

Beata Molo

prof. nadzw. dr hab., Katedra Stosunków Międzynarodowych,
Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

„WSPÓLNA” POLITYKA ENERGETYCZNA W KONTEKŚCIE TENDENCJI DEZINTEGRACYJNYCH UNII EUROPEJSKIEJ

Wprowadzenie

Jednym z fundamentów integracji europejskiej stała się współpraca energetyczna zainicjowana jeszcze w latach 50. XX wieku, wraz z Traktatem ustanawiającym Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (18 kwietnia 1951) oraz traktatami rzymskimi ustanawiającymi Europejską Wspólnotę Gospodarczą i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (25 marca 1957). Rozwijała się ona zasadniczo w następstwie pogłębiania integracji w innych sektorach. Jednakże dopiero zmiany, które zachodziły w ostatnich latach, doprowadziły do wypracowania polityki energetycznej Unii Europejskiej, której kluczowymi elementami są działania na rzecz bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego, liberalizacja sektora energetycznego, mająca na celu stworzenie rynku wewnętrznego energii, jak również w zakresie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, rozwijania odnawialnych źródeł energii i zwiększania efektywności energetycznej.

Celem artykułu jest przedstawienie problemu efektywności procesu uwspólnotowania polityki energetycznej Unii Europejskiej (UE) w kontekście tendencji dezintegracyjnych i renacjonalizacji. Problem przyszłości „wspólnej” polityki energetycznej UE jest rozpatrywany w kontekście tzw. Brexit’u i jego

implikacji dla kształtowania polityki energetycznej UE. Wielka Brytania to jeden z największych rynków energii w UE i co istotne, inicjator wprowadzenia na agendę polityki energetycznej WE/UE kwestii liberalizacji rynku energii, ochrony klimatu oraz zachowania przez państwa członkowskie swobody kształtowania mieszanki energetycznej. Ponadto w opracowaniu uwzględnione zostaną działania, które podważają zasady i reguły „wspólnej” polityki energetycznej UE takie, jak decyzja Komisji Europejskiej (KE) z 28 października 2016 r. w sprawie zwiększenia wykorzystywanej przez Gazprom przepustowości gazociągu OPAL (lądowej odnogi Nord Stream) czy też problem intensyfikowania współpracy w sektorze energetycznym pomiędzy niektórymi państwami członkowskimi UE a Rosją, na przykładzie projektu gazociągu Nord Stream 2.

Proces uwspólnotowienia polityki energetycznej Unii Europejskiej

„Wspólna” polityka energetyczna Unii Europejskiej jest w fazie dynamicznego rozwoju; finalnie celem jest pełne uwspólnotowienie tej polityki. Uwspólnotowienie jest rozumiane, „jako dynamiczny transfer obszaru integracyjnego podporządkowanego dotąd reżimowi metody międzyrządowej do sfery objętej już zasadami metody wspólnotowej”¹. Innymi słowy, uwspólnotowienie to transfer na szczebel unijny kompetencji państw członkowskich w dziedzinie polityki energetycznej i podporządkowaniu ich metodzie wspólnotowej. Podstawy traktatowe polityki energetycznej Unii Europejskiej stworzył Traktat z Lizbony², podpisany 13 grudnia 2007 r., w wyodrębnionym Tytule XXI – *Energetyka*. Traktat ten nie tworzył wprawdzie „wspólnej” polityki energetycznej, niemniej jednak wprowadzenie odrębnego tytułu obejmującego tę dziedzinę w ramach kompetencji dzielonych (art. 4 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, TFUE)³ ocenia się, jako istotny etap w procesie uwspólnotowienia polityki energetycznej. Dzięki temu, że polityka energetyczna jest jednym z obszarów kompetencji dzielonych, Komisja Europejska zyskała uprawnienia do „działania” i inicjowania aktów prawnych w tej dziedzinie.

Pomijając kwestie szczegółowe należy podkreślić, że polityka energetyczna Unii Europejskiej znajduje się pod wpływem innych obszarów współpracy. Oznacza to, że UE uzyskała wpływ na politykę energetyczną przez swoje kompetencje dotyczące „rynku wewnętrznego”, „sieci transeuropejskich”, „środowiska”, zaś art. 194 TFUE (art. 176a Traktatu z Lizbony) stwarza także podstawy do rozwoju zewnętrznego wymiaru polityki energetycznej. Warto nadmienić,

¹ J.J. Węc, *Spór o kształt instytucjonalny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej 1950–2005*, Kraków 2006, s. 10.

² *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólną notę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.*, Dz. U. UE C 306 z 17.12.2007.

³ *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, Dz. U. UE C 202 z 07.06.2016, s. 51.

że uzupełniony art. 122 ust. 1 TFUE (dawny art. 100 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, TWE)⁴ dotyczący polityki gospodarczej, wzmacnia bezpieczeństwo państw członkowskich, ponieważ uprawnia Radę, na wniosek Komisji Europejskiej, do podjęcia działań w „duchu solidarności” w wypadku wystąpienia trudności w zaopatrzeniu w energię.

Ramy zarządzania sektorem energii, stworzone przez Traktat z Lizbony, są istotnie ograniczone prawem państw członkowskich do określenia „warunków wykorzystywania jego zasobów energetycznych, wyboru między różnymi źródłami energii i ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię” (art. 194 ust. 2 TFUE)⁵. Oznacza to, że to państwa członkowskie kształtują swoją mieszankę energetyczną. W konsekwencji powstaje zasadnicza sprzeczność pomiędzy celem stworzenia jednolitego rynku wewnętrznego energii a narodową suwerennością w kształtowaniu mieszanki energetycznej. Ponadto scaleniu sektora energetycznego Unii Europejskiej nie służy utrzymanie odrębności Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej.

Urzeczywistnienie celów polityki energetycznej UE, określonych w art. 194 TFUE („zapewnienie funkcjonowania rynku energii, zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w UE, wsparcie efektywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych form energii oraz wspieranie wzajemnych połączeń między sieciami energii”⁶), powinno pozostawać w zgodzie z „duchem solidarności między państwami członkowskimi”, w ramach „urzeczywistnienia albo funkcjonowania rynku wewnętrznego” i uwzględniać „potrzeby utrzymania i polepszenia środowiska naturalnego”.

