

Wpływ unii energetycznej na bezpieczeństwo Polski. Wybrane przykłady

Paweł Turowski

Przyjęta przez państwa członkowskie w marcu 2015 r. unia energetyczna jest jedną z kluczowych polityk Unii Europejskiej, która w nieodległej przyszłości uruchomi proces głębokich przemian. Skutki nowej polityki będą najsilniej odczuwalne w przemyśle elektroenergetycznym. W perspektywie średniookresowej unia przyczyni się do wzrostu konkurencji między koncernami elektro-energetycznymi i będzie wspierać sektor energetyki oparty na odnawialnych źródłach energii. Za cenę przyjęcia polskich postulatów dotyczących wzrostu bezpieczeństwa w dostawach gazu ziemnego wprowadzono zapisy, które w nieodległej przyszłości wzmocnią ryzyka konkurencyjne i inwestycyjne w krajowym przemyśle elektroenergetycznym. Unia energetyczna w przyjętym kształcie jest polityką uzupełniającą i wspierającą wspólnotowy pakiet klimatyczno-energetyczny.

W marcu 2015 r. Rada Europejska podjęła decyzję o budowie unii energetycznej¹. Przyjęty dokument postuluje budowę unii energetycznej opierając się na polityce klimatycznej Unii Europejskiej i koncentruje się na dwóch sektorach – gazu ziemnego oraz energii elektrycznej. Warto przeanalizować, jakie konsekwencje dla Polski i pozostałych państw UE niesie unia energetyczna w przyjętym kształcie. Jakie są jej główne cele i czy pokrywają się z polskimi priorytetami budowy unii na polu energii?

Polski priorytet – gaz

Trzeba przypomnieć, że w kwietniu 2014 r. rząd reprezentowany przez premiera Donalda Tuska uruchomił działania dyplomatyczne oraz medialne

¹ *Konkluzje Rady Europejskiej z 19–20 marca 2015 r.*, <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2015/03/20-conclusions-european-council/> (dostęp: 23 marca 2015 r.).

mające na celu promowanie i popularyzowanie koncepcji unii energetycznej. Polska propozycja była skoncentrowana na dostawach gazu ziemnego, a postulaty tak przygotowane, aby zmniejszyć zależność od dostaw gazu z Rosji, obecnie będącą słabością Europy. W związku z tym zaproponowano rozwiązania mające wzmocnić UE:

- powołanie jednej europejskiej instytucji, która kupowałaby gaz dla wszystkich 28 państw członkowskich UE;
- wprowadzenie zasady, że jeśli jednemu lub kilku państwom UE groziłoby odcięcie dostaw gazu, inne kraje udzieliłyby pomocy;
- finansowanie przez UE do 75 proc. niezbędnych inwestycji (zbiorniki do magazynowania gazu, rurociągi) w krajach najbardziej uzależnionych od rosyjskiego gazu;
- pełne wykorzystanie istniejących zasobów paliw kopalnych UE, w tym węgla i gazu łupkowego;
- podpisanie porozumień przewidujących zakup gazu od eksporterów spoza Europy – paliwo byłoby transportowane do Europy w formie płynnej;
- wzmocnienie przez UE powołanej w 2005 r. Wspólnoty Energetycznej z sąsiadami wschodnimi, aby rozszerzyć europejski rynek gazowy na wschód².

Można zauważyć, że zaproponowane przez polski rząd rozwiązania nie budowały nowej jakości prawnej. Większość przedstawionych rozwiązań była doprecyzowaniem istniejącego w Unii Europejskiej prawa, tak aby je maksymalnie wykorzystać i poprawić bezpieczeństwo sektora gazu ziemnego. Pozostałe zapisy zakładały oparcie się na istniejących modelach funkcjonalnych, choć używanych do innych celów.

Pierwszy z polskich postulatów – stworzenie agencji do spraw zakupów gazu – odwołuje się do modelu zaprojektowanego na potrzeby kupna surowca do gazociągu Nabucco. Caspian Development Corporation³ to konsorcjum, które miało dawać pewność krajom producenckim, przede wszystkim Turkmenistanowi, że Unia Europejska kupi wydobyty gaz, zaś krajom UE gwarancje dostaw przez wiele lat. Budując ten model wykorzystano rozwiązania dla rynku uranu stosowane przez Agencję Dostaw Euratom⁴. Powołanie agencji

² Premier w "Financial Times": UE powinna utworzyć unię energetyczną. Premier.gov.pl z dnia 22 kwietnia 2014 r., <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/premier-w-financial-times-ue-powinna-utworzyc-unie-energetyczna.html> (dostęp: 16 listopada 2015 r.).

³ Czytaj więcej: *Caspian Development Corporation, Final Implementation Report, 2010 r.* <https://www.energy-community.org/pls/portal/docs/976177.PDF> (dostęp: 16 listopada 2015 r.).

