisji cieplarnianych do 2030 roku. Ostatecznie, po grudniowej konferencji z 2015 roku, Protokół Paryski został zatwierdzony, a do jego głównych postanowień należą:

- cel długoterminowy: rządy zgodziły się, że należy zatrzymać wzrost średniej temperatury na świecie na poziomie dużo poniżej 2°C w stosunku do poziomu z czasów przedprzemysłowych i starać się, by było to nie więcej niż 1,5°C,
- wkład: przed konferencją i w trakcie jej trwania przedstawiono kompleksowe krajowe plany działań na rzecz redukcji emisji,
- dążenia: rządy postanowiły co 5 lat deklarować swoje wkłady, tak by można było wyznaczyć ambitniejsze cele,
- przejrzystość: zgodziły się też – dla przejrzystości i nadzoru – referować sobie nawzajem i opinii publicznej, jak realizują swoje cele,

- solidarność: państwa UE i inne kraje rozwinięte będą kontynuować finansowanie działań klimatycznych, tak by pomóc krajom rozwijającym się zredukować emisje i uodpornić się na skutki zmian klimatu.

W ostatniej części pakietu o Unii Energetycznej zaproponowano, jak do 2020 roku osiągnąć docelowe 10% energii elektrycznej w połączeniach międzysystemowych. Według Komisji odpowiednio połączona europejska sieć energetyczna mogłaby przynieść konsumentom oszczędności wynoszące do 40 mld euro rocznie. Dlatego też niezwykle ważna jest:

- poprawa sytuacji w 12 państwach członkowskich, w których połączenia międzysystemowe nie sięgają 10% (Irlandia, Włochy, Rumunia, Portugalia, Estonia, Łotwa, Litwa, Wielka Brytania, Hiszpania, Polska, Cypr i Malta),
- realizacja projektów planowanych w ramach rozporządzenia TEN-E i instrumentu „Łącząc Europę”, które pomogą w zwiększeniu połączeń międzysystemowych,
- możliwość i sposoby wsparcia finansowego projektów dotyczących połączeń międzysystemowych,
- współpraca regionalna.

Uwagi końcowe

Unia Energetyczna to projekt Unii Europejskiej polegający na zintegrowaniu 28 krajowych rynków energii w jeden wspólny rynek, a także na przekształceniu całego systemu energetycznego UE poprzez budowę połączeń energetycznych, dywersyfikację źródeł energii i dróg jej przesyłu, uwzględniając we wszystkich tych działaniach politykę klimatyczną. Unia Energetyczna ma w swym założeniu być elementem wzmacniającym bezpieczeństwo energetyczne UE dzięki:

- opracowaniu w jej ramach planów europejskich i regionalnych na wypadek kryzysu energetycznego,
- zmianom zasad dotyczących zawierania przez kraje UE umów z dostawcami energii, tak by Komisja Europejska kontrolowała je jeszcze przed podpisaniem,
- zwiększeniu przejrzystości kontraktów komercyjnych.

Wydaje się, iż w świetle coraz to nowych kryzysów politycznych czy surowcowych, propozycja budowy unii energetycznej to dobry kierunek współczesnej polityki energetycznej Unii. Zerwanie z myśleniem w kategoriach partykularnych interesów państw UE na rzecz wspólnej strategii energetycznej mogłoby się okazać dla bezpieczeństwa energetycznego całej UE niezwykle korzystne.

Jednak utworzenie Unii Energetycznej budzi kontrowersje zarówno wśród państw członkowskich, jak i wśród europejskich firm gazowych, które są zainteresowane jak największą swobodą w konstruowaniu umów, nie zaś uśrednianiem cen surowca. Ponadto, można odnieść wrażenie, że państwa członkowskie skupiają się bardziej na własnym interesie narodowym i ich dwustronnych relacjach z Rosją niż na wzajemnych stosunkach wewnątrz Unii.

Propozycja wspólnych zakupów gazu, mająca być kluczowym rdzeniem bezpieczeństwa energetycznego UE, budząca największe kontrowersje wśród państw członkowskich, została zamieniona na wsparcie dla budowy dobrowolnych grup do wspólnych zakupów gazu. Jest to wrywkowa część przedstawionej przez Polskę strategii dotyczącej budowy agencji do spraw zakupu gazu dla wszystkich zainteresowanych w Unii Europejskiej. Państwa posiadające silną pozycję w relacjach z dostawcami obecnie nie widzą potrzeby tak daleko idących uregulowań. Wspólny zakup gazu ziemnego jest istotny dla państw o słabej pozycji przetargowej przy negocjacjach i renegocjacjach kontraktów na dostawy gazu ziemnego pochodzącego głównie z Federacji Rosyjskiej.