Kształtowanie „wspólnej” polityki energetycznej UE przebiegało do tychczas w kilku etapach, dla których cezurami czasowymi stały się ważne wydarzenia na rynkach energii. Do lat 70. XX wieku sytuacja energetyczna Wspólnot Europejskich była korzystna i nie skłaniała do przyjęcia jednolitej polityki energetycznej na poziomie europejskim. Państwa członkowskie korzystały z pewnych i tanich źródeł surowców energetycznych pochodzących głównie z państw Bliskiego Wschodu. Zmiany następowały w efekcie kryzysów naftowych z 1973 i 1979 r., jak też wskutek poważnych przekształceń bilansu energetycznego WE⁷. Efektem tego stanu rzeczy w kolejnych latach było przyjęcie szeregu dyrektyw, które dotyczyły przede wszystkim sposobu radzenia sobie z przerwami w dostawach, a także koordynacji inwestycji, eksportu i importu ropy naftowej oraz gazu ziemnego⁸. Kolejne poszerzenia WE/UE

⁴ *Ibidem*, s. 98.

⁵ *Ibidem*, s. 135.

⁶ *Ibidem*, s. 134.

⁷ J. Pollak, S. Schubert, P. Słominski, *Die Energiepolitik der EU*, Wien 2010, s. 68 i n.

⁸ M. Kaczmarek, *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 31–32.

wpływały na rozwój polityki energetycznej, np. przystąpienie państw skandynawskich spowodowało zaakcentowanie potrzeby ochrony środowiska w procesie kształtowania tej polityki. Zwłaszcza Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu z 1992 roku i podpisanie Protokołu z Kioto w 1997 r. stanowiły istotne bodźce do zaangażowania się WE/UE w ochronę środowiska i klimatu⁹. Kolejnym impulsem do wypracowania jednolitej polityki energetycznej stało się dążenie Wspólnot do stworzenia wspólnego rynku. Istotne znaczenie w związku z tym miał *Jednolity Akt Europejski*, podpisany 28 lutego 1986 r. Początkowo energetyka nie została włączona do obszaru objętego zasadami jednolitego rynku, z powodu zdominowania sektora przez silne narodowe polityki, znaczącą rolę państwa¹⁰, jak i sprzeczne interesy państw członkowskich. Także w późniejszych latach polityka energetyczna musiała być rozwijana na bazie tych postanowień Traktatu z Maastricht, które mogły mieć na nią jedynie pośredni wpływ – przede wszystkim dotyczący ustanowienia i funkcjonowania jednolitego rynku oraz odnoszący się do konkurencji – bowiem w Traktacie nie wprowadzono oddzielnego tytułu dotyczącego sektora energii.

Istotnymi etapami w procesie kształtowania polityki energetycznej UE były kolejne fazy liberalizacji wewnętrznego rynku energii. Wiązały się one z publikowanymi przez Komisję Europejską tzw. pakietami energetycznymi. Proces ten został zainicjowany na początku lat 90. XX wieku wraz z przedstawieniem przez Komisję, 22 stycznia 1992 r., tzw. pierwszego pakietu energetycznego, który ostatecznie – jako dyrektywa 96/92/WE (elektroenergetyczna, której celem było stworzenie podstaw prawnych do stopniowego tworzenia konkurencyjnego i niedyskryminującego rynku elektroenergetycznego)¹¹ oraz dyrektywa 98/30/WE (gazowa, której celem było stworzenie konkurencyjnego rynku gazu ziemnego)¹², został włączony do prawa wspólnotowego. W celu pogłębienia liberalizacji sektora w 2003 r. przyjęto tzw. drugi pakiet energetyczny: rozporządzenie (WE) nr 1228/2003 w sprawie warunków dostępu do sieci elektroenergetycznej¹³, dyrektywa 2003/54/WE (elektroenergetyczna)¹⁴ oraz dyrektywa 2003/55/

⁹ S. Fischer, *Auf dem Weg zur gemeinsamen Energiepolitik. Strategien, Instrumente und Politikgestaltung in der Europäischen Union*, Baden-Baden 2011, s. 43.

¹⁰ M. Kaczmarek, *op. cit.*, s. 32.

¹¹ Dyrektywa 96/92/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 grudnia 1996 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej (Dz. Urz. WE L 27 z 30.01.1997).

¹² Dyrektywa 98/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. dotycząca wspólnych zasad w odniesieniu do rynku wewnętrznego gazu ziemnego (Dz. Urz. WE L 204 z 21.07.1998).

¹³ Rozporządzenie (WE) nr 1228/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej (Dz. Urz. UE L 176 z 15.07.2003).

¹⁴ Dyrektywa 2003/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 96/92/WE (Dz. Urz. UE L 176 z 15.07.2003).

WE (gazowa)¹⁵. 19 września 2007 r. KE przedstawiła trzeci pakiet legislacyjny dotyczący wewnętrznego rynku energii, którego przyjęcie miało uzupełnić istniejące regulacje tak, aby zapewnić skuteczniejszą konkurencję oraz stworzyć warunki sprzyjające inwestycjom, dywersyfikacji dostaw i ich bezpieczeństwu. W marcu 2009 r. doszło do ostatecznego porozumienia dotyczącego propozycji przepisów liberalizujących rynek energii elektrycznej i gazu ziemnego, zaś w czerwcu 2009 r. Rada Europejska przyjęła tzw. trzeci pakiet energetyczny¹⁶.

Rozszerzenie Unii Europejskiej w 2004 r. o dziesięć państw (Cypr, Czechy, Estonię, Litwę, Łotwę, Maltę, Polskę, Słowację, Słowenię i Węgry) przyniosło nową sytuację energetyczną oraz szereg nowych wyzwań dla Unii Europejskiej. W szczególności stosunki większości państw środkowo-wschodnioeuropejskich z Federacją Rosyjską zmieniły sposób postrzegania największego dostawcy surowców energetycznych na rynek UE. Bruksela po raz pierwszy została skonfrontowana z tak znacznymi zależnościami surowcowymi państw członkowskich z dostawcą spoza UE. Tym samym wewnątrz Unii Europejskiej pojawił się nacisk na kwestię zapewnienia bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego. Ponadto związek pomiędzy bezpieczeństwem zaopatrzenia energetycznego a problemem ochrony klimatu stał się bardziej skomplikowany z powodu wykorzystywania rodzimego węgla w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, jako gwaranta bezpieczeństwa energetycznego. Stąd też na nieformalnym spotkaniu unijnych szefów rządów i państw, w marcu 2005 r. w Hampton Court, bezpieczeństwo dostaw, obok konkurencyjności i zrównoważonego rozwoju, zostało zaliczone do zasadniczych celów polityki energetycznej Unii Europejskiej¹⁷.