⁴ *Serafin: Walka o Unię Energetyczną*, biznesalert.pl z 11 sierpnia 2014 r., <http://biznesalert.pl/serafin-walka-o-unie-energetyczna-wywiad/> (dostęp: 16 listopada 2015 r.).

do spraw zakupów gazu pozwoliłoby m.in. osłabić jeden z elementów rosyjskiej taktyki, jakim jest sprzedaż gazu po różnych cenach, dla różnych odbiorców. Polska i kraje Europy Środkowej były zmuszone kupować rosyjski gaz drożej niż duże kraje Europy Zachodniej. Jednak projekt ten od początku miał niewielkie szanse na realizację. Wymagałby bowiem zgody wszystkich zainteresowanych, o którą bardzo trudno z uwagi na różnice interesów. Łatwo zauważyć, że państwa kupujące najtaniej gaz od Rosji nie miałyby interesu, aby uczestniczyć w działaniach nieprzynoszących im korzyści. Nie dość że nie dostałyby tańszego gazu, to jeszcze mogłyby utracić przewagę konkurencyjną nad pozostałymi. Przewaga jednych państw nad innymi wywodzi się wprost nie tylko z faktu, że jedni kupują paliwo taniej, ale też z faktu, że pozostali muszą płacić więcej i tym samym ich gospodarki stają się mniej konkurencyjne. Z tej przyczyny nie jest w interesie tych pierwszych ewentualne zrównanie cen dla wszystkich odbiorców. Na bazie istniejącego prawa pojedyncze państwo stosunkowo łatwo może zablokować powstanie agencji do spraw zakupów gazu, tym bardziej, że do wyłącznych kompetencji państw członkowskich (niedzielonych z KE i Radą) należy określanie własnych potrzeb energetycznych oraz ustalanie struktury wykorzystywanych paliw⁵.

Pozostałe cele unii energetycznej zaproponowane przez polski rząd w 2014 r. były łatwiejsze do osiągnięcia z uwagi na fakt, że mają źródło w prawie Unii Europejskiej wynikającym z kompetencji dotyczących m.in. funkcjonowania rynku energii, bezpieczeństwa dostaw, wspierania rozwoju nowych i odnawialnych źródeł energii, oszczędności energii oraz budowy połączeń energetycznych między państwami⁶. Rozwinięciem tych prerogatyw jest postulat solidarności, zakładający że jeśli jednemu lub kilku państwom UE groziłoby odcięcie od dostaw gazu, inne kraje udzieliłyby pomocy (odnosi się on do istniejącej normy – *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady [UE] nr 994/2010 w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego*). Warto przypomnieć, że to prawo zostało przyjęte w odpowiedzi na kryzys energetyczny, wywołany odcięciem dostaw gazu z Rosji w styczniu 2009 r. i dziś w niektórych kwestiach wymaga doprecyzowania.

Takie samo umocowanie w prawie i praktykach UE miał postulat rządu polskiego dotyczący utrzymania finansowania w dużej mierze ze środków

⁵ Wersja Skonsolidowana Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 83/49 z 30 marca 2010 r., Art. 194 ust. 2. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2012.326.01.0001.01.POL&toc=OJ:C:2012:326:FULL#C_2012326.PL.01004701 (dostęp: 1 grudnia 2015 r.).

⁶ *Ibidem*, art. 194 ust. 1.

UE infrastruktury energetycznej (na poziomie 75 proc. wartości projektu). Ten postulat miał przeciwdziałać projektom Komisji Europejskiej mającym na celu redukcję skali współfinansowania inwestycji.

Szczególnie ważnym dla interesów Polski był postulat pełnego wykorzystania istniejących zasobów paliw kopalnych UE. Należy go rozumieć wprost jako argument za wsparciem wydobycia gazu łupkowego. Został wywiedziony z traktatowego zobowiązania UE do wspierania nowych źródeł energii. Dodatkowo stanowił kontrargument wobec propozycji restrykcyjnych norm ochrony środowiska mogących zmniejszyć opłacalność wydobycia węglowodorów niekonwencjonalnych.

Propozycję podpisania porozumień na zakup gazu od eksporterów spoza Europy, należy czytać jako postulat budowy konsorcjum firm gazowych negocjujących zakupy gazu od Stanów Zjednoczonych i Kanady, ale też od Federacji Rosyjskiej.

Postulat wzmocnienia Wspólnoty Energetycznej należy odczytywać, jako wezwanie do reformy zasad Traktatu, w celu wypracowania efektywnych mechanizmów wprowadzania wspólnotowego prawa przez kraje sąsiadujące np. Ukrainę. Choć *Traktat ustanawiający Wspólnotę Energetyczną*⁷ został podpisany m.in. przez Ukrainę czy Mołdawię i zakłada, że handel gazem i energią elektryczną będzie odbywał się zgodnie z zasadami prawnymi Unii Europejskiej, m.in. regulacjami trzeciego pakietu energetycznego (nieskrępowanym dostępem do infrastruktury przesyłowej gazu i energii elektrycznej), to jednak kraje sąsiedzkie nie wprowadziły jego mechanizmów w życie.