Analizując jednak całościowo pakiet o Unii Europejskiej, ciężko jest pominąć fakt, iż w strategii tej kluczowa rola została przypisana rozwojowi odnawialnych źródeł energii, a przecież wiatraki czy panele fotowoltaiczne nie zastąpią ze względu na swoją nieciągłość niezawodnych dostaw energii elektrycznej z elektrowni konwencjonalnych: węglowych i gazowych. Priorytet ponownie został nadany ochronie klimatu i rozbudowie połączeń elektrycznych między państwami członkowskimi. Natomiast zapisy dotyczące rynku ziemnego, wydające się czymś innowacyjnym, zostały zredukowane i są zaledwie uzupełnieniem treści zasadniczych.

Tak więc wydaje się, iż Unia Energetyczna, która ma być nowym etapem współczesnej polityki energetycznej UE, ambitnym przedsięwzięciem, to polityka energetyczna UE nadal jest pełna sprzeczności i kolizji narodowych interesów, eliminująca jedynie niektóre słabości wcześniejszej polityki energetycznej.

Literatura

- Dyduch, J. (2015). Europeanization of the Energy Policy within the European Union's System of Governance. Conceptualizing Europeanization: Theoretical Approaches and Research Designs. W: P. Stanek, K. Wach (red.), *Europeanization Processes from the Meso-economic Perspective Industries and Policies*. Kraków.
- Kaczmarek, M. (2010). *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej*. Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
- Komisja Europejska (2015a). *Pakiet dotyczący Unii Energetycznej. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu*. COM (2015) 80 final.
- Komisja Europejska (2015b). *Pakiet dotyczący Unii Energetycznej. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Protokół paryski – plan przeciwdziałania zmianie klimatu na świecie po 2020 r.* Bruksela: SWD(2015) 17 final. COM (2015) 81 final.
- Pach-Gurgul, A. (2012). *Jednolity rynek energii elektrycznej w Unii Europejskiej w kontekście bezpieczeństwa energetycznego Polski*. Warszawa: Difin.
- Pach-Gurgul, A., Soliński, B. (2013). Kultura energetyczna kraju jako czynnik determinujący „nową politykę energetyczną” Unii Europejskiej. *Zarządzanie Publiczne, 1* (23).
- Pach-Gurgul, A. (2015). The Energy-Climate Package and realisation of its Objectives within the Context of the Sustainable Development of the European Union. *Central European Review of Economics and Finance, 4*.
- Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej (2010). Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 994/2010 z dnia 20 października 2010 r. w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylenia dyrektywy Rady 2004/67/WE OJ L295.

- Rada Unii Europejskiej (2004). Dyrektywa Rady 2004/67/WE z dnia 26 kwietnia 2004 r. dotycząca środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego. OJ L 127.
- Strunz, S., Gawel, E., Lehmann, P. (2014). Towards a General „Europeanization” of EU Member States’ Energy Policies? *UFZ Discussion Papers, 2014-26*.
- Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. OJ 2012/C 326/01.
- Turowski, P. (2015). Wpływ unii energetycznej na bezpieczeństwo Polski. Wybrane przykłady. *Bezpieczeństwo narodowe, 36*.
- Vinois, J.A. (2011). The new EU Approach on Energy Security and Infrastructure. *EU Energy Law & Policy. Yearbook*.
- Yergin, D. (1988). Energy Security in the 1990s. *Foreign Affairs, 1*.

ENERGY UNION – A NEW STAGE OF THE ENERGY POLICY OF THE EUROPEAN UNION?

Abstract: Energy Union is a project promoted in response to the energy crisis from 2009 between Russia and Ukraine. The objective of this project is to provide energy security, first and foremost, to all the states which depend on the supply of the energy resources (e.g. gas) from only one side. The problem in the operation of the Energy Union is the presence, within the EU, of two contradictory standpoints represented by the member states of the western and of the mid-eastern EU. The states and companies in the western part of the EU believe that the gas market has enough liquidity for them and it should be influenced mostly by business and economic factors. The countries within the Middle and Eastern Europe, whose experiences after the gas crises is quite bad, claim that they are paying more for gas than the countries within the western part of the European Union.

This paper is an attempt to find answers to the following research questions: What does the Energy Union consist in and what are its objectives and principles? What new will be brought by the Energy Union to the contemporary energy policy of the European Union? Will Energy Union eliminate the weaknesses of the European Union and increase its energy security?

The structure of the paper was determined by the research procedure and by the answers to the research questions, comprising: introduction, contemporary challenges of the European Union energy policy, the project and concept of the Energy Union and the conclusions.

Keywords: Energy Union, energy security, energy policy, internal electricity market, internal gas market, climate policy

Cytowanie

- Pach-Gurgul, A. (2016). Unia Energetyczna – nowy etap polityki energetycznej Unii Europejskiej? *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia, 3* (81), 213–224. DOI: 10.18276/frfu.2016.81-19.