Kolejnym ważnym krokiem w procesie uwspólnotowienia polityki energetycznej UE było opublikowanie, 10 stycznia 2007 r., komunikatu Komisji Europejskiej – *Europejska Polityka Energetyczna*. Zostały w nim określone wyzwania stojące przed Unią Europejską w sektorze energetycznym, strategiczne cele (obniżenie emisji gazów cieplarnianych w UE o 20%, wzrost udziału energii ze źródeł odnawialnych w łącznym zużyciu energii o 20% oraz

¹⁵ Dyrektywa 2003/55/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 98/30/WE (Dz. Urz. UE L 176 z 15.07.2003, s. 57).

¹⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE; Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 713/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 714/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1228/2003; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 715/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1775/2005).

¹⁷ S. Fischer, *op. cit.*, s. 45.

zwiększenie efektywności energetycznej o 20% do 2020 r.), które powinny wyznaczać kierunek rozwoju przyszłej polityki oraz plan działania – środki, które należy podjąć w celu realizacji polityki energetycznej. Komunikat Komisji Europejskiej stanowił podstawę przyjętego przez Radę Europejską, podczas posiedzenia 8–9 marca 2007 r., planu działań Rady Europejskiej (2007–2009) – *Europejska Polityka Energetyczna*¹⁸. Przyjęcie przez Radę kompleksowej wizji polityki energetycznej UE otworzyło drogę do dalszych, daleko idących propozycji zmian w funkcjonowaniu sektora energetycznego. Przedstawiona w dokumencie strategia realizowana jest poprzez zaakceptowanie, w 2008 r., pakietu energetyczno-klimatycznego, mającego na celu osiągnięcie przyjętego przez Radę Europejską zobowiązania dotyczącego przeciwdziałania zmianom klimatu i promowania odnawialnych źródeł energii¹⁹.

Natomiast propozycje długoterminowej strategii rozwoju gospodarki niskoemisyjnej w UE zostały zaproponowane przez Komisję Europejską w opublikowanym, 8 marca 2011 r., Komunikacie *Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.*²⁰. W komunikacie zapisano, że „przekształcenie w konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną oznacza ograniczenie wewnętrznych emisji UE do 2050 r. o 80% w porównaniu z poziomem z 1990 r.”. Komisja Europejska rozważyła szereg potencjalnych scenariuszy ukazujących sposoby realizacji tego celu, z których wynika, że redukcja wewnętrznych emisji o 40% i 60% poniżej poziomów z 1990 r. byłaby możliwa do osiągnięcia odpowiednio w 2030 i 2040 r. Taka ścieżka oznaczałaby roczne redukcje w porównaniu z 1990 r. o około 1% w pierwszych do 2020 r., 1,5% od 2020 do 2030 r. i 2% od 2030 do 2050 r. Działania w kluczowych sektorach, tj. w sektorze transportu oraz energetyki, do 2050 r. zostały następnie uszczegółowione w Komunikacie Komisji Europejskiej z 28 marca 2011 r. – *Biała Księga*,

¹⁸ Rada Europejska w Brukseli. *Konkluzje prezydencji*, Bruksela, 8–9 marca 2007, [http://www.ukie.gov.pl/HLP/moint.nsf/0/EEAEB53A8B6C92BAC125732A00364671/\\$file/ME_34\(107\)04.pdf?Open](http://www.ukie.gov.pl/HLP/moint.nsf/0/EEAEB53A8B6C92BAC125732A00364671/$file/ME_34(107)04.pdf?Open) [dostęp: 10.02.2017].

¹⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych; Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/406/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do roku 2020 zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych; Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniająca dyrektywę Rady 85/337/EWG, Euratom, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE, 2008/1/WE i rozporządzenie (WE) nr 1013/2006; Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca, i w następstwie uchylającą, dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE.

²⁰ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r., KOM(2011) 112 wersja ostateczna.

*Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*²¹ oraz w Komunikacie Komisji Europejskiej z 15 grudnia 2011 r. – *Plan działania w zakresie energii do roku 2050*²².

W marcu 2013 r. Komisja Europejska, wraz z publikacją Zielonej Księżki *Ramy dla polityki klimatyczno-energetycznej do 2030 r.*, rozpoczęła debatę o przyszłej strategii energetycznej UE. Bazując na tym dokumencie Komisja Europejska, w Komunikacie – *Ramy polityczne na okres 2020–2030 dotyczące klimatu i energii* z 4 lutego 2014 r., proponowała ustalenie na rok 2030 celu redukcji emisji gazów cieplarnianych w UE o 40% w porównaniu z rokiem 1990. W obszarze odnawialnych źródeł energii zaproponowała z kolei cel rozbudowy do 27% mierzony zużyciem energii końcowej. Pozostając wiążącym dla UE, cel ten nie będzie jednak obowiązujący indywidualnie dla państw członkowskich, lecz realizowany poprzez jasne zobowiązania podejmowane przez same państwa członkowskie²³. Ostatecznie, na posiedzeniu 23–24 października 2014 r., Rada Europejska osiągnęła porozumienie w sprawie ram politycznych dotyczących klimatu i energii do 2030 r., tj. czterech następujących celów: zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. o co najmniej 40% w porównaniu z rokiem 1990 (cel wiążący), co najmniej 27% udział energii ze źródeł odnawialnych do 2030 r. (cel wiążący), co najmniej 27% poprawa efektywności energetycznej do 2030 r. (cel orientacyjny), wspieranie budowy pełnego wewnętrznego rynku energii poprzez pilną realizację celu w postaci 10% międzysystemowych połączeń elektroenergetycznych, zwłaszcza w przypadku państw regionu Morza Bałtyckiego i Półwyspu Iberyjskiego²⁴.