Podsumowując należy podkreślić, że polskie propozycje koncentrowały się bardziej na maksymalnym wykorzystaniu i wypełnieniu treścią istniejącego w Unii Europejskiej prawodawstwa związanego z energetyką, niż na proponowaniu nowych, szerszych rozwiązań. Dotyczyły one bowiem jedynie sektora gazu ziemnego, czyli części krajowej energetyki najbardziej podatnej na oddziaływanie polityczne Federacji Rosyjskiej. Należy przypomnieć, że polskie postulaty pomijały sektor wytwarzania energii elektrycznej. Polska bowiem w sektorze wytwarzania energii jest jednym z najbardziej bezpiecznych państw wspólnoty – nie dość że ma stosunkowo dobrze rozbudowany sektor wytwarzania energii elektrycznej to także dysponuje własnymi zasobami węgla kamiennego i brunatnego, pozwalającymi w perspektywie długoterminowej zabezpieczyć dostawy surowca na potrzeby elektroenergetyki.

⁷ *Traktat ustanawiający Wspólnotę Energetyczną* z 29 maja 2006 r. Dz.U. L 198 z 20.7.2006, http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:377d37d6-6524-47f8-a4bf-61abee30af14.0015.02/DOC_2&format=HTML&lang=PL&parentUrn=CELEX:32006D0500 (dostęp: 19 listopada 2015 r.).

Priorytet UE – energia elektryczna

Szeroko promowane przez polski rząd priorytety unii energetycznej w stosunkowo niewielkim stopniu znalazły odzwierciedlenie w projekcie zaproponowanym przez Komisję Europejską i ostatecznie przyjętej przez państwa członkowskie w marcu 2015 r. O ile polska propozycja postulowała przede wszystkim unię w sektorze dostaw gazu i ropy do UE oraz kładła nacisk na pełne wykorzystanie dostępnych w UE paliw kopalnych (m.in. węgla, gazu konwencjonalnego i niekonwencjonalnego), o tyle unia energetyczna przesuwając punkt ciężkości na zagadnienie energetyki elektrycznej ze źródeł odnawialnych i niskoemisyjnych, zaś w części dotyczącej gazu odnosi się tylko do niektórych polskich postulatów z 2014 r. (m.in. dotyczących budowy interkonektorów i wzmocnienia mechanizmu solidarności energetycznej). Konkluzje Rady Europejskiej dotyczące unii energetycznej zawierają zarówno korzystne z perspektywy bezpieczeństwa energetycznego rozwiązania w sektorze gazu ziemnego, jak i trudne wyzwania dla polskiego sektora elektroenergetycznego.

Już na wstępie dokumentu zarysowano filary jakie przyświecają budowie unii energetycznej. Są nimi: bezpieczeństwo energetyczne, solidarność i zaufanie; w pełni zintegrowany europejski rynek energii; efektywność energetyczna przyczyniająca się do ograniczenia popytu; dekarbonizacja gospodarki; oraz badania naukowe, innowacje i konkurencyjność⁸.

Dla polskiej energetyki niekorzystne znaczenie ma postulat dekarbonizacji (usuwanie określonego nośnika energii), co wprost oznacza eliminowanie węgla z gospodarki. Ten zapis w przyszłości może być interpretowany jako zgoda polskiej strony na politykę eliminowania węgla. Warto zauważyć, że wprowadzenie pojęcia dekarbonizacja wpisuje się w taktykę urzędników Komisji Europejskiej polegającą na dodawaniu do oficjalnych dokumentów kolejnych pojęć, z których w przyszłości można będzie wywodzić zobowiązania polityczne państw członkowskich. Z tej perspektywy trzeba przypomnieć, że oficjalnym celem strategii energetycznych UE nigdy nie była dekarbonizacja, ale wyłącznie budowa gospodarki niskoemisyjnej (polegająca na ograniczaniu emisji dwutlenku węgla). W związku z tym do czasu przyjęcia konkluzji Rady Europejskiej w sprawie unii energetycznej nie było żadnych przesłanek, w dotychczas istniejących zobowiązaniach, do eliminowania nośnika energii jakim jest węgiel.

⁸ *Konkluzje Rady Europejskiej...*, op.cit. s. 2.

Istotne motywacje budowy unii energetycznej przedstawione zostały przez urzędników Komisji Europejskiej w ramowej strategii na rzecz stabilnej unii energetycznej, opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu, z lutego 2015 r.⁹ W dokumencie postawiono pytanie, dlaczego potrzeba unii energetycznej, i udzielono na nie odpowiedzi. Wśród wielu celów niebudzących wątpliwości można znaleźć także takie, które stają węzłowymi dla nowej koncepcji i mogą w przyszłości determinować kształt relacji energetycznej. Do nich bez wątplenia należą plany unii energetycznej będącej przyjazną dla klimatu, trwałą dla gospodarki, której wyróżnikiem jest niskoemisyjność¹⁰. Określono narzędzia i środki do realizacji wyżej wymienionego planu. Wskazano, że będą go realizować silne, innowacyjne i konkurencyjne przedsiębiorstwa europejskie, opracowujące produkty i technologie niezbędne do osiągnięcia efektywności energetycznej i technologie niskoemisyjnych¹¹. Wyraźnie zaznaczono, że realizacja tego planu wymaga odejścia od paliw kopalnych¹².