W ostatnich latach problematyka polityki energetycznej UE zogniskowała się wokół unii energetycznej, jej filarów i instrumentów. Zasadniczą przesłanką zainicjowania dyskusji na temat unii energetycznej była kwestia bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego, która ponownie zyskała na znaczeniu na początku 2014 r., w kontekście kryzysu rosyjsko-ukraińskiego. 25 lutego 2015 r. Komisja Europejska opublikowała pakiet o unii energetycznej, na który składa się m.in. komunikat *Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej*

²¹ *Biała Księga, Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*, KOM(2011) 144 wersja ostateczna.

²² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Plan działania w zakresie energii do roku 2050*, KOM(2011) 885 wersja ostateczna.

²³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Ramy polityczne na okres 2020–2030 dotyczące klimatu i energii*, Bruksela, 04.02.2014, COM(2014) 15 final, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0015R\(01\)&from=PL](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0015R(01)&from=PL) [dostęp: 20.02.2017].

²⁴ Rada Europejska (23 i 24 października 2014 r.), *Konkluzje w sprawie ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030*, Bruksela, 23.10.2014 (OR. en), SN 79/14

*na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimat*²⁵. Strategia unii energetycznej opiera się na pięciu ściśle powiązanych obszarach, w celu zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego, stabilności i konkurencyjności: 1. Bezpieczeństwo energetyczne, solidarność i zaufanie. Proponowane działania mają doprowadzić do dywersyfikacji źródeł energii, dostawców i szlaków dostaw, co jest kluczowe dla zapewnienia bezpiecznych i stabilnych dostaw energii, a także uodpornienia UE na zewnętrzne kryzysy energetyczne; 2. Wewnętrzny rynek energii. Do priorytetów zaliczono lepsze połączenia międzysystemowe, pełne wdrożenie i egzekwowanie przepisów, lepszą współpracę państw członkowskich w kształtowaniu polityk energetycznych, łatwiejszy wybór dostawców energii przez obywateli państw członkowskich; 3. Efektywność energetyczna jako sposób na zmniejszenie zapotrzebowania na energię. UE powinna realizować cel poprawy efektywności energetycznej o co najmniej 27% do 2030 r. Stąd też Komisja Europejska zaproponowała zwiększenie efektywności energetycznej w budownictwie (głównie dzięki lepszym systemom ogrzewania i chłodzenia), a także działania na rzecz energooszczędnego i niskoemisyjnego sektora transportu; 4. Dekarbonizacja gospodarki. Integralną część unii energetycznej stanowi ambitna polityka przeciwdziałania zmianom klimatu, oparta na zobowiązaniu ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w UE do 2030 r. o co najmniej 40% w porównaniu z rokiem 1990; 5. Badania naukowe, innowacje i konkurencyjność. UE powinna stać się światowym liderem na rynku technologii inteligentnych sieci energetycznych i inteligentnych domów, w transporcie ekologicznym, a także globalnym ośrodkiem prac nad nowymi, zaawansowanymi technicznie i konkurencyjnymi źródłami energii odnawialnej. W dokumencie zapisano 15 działań, które mają pomóc w tworzeniu unii energetycznej. Nad procesem tworzenia unii energetycznej ma czuwać Agencja ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER).

Wyzwania dla „wspólnej” polityki energetycznej Unii Europejskiej

a) opuszczenie przez Wielką Brytanię struktur Unii Europejskiej (tzw. Brexit)

Wielka Brytania zalicza się do tych państw członkowskich Unii Europejskiej, których stanowisko wobec polityki energetycznej Unii Europejskiej pozostaje w zasadzie niezmiennie. Bowiem już w latach 80. ubiegłego wieku Komisja Europejska zyskała wsparcie Wielkiej Brytanii przy staraniach o ograniczenie, względnie wykluczenie państwowego wpływu na przedsiębiorstwa gospodarki energetycznej, zapewnienie transgranicznego handlu energią elektryczną i ga-

²⁵ Pakiet dotyczący unii energetycznej, Komunikat 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*, Bruksela, 25.02.2015, COM(2015) 80 final.

zem ziemnym, jak również wzrost efektywności kontroli konkurencji na rynkach energii. Ponadto Wielka Brytania popierała postulaty oddzielenia sieci od działalności w zakresie produkcji i dostaw. Innymi słowy Wielka Brytania opowiadała się za liberalizacją rynków energii elektrycznej i gazu ziemnego, w tym za stworzeniem niezależnych urzędów regulacji²⁶.

Wielka Brytania krytykowała wielokrotnie nadmierny wpływ Komisji Europejskiej na politykę energetyczną w obszarze dzielonej kompetencji (wytyczne dotyczące rozwoju odnawialnych źródeł energii, zwiększania efektywności energetycznej, wpływ na mieszankę energetyczną). Manifestowało się to m.in. w odrzucaniu obowiązkowych celów rozbudowy odnawialnych źródeł energii na poziomie UE, jak również decyzji Wielkiej Brytanii o systemie finansowania budowy nowych elektrowni atomowych. Szczególnie wymowne w tym względzie było stanowisko Wielkiej Brytanii, podczas szczytu szefów państw i rządów państw członkowskich UE w dniach 23–24 października 2014 r. Z jednej strony Wielka Brytania wraz z Niemcami i Francją opowiedziała się za możliwie ambitnym celem redukcji emisji gazów cieplarnianych i reformą europejskiego systemu handlu emisjami, z drugiej zaś – wraz z państwami Europy Środkowo-Wschodniej – sprzeciwiała się ustanowieniu obowiązkowych celów w zakresie rozwoju odnawialnych źródeł energii i zwiększaniu efektywności energetycznej²⁷. Ostatecznie, jak już wspomniano, spór pomiędzy Wielką Brytanią a Niemcami, dotyczący obowiązkowych narodowych celów w zakresie rozwoju odnawialnych źródeł, zakończył się formułą kompromisową przyjętą na szczycie w październiku 2014 r., której celem jest osiągnięcie – do 2030 r. – 30% udziału odnawialnych źródeł energii w ogólnym zużyciu energii bez wprowadzenia obowiązkowych celów narodowych.