Nie sposób nie spostrzec, że takie priorytety mają związek z koncepcją wykorzystania unii energetycznej, jako wehikułu do rozbudowy i wzmocnienia przemysłu wytwarzającego odnawialne źródła energii. Czołowym producentem światowym tego przemysłu są Niemcy (z ponad 15 proc. udziałem w produkcji światowej¹³), znacznie mniejszy, ale także liczący się przemysł posiadają Włochy, Hiszpania i kilka innych państw UE. Dokument jakim jest strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej wskazuje, m.in. że europejskie przedsiębiorstwa sektora OZE osiągają roczne obroty rzędu 129 mld euro i zatrudniają ponad milion osób. Podkreślono, że przedsiębiorstwa UE posiadają 40 proc. wszystkich światowych patentów na technologie pozyskiwania energii ze źródeł odnawialnych. Wskazano, że ważnym wyzwaniem jest utrzymanie wiodącej roli Europy w globalnych inwestycjach w odnawialne źródła energii¹⁴. Można zastanowić się jakie są przyczyny poświęcania tak wielkiej uwagi elektroenergetyce ze źródeł odnawialnych dla unii energetycznej. Omawiany dokument pośrednio daje

⁹ *Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu*, Pakiet dotyczący Unii Energetycznej, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego z 25 lutego 2015 r., COM(2015) 80 final.

¹⁰ *Ibidem*, s. 2.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*, s. 3.

¹³ R. Bajczuk, *Odnawialne źródła energii w Niemczech obecny stan rozwoju, grupy interesu i wyzwania*. Raport OSW, 2014 r., s. 7–8, http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/raport_oze_pl_net11.pdf (dostęp: 20 listopada 2015 r.).

¹⁴ *Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej...*, *op.cit.* s. 2.

odpowiedź na to pytanie. Pokazano koszty jakie państwa UE płacą co roku za kupno najważniejszych nośników energii pierwotnej czyli ropy, gazu ziemnego i węgla. Państwa członkowskie importują co roku surowce energetyczne za blisko 400 mld dolarów, co czyni wspólnotę europejską największym światowym importerem energii. Ponad 53 proc. całkowitego zapotrzebowania na energię pochodzi z importu.

W świetle przytoczonych informacji można bez większego trudu zauważyć, że największe znaczenie przypisano w unii energetycznej sektorowi elektroenergetycznemu i jego części, jaką są odnawialne źródła energii. Z perspektywy tak zarysowanych priorytetów unii energetycznej, rozwój energetyki wiatrowej, fotowoltaicznej i wykorzystującej biomasę, rzeczywiście przyczynia się do zmniejszenia importu paliw energetycznych. Jednak przy takiej strukturze celów unia energetyczna w większym stopniu przekształca się w instrument wsparcia dla rozwoju energetyki opartej na odnawialnych źródłach energii. Tym samym bardziej wiąże się z celami polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej niż z narzędziem do wzmacniania solidarności energetycznej między państwami członkowskimi oraz ograniczania zależności od producentów wykorzystujących handel energią do realizacji własnych interesów politycznych.

Najważniejszy postulat unii energetycznej dotyczy rozbudowy połączeń pomiędzy państwami członkowskimi, umożliwiających zwiększony przesył energii elektrycznej i gazu ziemnego. Przyjęto założenie, że do 2020 r. przepustowość połączeń między państwami ma pozwolić na wymianę energii elektrycznej odpowiadającej 10 proc. udziałowi w rynku danego państwa¹⁵. Takiego celu jednak nie wskazano przy budowie połączeń gazowych, ograniczając się jedynie do wskazania, że powinny być budowane na wzór działań prowadzonych w Europie Środkowej i Południowo-Wschodniej (dotyczy m.in. projektów realizowanych przez Grupę Wyszehradzką)¹⁶. Warto zapytać, dlaczego unia energetyczna kładzie tak duży nacisk na budowę relatywnie dużej mocy połączeń elektroenergetycznych pomiędzy państwami członkowskimi? Skąd wziął się postulat mocy połączeń odpowiadających 10 proc. udziałowi danego państwa w rynku energii elektrycznej? Jest bardzo prawdopodobne, że nacisk na budowę interkonektorów elektrycznych ma bezpośredni związek z dynamiczną rozbudową energetyki wiatrowej i solarnej w niektórych z państw UE oraz nasileniem się negatywnych charakterystyk w ich systemach elektroenergetycznych. Tu potrzebne jest

¹⁵ *Konkluzje Rady Europejskiej...*, *op.cit.* s. 2.