Znamienne było również stanowisko Wielkiej Brytanii, jako drugiego producenta gazu ziemnego w UE, w odniesieniu do kwestii bezpieczeństwa dostaw i mechanizmu solidarności. Otóż Wielka Brytania była w pewnym sensie „sojusznikiem” Komisji Europejskiej i opowiadała się za rozwiązaniami rynkowymi i elastycznością zaopatrzenia poprzez integrację rynków. Ponadto była przeciwna rozwijaniu ścisłych, bilateralnych stosunków w sektorze gazowym z Rosją przez Niemcy i Francję. Z kolei w odniesieniu do wewnętrznego rynku energii UE Wielka Brytania opowiadała się za utrzymaniem funkcjonalnego handlu energią elektryczną i uzupełnieniem go poprzez bazującą na rozwiąza-

²⁶ S. Fischer, O. Geden, *Die Energie- und Klimapolitik der EU nach dem Brexit-Referendum. Politische Unsicherheit brems den Transformationsprozess*, „SWP-Aktuell”, 50, Juli 2016, s. 1–2; zob. B. Leimbach, F. Müller, *European Energy Policy: Balancing national interests and the need for policy change*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Climate and Energy Papers, Documentation 1/2008, Berlin.

²⁷ S. Fischer, O. Geden, *Brexit: Folgen für Europas Energie- und Klimapolitik*, „CSS Analysen zur Sicherheitspolitik”, Nr. 179, Oktober 2016, s. 2; por. S. Fischer, *Der neue EU-Rahmen für die Energie- und Klimapolitik bis 2030. Handlungsoptionen für die deutsche Energiewende-Politik*, „SWP-Aktuell” 73, Dezember 2014.

niach rynkowych integrację odnawialnych źródeł energii, jak również poprawą bezpieczeństwa zaopatrzenia²⁸.

W ocenie ekspertów opuszczenie przez Wielką Brytanię struktur Unii Europejskiej będzie miało konsekwencje dla procesu uwspólnotowienia polityki energetycznej²⁹. Jednakże w chwili obecnej trudno jest je jednoznacznie określić³⁰. Niewątpliwie będą one zależę od wynegocjowanego modelu współpracy między Wielką Brytanią a Unią Europejską: członkostwo w Europejskim Obszarze Gospodarczym (z dostępem do rynku wewnętrznego UE), umowy bilateralne lub przystąpienie do Wspólnoty Energetycznej, jako instrument eksportu regulacji unijnego rynku wewnętrznego (koncentruje się na Bałkanach Zachodnich i w Europie Płd.-Wsch.). Niemniej jednak już teraz podkreśla się, że Brexit może prowadzić do osłabienia aktywności UE w obszarze ochrony klimatu i przejęcia przez instytucje unijne roli koordynatora narodowych działań w zakresie rozwijania odnawialnych źródeł energii i wzrostu efektywności energetycznej³¹.

b) projekt gazociągu Nord Stream 2

Projekt budowy gazociągu Nord Stream 2 wywołuje szereg kontrowersji wewnątrz Unii Europejskiej. Budowie jest bowiem przeciwna część państw członkowskich; krytyczne stanowisko prezentował Parlament Europejski i odpowiedzialni za politykę energetyczną komisarze, artykułując „problematyczność” przedsięwzięcia w obliczu realizacji jednego z celów unii energetycznej, czyli dywersyfikacji dostaw surowców energetycznych – w tym przypadku gazu ziemnego.

Sygnatariuszami porozumienia dotyczącego rozbudowy gazociągu Nord Stream, z 4 września 2015 r.³², są – obok Gazpromu – niemieckie spółki BASF i Uniper (dawniej E.ON), austriacki OMV, holendersko-brytyjski Shell i francuski Engie. Wstępny projekt przewiduje budowę gazociągu biegnącego równoległe do istniejącego połączenia Nord Stream. Gazociąg ma zostać oddany do użytku do końca 2019 roku, a koszt jego budowy szacuje się na około 9,9 mld euro.

Dla transformacji energetycznej (*Energiewende*) w Niemczech gaz ziemny jest „mostem” na drodze do zrównoważonego systemu energetycznego. W ob-

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Por. R. Bolton, A. Silvast, M. Winskel, *The Implications of Brexit for Energy Policy*, July 2016, University of Edinburgh, http://www.climateexchange.org.uk/files/1014/6830/6606/EU_and_energy_policy.pdf [dostęp: 15.02.2017]; D. Helm, *Energy and climate policy after Brexit*, „Energy Futures Network”, Paper 21, October 2016.

³⁰ Por. M.G. Pollitt, *The Economic Consequences of Brexit: Energy*, EPRG Working Paper 1702, January 2017, Energy Policy Research Group, University of Cambridge, <http://www.eprg.group.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2017/01/1702-Text.pdf> [dostęp: 10.02.2017].

³¹ S. Fischer, O. Geden, *op. cit.*, s. 2.

³² *Gazprom, BASF, E.ON, ENGIE, OMV and Shell sign Shareholders Agreement on Nord Stream 2 project*, Pressemitteilung vom 04.09.2015, <http://www.gazprom.com/press/news/2015/september/article245837> [dostęp: 25.02.2017].

liczu zmniejszających się własnych rezerw surowca, spadku wydobycia w Holandii i Wielkiej Brytanii, jak również przeżywającego stagnację, względnie spadającego wydobycia w Algierii i Norwegii powstaje „luka importowa” gazu ziemnego. Stąd też projektowany gazociąg Nord Stream 2, mający być bezpośrednim połączeniem ze złożami w Syberii Zachodniej, jest postrzegany jako wkład na rzecz bezpieczeństwa zaopatrzenia zarówno Niemiec, jak i Unii Europejskiej³³. Kwestia zależności Niemiec i UE od importu surowców energetycznych uwarunkowana jest przede wszystkim dalszym rozwojem rynków energii w Niemczech, UE i państwach pozaeuropejskich. Z jednej strony podkreśla się, że wzrost efektywności energetycznej i rozwój odnawialnych źródeł energii powinny przyczynić się do zredukowania zależności od importu paliw kopalnych, także z Rosji. Z drugiej zaś podejmuje działania służące zacieśnianiu współpracy energetycznej z Federacją Rosyjską. Stąd poparcie wyrażane dla projektu gazociągu Nord Stream 2 w oficjalnych kontaktach politycznych niemiecko-rosyjskich, jak np. podczas spotkania prezydenta Rosji Władimira Putina w Moskwie w październiku 2015 r. z wicekanclerzem, federalnym ministrem gospodarki, Sigmarem Gabrielem, który miał zapewnić, że Komisja Europejska nie będzie ingerowała w realizację projektu³⁴.