¹⁶ *Ibidem*, s. 3.

krótkie wyjaśnienie: warunkiem prawidłowego funkcjonowania systemu przesyłu energii elektrycznej jest utrzymanie stabilnej mocy w systemie. Jeśli następują zbyt duże wahania, wówczas następuje blackout, czyli nieplanowane wyłączenie. Zarówno wiatraki, jak i panele fotowoltaiczne dostarczają energię, gdy panują odpowiednie warunki – gdy jest wiatr i świeci słońce. Gdy zmieniają się warunki pogodowe, energetyka odnawialna musi zostać zastąpiona elektrowniami szczytowymi czasowo uzupełniającymi niedobory energii elektrycznej w systemie. W związku z tym do niezawodnego funkcjonowania energetyki odnawialnej niezbędne jest utrzymywanie gazowych elektrowni szczytowych oraz rozbudowa linii energetycznych między krajami. Budowa połączeń umożliwi przesyłanie nadwyżek energii w szczycie do krajów sąsiednich i tym samym przerzucenie na ich systemy elektroenergetyczne kosztów stabilizacji (największy nacisk na przyjęcie tego warunku wywierały Niemcy oraz Hiszpania, państwa o silnie rozbudowanej energetyce odnawialnej). Dla Polski rozbudowa połączeń elektroenergetycznych np. z Niemcami nie jest korzystna.

Jej zachodni sąsiad ma silnie rozbudowane farmy wiatrowe i panele fotowoltaiczne na terenach przygranicznych. Tak duże nagromadzenie energetyki odnawialnej w regionie przyczynia się do trudności w stabilizowaniu przesyłu. Dodatkowo Niemcy wraz z Austrią posiadają wspólny system energetyczny, co powoduje, że farmy wiatrowe umiejscowione na wschodzie Niemiec produkują energię elektryczną na potrzeby Austrii i południowych landów RFN. W związku z tym wytwarzany nadmiarowo prąd destabilizuje krajowy system elektroenergetyczny wnikając połączeniami do zachodniej granicy Polski. Doprowadza to do wymiernych strat i konieczności ponoszenia dodatkowych kosztów stabilizowania krajowego systemu elektroenergetycznego. W celu przeciwdziałania Polska zdecydowała się na zainstalowanie urządzeń blokujących niekontrolowany przepływ energii z Niemiec (tzw. przesuwniki fazowe) oraz powstrzymuje się przed rozbudową interkonektorów energii elektrycznej. Unia energetyczna prawdopodobnie utrudni taką obronę krajowego systemu elektroenergetycznego – jednym z istotnych założeń jest rozbudowa mocy połączeń elektroenergetycznych między krajami sąsiednimi w UE. Z tym wiążą się kolejne zagrożenia. Im więcej połączeń, tym większy handel energią elektryczną i wzrost obrotów towarowych giełd energii. Tam odbiorcy hurtowi kupią potrzebny im prąd po najniższej cenie. Można zauważyć, że te zasady, zgodne ze szkołą liberalnej ekonomii, są korzystne dla odbiorcy, który dzięki rywalizacji między producentami dostaje tańszy produkt. Tu jednak pojawiają się problemy związane z nierównym traktowaniem podmiotów. W kontekście otwarcia krajowego

rynku m.in. na dostawców z Niemiec, do Polski trafi tańsza energia elektryczna z RFN, która znacznie wypierać krajowych producentów. Jednak niemiecki prąd jest tańszy od produkowanego w Polsce, ponieważ jest mocno dotoowany – to odbiorcy indywidualni płacą za energię elektryczną dużo drożej, co umożliwia sprzedawanie energii na giełdzie towarowej oraz odbiorcom przemysłowym poniżej rzeczywistych kosztów jej wytworzenia¹⁷. W konsekwencji unii energetycznej polski rynek elektroenergetyczny będzie otwierał się na dostawy z Niemiec, co będzie miało wymierny wpływ na utratę konkurencyjności przez rodzime koncerny elektroenergetyczne. Prognozuje się, że już ok. 2020 r. Polska stanie się importerem energii elektrycznej netto, choć przez wiele dekad była eksporterem prądu¹⁸. Do 2017 r. zostanie wybudowane nowe połączenie elektroenergetyczne między Polską a Niemcami o mocy 1,5 tys. MW¹⁹. Utrata rynku dostaw przez polskie koncerny będzie znacząca. Szacuje się, że w wyniku utraty przewag cenowych polskie koncerny nie wybudują planowanych wcześniej elektrowni węglowych o mocy rzędu 1,5–2,5 tys. MW. W związku z tym zmniejszy się zapotrzebowanie na krajowy węgiel. Precyzyjne oszacowanie skali redukcji zapotrzebowania na węgiel jest trudne – będzie nie mniejsze, niż kilka milionów ton utraconego popytu. Te tendencje utraty konkurencyjności polskiej elektroenergetyki na rzecz producentów prądu z Niemiec mogą nasilić się w kolejnej dekadzie. Komisja Europejska prognozuje, że w latach 2020–2030 nastąpi rozbudowa połączeń elektrycznych między krajami do poziomu 15 proc. ich rocznej produkcji. Te propozycje zostaną przedłożone państwu członkowskiemu już w 2016 r.²⁰

¹⁷ A. Ancygier, *Niemiecka polityka klimatyczna i jej uwarunkowania*, Biuletyn Niemiecki Nr 41 z 30 października 2013 r., Centrum Stosunków Międzynarodowych, s. 3–4, http://fwpn.org.pl/assets/Publikacje/Biuletyn_Niemiecki/BIULETYN_NIEMIECKI_NR_41.pdf (dostęp: 23 listopada 2015 r.).