Nord Stream 2 przez elity rządzące w Niemczech traktowany jest jako projekt komercyjny. Według rządu federalnego Nord Stream 2 przyczyni się do dalszej dywersyfikacji dróg dostaw gazu ziemnego. W odniesieniu do gospodarczego oddziaływania Nord Stream 2 na państwa tranzytowe, jak Polska, Słowacja i Ukraina, rząd federalny stoi na stanowisku, że w przypadku realizacji Nord Stream 2 dalej będzie następował tranzyt przez te państwa. Średnio- i długoterminowe użytkowanie systemu tranzytu gazu Ukrainy zależy od każdorazowych kosztów transportu i rozwoju rynków gazu oraz modernizacji systemu tranzytowego³⁵. Innymi słowy, gazociąg Nord Stream 2 nie doprowadzi do ograniczenia bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego do Europy Środkowej, ani też do ograniczenia roli Ukrainy w tranzycie surowca do Europy. Przy czym rząd federalny nie wskazywał, w jaki sposób będzie można utrzymać tranzyt surowca przez Ukrainę wobec przekierowywania od 2014 r. przez Gazprom coraz większych ilości gazu

³³ Zob. K. Westphal, *Gazprom und die EU-Regeln des Binnenmarktes – auch eine politische Frage*, „Russland-Analysen”, Nr. 305, 20.11.2015, s. 2–5; K.O. Lang, K. Westphal, *Nord Stream 2 – Versuch einer politischen und wirtschaftlichen Einordnung*, „SWP-Studie”, S1, Dezember 2016; K. Westphal, *Der Spaltkeil Nord Stream 2? Zur Zukunft der EU-Energiepolitik*, „Energie. Markt. Wettbewerb”, Ausgabe 5, Oktober 2016.

³⁴ A. Łoskot-Strachota, K. Popławski, *Projekt EUGAL – niemiecka odnoga Nord Stream 2*, „Analizy OSW”, 15.06.2016; G. Gnauck, *Neue Pipeline. Bei der Energieversorgung sind wir Geiseln Moskaus*, 1.11.2015, <https://www.welt.de/debatte/kommentare/article148299043/Bei-der-Energieversorgung-sind-wir-Geiseln-Moskaus.html> [dostęp: 11.02.2017].

³⁵ *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Thomas Lutze, Herbert Behrens, Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Das Nordstream-2-Projekt vor dem Hintergrund der Energiesicherheit und Sanktionspolitik gegen Russland*, Deutscher Bundestag, Drucksache 18/7789, 22.03.2016.

do Nord Stream, jak również możliwości zwiększenia dostaw przez Niemcy do tradycyjnych odbiorców surowca przesyłanego przez Ukrainę (Europa Środkowa, Południowo-Wschodnia i Włochy)³⁶.

Niemniej jednak, w ocenie polskich ekspertów, budowa gazociągu Nord Stream 2 doprowadzi do częściowego ograniczenia lub nawet całkowitego wstrzymania dostaw rosyjskiego surowca przez szlak biegnący przez Ukrainę, jak też do ograniczenia tranzytowej roli państw Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej w systemie dostaw surowca z Rosji do Europy Zachodniej i Turcji. Ponadto nasylenie rynków surowcem z Rosji może utrudnić wdrożenie planów dywersyfikacji źródeł dostaw gazu w regionie, zgodnych z celami zapewnienia każdemu państwu regionu możliwości importu surowca z trzech niezależnych źródeł³⁷.

Warto nadmienić, że podczas posiedzenia Rady Europejskiej, w dniach 17–18 marca 2016 r., premierzy Czech, Chorwacji, Estonii, Węgier, Łotwy, Litwy, Polski, Rumunii i Słowacji wystosowali do Przewodniczącego Komisji Europejskiej Jean-Claude’a Juncker’a list, w którym podkreślili, że budowa gazociągu Nord Stream 2 nie jest zgodna z głównym celem unii energetycznej, czyli dywersyfikacją szlaków tranzytowych, dostawców i źródeł energii. W ich ocenie, realizacja projektu Nord Stream 2 spowoduje, że istniejące szlaki tranzytowe, w szczególności przez Ukrainę, nie będą efektywnie wykorzystane, jak również może zaszkodzić bezpieczeństwu energetycznemu Unii Europejskiej. W związku z tym wezwali Komisję Europejską do podjęcia działań i weryfikacji zgodności projektu Nord Stream 2 z prawem i celami polityki energetycznej UE³⁸.

Objęcie udziałów w spółce Nord Stream 2 AG przez koncerny zachodnio-europejskie skutkowałyby powstaniem międzynarodowego konsorcjum, którego działalność wpływałaby bezpośrednio na sytuację na rynkach gazu w Niemczech i Polsce. Dlatego też 8 grudnia 2015 r., na podstawie stosownych przepisów prawa niemieckiego i polskiego, koncerny PAO Gazprom, E.ON Global Commodities SE, ENGIE SA, OMV Nord Stream II Holding AG, Shell Exploration and Production (LXXI) B.V. oraz Wintershall Nederland B.V. złożyły stosowny wniosek o wszczęcie w Niemczech i w Polsce procedur antymonopolowych³⁹. Celem było zbadanie, czy objęcie udziałów przez przedsiębiorstwa z UE we wspólnym konsorcjum z Gazpromem nie doprowadzi do zakłócenia konkurencji na rynkach gazu w Niemczech i Polsce. Przy czym przedsiębiorstwa zachodnio-

³⁶ A. Łoskot-Strachota, K. Popławski, *op. cit.*

³⁷ T. Dąbrowski, J. Groszkowski, A. Sadecki, A. Łoskot-Strachota, *Europa Środkowa i Południowo-Wschodnia wobec projektu Nord Stream 2*, „Analizy OSW”, 14.10.2015.

³⁸ *EU leaders sign letter objecting to Nord Stream-2 gas link*, 16th March 2016, Reuters, <http://uk.reuters.com/article/uk-cu-energy-nordstream-idUKKCN0W11YV> [dostęp: 22.02.2017].