¹⁸ *Wypowiedź Moniki Morawieckiej*, Dyrektora Obszaru Strategii i Współpracy Międzynarodowej, Polskiej Grupy Energetycznej na marginesie Konferencji „Unia energetyczna – polityka i rynek” zorganizowanej przez Polski Instytut Spraw Międzynarodowych w dniu 25 maja 2015 r.

¹⁹ Pełny zapis przebiegu posiedzenia komisji do spraw Unii Europejskiej nr 346 z dnia 8 lipca 2015 r., Kancelaria Sejmu Biuro Komisji Sejmowych, s. 12, <http://orka.sejm.gov.pl/zapisy7.nsf/0/368AFA8E4368896C1257E82004A84CF/%24File/0481307.pdf> (dostęp: 1 grudnia 2015 r.).

²⁰ *Pakiet Dotyczący Unii Energetycznej, Plan Działania w zakresie Unii Energetycznej*, Załącznik nr 1 do Komunikatu Komisji Do Parlamentu Europejskiego, 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 z dnia 25 lutego 2015 r. COM(2015) 80 final, s. 2.

Prawo i gaz

Kolejne postulaty unii energetycznej zakładają pełne wdrożenie i ściśle egzekwowanie istniejącego prawodawstwa w dziedzinie energii²¹, wzmocnienie ram prawodawczych dotyczących bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej i gazu²² oraz zapewnienie pełnej zgodności z prawem unijnym wszystkich umów dotyczących kupowania gazu od dostawców zewnętrznych, poprzez zwiększenie przejrzystości umów i zwiększenie ich zgodności z unijnymi postanowieniami w zakresie bezpieczeństwa energetycznego²³. Te postulaty odnoszą się m.in. do kontraktów gazowych zawieranych przez podmioty komercyjne. Zakłada się konieczność przyjęcia określonych standardów w umowach, co umożliwi zwiększenie ich transparentności. Obecnie poszczególne umowy komercyjne bardzo się różnią między sobą. Jednym z pomysłów może być ustalenie katalogu klauzul, których nie można stosować z uwagi na obowiązujące w UE prawo. Taką klauzulą jest zakaz reeksportu, w myśl której państwo kupujące np. gaz od Federacji Rosyjskiej nie może sprzedać go dalej²⁴. Dodatkowo zapisy unii energetycznej zakładają prawo wglądu urzędników Komisji Europejskiej do zapisów kontraktów komercyjnych, zarówno przed ich podpisaniem, jak i po podpisaniu (*ex ante* oraz *ex post*), w celu sprawdzenia ich zgodności z obowiązującym prawem. Trzeba nadmienić, że te rozwiązania zostały przeniesione z zasad już obowiązujących w kontraktach międzyrządowych na dostawy gazu. Trzeba zauważyć, że to dobre rozwiązania sprzyjające poprawie przejrzystości kontraktów komercyjnych, jednak ich wprowadzenie w życie będzie prawdopodobnie bardzo żmudne z uwagi na opór dużych, zachodnioeuropejskich koncernów kupujących komercyjnie gaz od różnych dostawców, w tym także Federacji Rosyjskiej.

Postulat wzmocnienia ram prawodawczych, dotyczących bezpieczeństwa dostaw gazu, umożliwi osiągnięcie lepszej współpracy na poziomie ponadregionalnym w UE, w sytuacji odcięcia dostaw. Jest zgodą na korzystne zmiany w *Rozporządzeniu 994/2010*, dotyczącym bezpieczeństwa dostaw gazu.

²¹ *Konkluzje Rady Europejskiej...*, *op.cit.*, s. 1.

²² *Ibidem*.

²³ *Ibidem*, s. 2.

²⁴ *Unia energetyczna – jak ją czytać?* Centrum Strategii Energetycznych Instytutu Badań nad Gospodarką rynkową z 16 marca 2015 s. 6, <http://cse.ibnigr.pl/unia-energetyczna-jak-ja-czytac/> (dostęp: 23 listopada 2015 r.).

Te koncepcje doprecyzowania obecnie istniejących zapisów wypływają z doświadczeń, jakie zostały uzyskane przez Komisję Europejską po wykonaniu i analizie serii tzw. stress testów, weryfikujących odporność systemów gazowych poszczególnych państw na potencjalne przerwy w dostawach m.in. z Federacji Rosyjskiej. Analiza wykazała, że istnieją luki w systemie administracyjnym i wykonawczym na poziomie regionalnym, łączącym działania pomocowe dla grupy krajów członkowskich. Okazało się, że plany poszczególnych państw nie są ze sobą skorelowane, co powoduje, że np. kilka państw założyło pomoc państw sąsiednich, które w sytuacji kryzysowej, choć mogłyby pomóc pojedynczym państwom, to z przyczyn obiektywnych nie byłyby w stanie zaspokoić potrzeb kilku państw. Z kolei niektóre z planów zakładały pomoc z kierunku zachodniego, ponieważ istnieją odpowiednie gazociągi, jednak nie przewidziały, że w sytuacji odcięcia dostaw, sąsiednie państwo nie będzie miało wolnego gazu na zaspokojenie tych potrzeb²⁵. Identyfikacja wyżej wymienionych problemów spowodowała wpisanie do założeń unii energetycznej postulatu wzmocnienia prawa mającego za cel poprawę bezpieczeństwa dostaw. W tym konkretnym przypadku doprowadzi to do przyspieszenia prac nad budową ponadregionalnych planów przewidujących budowę skutecznych dostaw w sytuacji kryzysowej.

Pojawiły się także propozycje kolejnych instrumentów Unii w sektorze gazu ziemnego²⁶, jednak ich znaczenie na obecnym etapie prac jest niewielkie – są raczej sygnałem zgody państw UE na uruchomienie prac nad nimi, nie zaś opisem wypracowanego mechanizmu. Należy do nich „miękką” propozycja m.in. budowy dobrowolnych grup odbiorców gazu, mogących negocjować dostawy od producentów spoza UE. Ta inicjatywa pojawiła się w kontekście potencjalnych dostaw gazu np. z Turkmenistanu, za pośrednictwem Południowego Korytarza Energetycznego. W mniejszym stopniu postulat ten odnosi się do zakupów gazu z Rosji, z uwagi na realistyczną ocenę różnicy interesów wśród konsumentów z UE.

Odnawialne źródła energii i wydobywanie węgla i ropy naftowej

W zapisach unii energetycznej można wyodrębnić część poświęconą surowcom energetycznym oraz źródłom wytwarzania energii elektrycznej. Warto przy tym zauważyć, że konkretne zapisy koncentrują się w największym

²⁵ *Ibidem*, s. 4.

²⁶ *Konkluzje Rady Europejskiej ...*, *op.cit.*, s. 2.

stopniu na sektorze odnawialnych źródeł energii. Postulowane jest m.in. rozwijanie prawodawstwa dotyczącego redukcji emisji CO₂, efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii²⁷. Postuluje się opracowanie strategii w zakresie technologii i innowacji klimatyczno-energetycznych, odnoszącej się m.in. do odnawialnych źródeł energii nowej generacji²⁸. Opracowywanie nowej struktury rynku, powinno być tworzone m.in. z uwzględnieniem celu, jakim jest ściślejsza współpraca regionalna pomagająca zintegrowaniu odnawialnych źródeł energii²⁹. W omawianym dokumencie żadna inna metoda wytwarzania energii elektrycznej nie jest wymieniana z nazwy, z wyjątkiem energetyki odnawialnej. Ta analiza przypomina o istotnym celu unii energetycznej, jakim jest wsparcie dla pojedynczego sektora elektroenergetyki. Dla odmiany zapisy o wykorzystaniu własnych paliw kopalnych są nieostre. Nie można odnaleźć żadnej części, która w sposób jednoznaczny odnosiłaby się do postulowanej w 2014 r. przez premiera D. Tuska rehabilitacji węgla. Istniejące zapisy postulują poszanowanie praw państw członkowskich do wykorzystywania różnych rodzajów paliw, zgodnie z własnymi decyzjami³⁰. Kolejny zapis parafrazuje wcześniejszą treść, wskazując na przestrzeganie suwerennych praw do prowadzenia poszukiwań, jak i wykorzystywania własnych zasobów³¹. Jednak w opinii specjalistów, w większym stopniu odnosi się do węglowodorów, w tym wypadku gazu zarówno konwencjonalnego, jak i niekonwencjonalnego oraz ropy niekonwencjonalnej. Pośrednio może dotyczyć węgla, pod warunkiem wyboru takich technologii jego wykorzystania, które przyczynią się do redukcji emisji dwutlenku węgla. Warto nadmienić, że obecnie nie pojawiły się możliwe do zastosowania przemysłowego technologie dla węgla spełniające postulat redukcji emisji³².

Podsumowanie

Drogi rozwoju polskiej energetyki w coraz większym stopniu są kształtowane przez politykę Unii Europejskiej, dotyczącą takich zagadnień jak: klimat i energia, ochrona środowiska oraz rozwój konkurencji. Te priorytety w coraz większym stopniu determinują możliwości działania, utrudniając

²⁷ *Konkluzje Rady Europejskiej...*, *op.cit.*, s. 2.