³⁹ *Zgłoszenie zamiaru koncentracji w sprawie utworzenia Joint Venture odpowiedzialnego za budowę oraz eksploatację gazociągu Nord Stream 2*, Komunikat prasowy, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, 15.12.2015, https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=12062 [dostęp: 12.02.2017].

europęjskie, uczestniczące w projekcie Nord Stream 2, uzależniały finalizację transakcji nabycia ustalonych udziałów w konsorcjum od pozytywnych decyzji niemieckiego i polskiego regulatora. O ile niemiecki regulator – Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (dalej Bundesnetzagentur) – 18 grudnia 2015 r. wydał decyzję pozytywną, o tyle Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów – w lipcu 2016 r. – wydał oficjalny komunikat, w którym sformułował poważne zastrzeżenia dotyczące planowanej koncentracji wskazując, że może ona doprowadzić do ograniczenia konkurencji. Co istotne, w oficjalnym komunikacie polski regulator stwierdził, że Gazprom ma pozycję dominującą w dostawach gazu ziemnego do Polski, a przedmiotowa transakcja mogłaby doprowadzić do wzmocnienia siły negocjacyjnej rosyjskiego koncernu wobec polskich odbiorców⁴⁰.

Ostatecznie 12 sierpnia 2016 r. uczestnicy projektu Nord Stream 2 we wspólnym oświadczeniu poinformowali, że wycofują, złożony 8 grudnia 2015 r., wniosek o kontrolę koncentracji, co w rezultacie doprowadziło do umorzenia postępowania prowadzonego przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów⁴¹. Skutkiem była niemożność objęcia przez przedsiębiorstwa zachodnioeuropejskie udziałów w konsorcjum Nord Stream 2 AG.

Pomijając kwestie szczegółowe warto podkreślić, że krytyczne stanowisko Komisji Europejskiej wobec projektu gazociągu Nord Stream 2 znalazło odzwierciedlenie w wystosowanym, 28 marca 2017 r., liście do rządów Danii i Szwecji. List ten jest odpowiedzią na apele rządów Danii i Szwecji o wydanie przez Komisję Europejską oceny projektu Nord Stream 2 z uwzględnieniem kontekstu prawnego, rynkowego i (geo)politycznego. Według założeń Nord Stream 2 ma przebiegać przez duńską i szwedzką wyłączną strefę ekonomiczną na Morzu Bałtyckim oraz duńskie wody terytorialne, stąd konieczność formalnej zgoda tych państw na budowę gazociągu. W liście podkreślono, że projekt Nord Stream 2 nie jest spójny z celami unii energetycznej UE, gdyż nie daje dostępu do nowych źródeł gazu i wzmacnia pozycję Rosji, jako ważnego dostawcy na rynku UE. Ponadto w obecnej sytuacji na tym rynku nie ma zapotrzebowania na budowę nowych dużych gazociągów, jak Nord Stream 2. Co ważne, Komisja Europejska zaakcentowała, że gazociąg Nord Stream 2 nie może zostać zbudowany i funkcjonować albo wyłącznie na podstawie prawa państw trzecich albo w „prawnej próżni”. Według KE dla części morskiej Nord Stream 2 powinien zostać ustanowiony specjalny reżim prawny, który uwzględniłby część najważniejszych reguł unijnych. W liście Komisja Europejska poinformowała, że podej-

⁴⁰ *Zastrzeżenia wobec koncentracji – Nord Stream 2*, Komunikat prasowy, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, 22.07.2016, https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=12476 [dostęp: 20.02.2017].

⁴¹ Sz. Kardaś, R. Bajczuk, *Antymonopolowe problemy projektu Nord Stream 2*, „Analizy OSW”, 24.08.2016; *Nord Stream 2 – wycofanie*, komunikat prasowy, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, 12.08.2016, https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=12510 [dostęp: 16.02.2017].

mie starania, aby od Rady Europejskiej uzyskać mandat do negocjowania z Rosją umowy dotyczącej gazociągu Nord Stream 2⁴².

W ocenie ekspertów podjęcie przez Komisję Europejską negocjacji zmierzających do zawarcia umowy międzynarodowej z Rosją w sprawie gazociągu Nord Stream 2 byłoby ryzykowne dla Unii Europejskiej. Przystąpienie bowiem do politycznych negocjacji z Rosją, w kwestii stosowania reguł prawa UE, mogłoby stworzyć precedens w odniesieniu do utrzymania spójności systemu prawa energetycznego. Byłoby swego rodzaju przyzwoleniem na przyjmowanie, w drodze politycznych negocjacji, uzgodnień osłabiających restrykcyjne regulacje w sektorze energii⁴³.

e) problem wykorzystania gazociągu OPAL

Kwestia wykorzystania gazociągu OPAL – lądowej odnogi Nord Stream – uwiłoczniał sprzeczne interesy przedsiębiorstw i państw członkowskich Unii Europejskiej, jak też rozmaite interpretacje wpływu większego wykorzystania OPAL na nowych zasadach przez Gazprom na sytuację na rynkach gazu w Unii Europejskiej, w tym zwłaszcza w Europie Środkowej i Polsce.

5 lutego 2009 r. Bundesnetzagentur dał gazociągowi OPAL specjalne przywileje na okres 22 lat, w tym możliwość blokowania dostępu do przesyłu innym przedsiębiorstwom. Pomijając szereg kwestii szczegółowych, należy nadmienić, że Wingas i E.ON ubiegały się o wyłączenia z zasady TPA (*Third Party Access*; dostępu stron trzecich do sieci), gazociągów OPAL (łązący Nord Stream z czeską siecią), NEL (łązący Nord Stream z siecią zachodnioniemiecką) oraz administracyjnej regulacji wielkości stawek przesyłowych. Przyznanie przywilejów OPAL'owi Bundesnetzagentur uzasadnił tym, że jest to gazociąg eksterytorialny, tzn. bez połączenia z siecią niemiecką, o wysokim ryzyku inwestycyjnym, istotny dla bezpieczeństwa energetycznego państwa i Unii Europejskiej. W przypadku gazociągu OPAL surowiec może być przesyłany nie tylko do Czech, ale także w odwrotnym kierunku (rewers), bądź wtłaczany w dowolnym miejscu do sieci niemieckiej. W tych wypadkach jednak przesyłany surowiec ma podlegać zasadzie TPA i administracyjnym stawkom⁴⁴. Komisja Europejska nakazała modyfikację tej decyzji, czyli ograniczenie możliwości wykorzystania przepustowości gazociągu OPAL przez spółki mające dominującą pozycję rynkową w Czechach (Gazprom i RWE Transgas), łącznie do 50%. Pozostałe 50% mogłoby zostać wykorzystane tylko pod warunkiem sprzedaży przez te spółki 3 mld m³ gazu przesyłanego OPAL'em w sposób konkurencyjny.