²⁸ *Ibidem.*

²⁹ *Ibidem.*

³⁰ *Ibidem.*

³¹ *Ibidem.*

³² *Unia energetyczna – jak ją czytać?...* *op.cit.*, s. 9.

zarazem obranie innego kierunku działań³³. Otoczenie regulacyjne, przyjmowane na poziomie Unii Europejskiej, może w nieodległej przyszłości coraz silniej oddziaływać nie tylko na polską energetykę, ale też pośrednio na tempo wzrostu gospodarczego kraju. Z tej perspektywy unia energetyczna jest jednym z kolejnych instrumentów mających za cel przebudowanie rynku energii w UE. Stanowi logiczne uzupełnienie kluczowej dla przemysłu energii polityki klimatyczno-energetycznej. Nietrudno odnaleźć węzłowe zagadnienia unii energetycznej, która jest skoncentrowana na dwóch elementach – koncepcji zwiększenia wymiany handlowej między państwami członkowskimi w energii elektrycznej oraz wsparcia dla rozwoju elektroenergetyki opartej na odnawialnych źródłach energii (m.in. generacja wiatrowa i fotowoltaiczna). Te dwa zagadnienia nierozzerwalnie się ze sobą wiążą z uwagi na charakterystykę techniczną produkcji prądu z odnawialnych źródeł. OZE produkują prąd nierównomiernie, co wymaga stabilizowania systemu elektroenergetycznego, aby zapobiegać niekontrolowanym wyłączeniom. Im większa jest sieć, do której energię dostarczają źródła odnawialne, tym szerzej się ona rozprzestrzenia i zmniejsza się ryzyko wyłączeń. Jest bardzo prawdopodobne, że jest to najważniejsza przyczyna zaplanowanego w unii energetycznej zobowiązania rozbudowy sieci elektrycznej między państwami, aby 10 proc. potrzebnej na danym rynku energii mogło być dostarczane z państw sąsiednich. Trzeba przypomnieć, że na kolejną dekadę zaplanowano rozwój tych połączeń do 15 proc. Te działania są właściwie tożsame z liberalizacją rynków: zredukowane są bariery prawne, a odbiorcy będą mogli kupować energię elektryczną od najtańszego dostawcy. Warto zauważyć, że wielu dostawców dotuje dostarczaną energię, sprzedając ją poniżej kosztów wytworzenia. Jest prawdopodobne, że słabsi producenci nie zastosują tych metod subsydiowania, z uwagi na niemożność znalezienia źródeł stałych dotacji i zaczną przegrywać walkę konkurencyjną z silniejszymi producentami. W ten sposób w przyszłości rynek energii może zacząć się konsolidować wokół wielkich zachodnioeuropejskich koncernów energetycznych, czemu może towarzyszyć słabnięcie lub nawet upadek mniejszych. Powyższa zależność może, choć nie musi, opisywać relacje polsko-niemieckie w sektorze elektroenergetyki. Nie jest bowiem przesądzone, że mechanizmy unii energetycznej dotyczące sektora energii elektrycznej przyniosą taki skutek, jednak czynią taki scenariusz bardziej prawdopodobnym w przyszłości.

³³ K. Bolesta, *Unijne ramy polskiej energetyki*. Centrum Strategii Energetycznych Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową z 8 maja 2015 r. s. 1, 2, <http://cse.ibnigr.pl/unijne-ramy-polskiej-energetyki/> (dostęp: 18 listopada 2015 r.).

Z kolei zapisy dotyczące poprawy bezpieczeństwa dostaw gazu są korzystne dla strony polskiej. Bez wątplenia poprawy wymaga istniejące prawodawstwo mające za cel skuteczne uruchomienie dostaw awaryjnych w sytuacji odcięcia przesyłu z Federacji Rosyjskiej. Dużą wartością dla czystości relacji ekonomicznych i zapobiegania dyskryminacji niektórych odbiorców gazu jest postulat wglądu Komisji Europejskiej do umów zawieranych przez producentów. Jeśli w przyszłości zostanie wprowadzony w życie, to z pewnością przyczyni się do większej przejrzystości w handlu gazem i umożliwi m.in. eliminowanie nierynkowych klauzul z kontraktów. Ważne jest także wsparcie budowy dobrowolnych grup do wspólnych zakupów gazu, choć to tylko niewielka część zarysowanej przez polską stronę koncepcji budowy agencji do spraw zakupów gazu dla wszystkich zainteresowanych w Unii Europejskiej. Można wskazać, że właściwie wszystkie zapisy unii energetycznej na temat rynku gazu ziemnego są zgodne z interesami Polski. Na zakończenie warto wtrącić uwagę natury generalnej. Czytając dowolny dokument w całości można na początku łatwo odnaleźć wszystkie ważne kwestie, jakie zostały w nim poruszone. Następnie warto przejść do analizy, jaką wagę przywiązuje ów dokument do poszczególnych, omawianych w nim zagadnień. Analizując takimi narzędziami unię energetyczną można zauważyć, że kluczowa rola została przypisana rozwojowi odnawialnych źródeł produkcji energii elektrycznej i wywiedzionemu z tego priorytetu postulatuwi rozbudowy połączeń elektrycznych między państwami członkowskimi. Z kolei zapisy dotyczące rynku gazu ziemnego mają mniejszą wagę i stanowią uzupełnienie dla treści zasadniczych. Można z tej perspektywy zauważyć, że w zamian za przyjęcie rozwiązań zwiększających bezpieczeństwo na rynku gazu ziemnego przyjęliśmy rozwiązania dla rynku elektroenergetycznego, które zwiększają w przyszłości ryzyka rynkowe i inwestycyjne dla polskich koncernów. Warto przypomnieć, że przemysł elektroenergetyczny w kraju jest wielokrotnie większy, niż gazowy.