⁴² *EU seeks to negotiate with Russia over Nord Stream 2 gas pipeline*, 30th March 2017, Reuters, <http://uk.reuters.com/article/uk-russia-gazprom-eu-pipeline-idUKKBN17034H> [dostęp: 26.02.2017].

⁴³ A. Łoskot-Strachota, Sz. Kardaś, P. Szymański, *Komisja Europejska gotowa rozmawiać z Rosją o Nord Stream 2*, „Analizy OSW”, 5.04.2017.

⁴⁴ *OPAL wspierany przez niemiecki urząd nadzoru*, „OSW”, 4.03.2009.

Gazprom zabiegał o zgodę Komisji Europejskiej na pełne wyłączenie gazociągu OPAL z zasady TPA i możliwość długoterminowego wykorzystywania całej przepustowości gazociągu, przywołując przy tym – jako argument – brak zainteresowania wolnymi przepustowościami w gazociągu ze strony przedsiębiorstw trzecich. KE przez długi czas nie podejmowała decyzji w tej sprawie przedłużając *de facto* procedurę administracyjną.

W maju 2016 r. Bundesnetzagentur – na podstawie czterostronnego porozumienia zawartego przez Gazprom, Gazpromexport, operatora OPAL oraz Bundesnetzagentur – złożył kolejny wniosek do Komisji Europejskiej o zatwierdzenie propozycji większego wykorzystania przepustowości OPAL. 28 października 2016 r. Komisja Europejska ogłosiła decyzję regulującą zasady wykorzystania przepustowości gazociągu OPAL. Według opublikowanego komunikatu prasowego KE ustaliła poziom wyłączenia przepustowości OPAL z zasady TPA na poziomie 50%; zdecydowała także, że do 20% przepustowości OPAL (w przypadku popytu na nią) ma być sprzedawane na aukcjach, na niemieckim hubie Gaspool, przedsiębiorstwom trzecim. Gazprom i inne firmy (mające pozycję dominującą na rynku czeskim) mogą ubiegać się o te przepustowości tylko po określonej cenie bazowej. W konsekwencji umożliwiła, by pozostałe – co najmniej 30% przepustowości – było sprzedawane w ramach aukcji bez dodatkowych warunków i/lub ograniczeń, co znaczy, że może je zarezerwować Gazprom, zwiększając tym samym swój udział w przepustowościach OPAL do co najmniej 80%; nałożyła obowiązek certyfikacji (przez krajowego regulatora i KE) operatora spółki OPAL⁴⁵. Zmiany zaproponowane przez Komisję Europejską miałyby obowiązywać do 2033 roku⁴⁶. Pomijając kwestie szczegółowe warto odnotować, że dopiero 9 stycznia 2017 r. został opublikowany tekst decyzji Komisji Europejskiej.

Według ekspertów decyzja Komisji Europejskiej, skutkująca wzrostem dostaw rosyjskiego surowca przez OPAL, mogłaby mieć następujące konsekwencje: zmniejszenie popytu w Europie Środkowej na dostawy z alternatywnych źródeł i ograniczenie zapotrzebowania na realizację nowych projektów dywersyfikacyjnych; spadek znaczenia tranzytowego Ukrainy, a wzrost roli Niemiec i Czech w tranzycie rosyjskiego surowca; utrudnienie możliwości realizacji unijnego celu

⁴⁵ *Gasmärkte: Kommission stärkt die Marktbedingungen in ihrem Beschluss zur Änderung der Ausnahme für die OPAL-Pipeline*, Europäische Kommission – Pressemitteilung, Brüssel, 28.10.2016, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3562_de.htm [dostęp: 26.02.2017]; *Beschluss der Kommission vom 28.10.2016 zur Überprüfung der nach der Richtlinie 2003/55/EG gewährten Ausnahme der Ostseepipeline – Anbindungsleitung von den Anforderungen für den Netzzugang Dritter und die Entgeltregulierung*, Brüssel, den 28.10.2016 C(2016) 6950 final, http://www.cire.pl/pliki/1/2017/2016_opal_revision_decision_de.pdf [dostęp: 9.02.2017].

⁴⁶ A. Łoskot-Strachota, współpraca Sz. Kardaś, T. Dąbrowski, *OPAL dla Gazpromu? Decyzja Komisji Europejskiej w sprawie niemieckiej odnogi gazociągu Nord Stream*, „Komentarze OSW”, Nr 226, 9.11.2016.

dywersyfikacji źródeł dostaw, zwłaszcza części regionalnych projektów integracyjnych w Europie Środkowej⁴⁷.

4 grudnia 2016 r. spółka PGNiG Supply & Trading GmbH, należąca do grupy kapitałowej PGNiG, złożyła do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skargę na decyzję Komisji Europejskiej z 28 października 2016 r.⁴⁸. Decyzja ta jest niekorzystna z punktu widzenia polskiego bezpieczeństwa energetycznego, gdyż *de facto* umożliwia Gazpromowi znaczące zwiększenie ilości gazu ziemnego transportowanego gazociągiem OPAL. Jednocześnie spółka wystąpiła z wnioskiem o wstrzymanie wykonalności tej decyzji. 16 grudnia 2016 r. decyzję Komisji Europejskiej zaskarżył rząd Polski, wnosząc o zawieszenie jej stosowania. Już 23 grudnia 2016 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydał postanowienie zawieszające⁴⁹.

Ponadto 15 grudnia 2016 r. PGNiG Supply & Trading GmbH, wraz z jej spółką-matką PGNiG S.A., złożyły skargę do niemieckiego wyższego sądu krajowego w Düsseldorfie na porozumienie między Bundesnetzagentur a spółką OPAL Gastransport GmbH oraz dwiema spółkami zależnymi Gazpromu, zawarte 28 listopada 2016 r., jak również zwróciły się z wnioskiem o tymczasowe zawieszenie stosowania tego porozumienia. 30 grudnia 2016 r. sąd w Düsseldorfie wydał postanowienie, w którym częściowo uwzględnił powyższy wniosek. Zakażwał w nim organizowania dalszych aukcji przepustowości gazociągu na okresy dzienne, tygodniowe, miesięczne i roczne, do czasu wydania orzeczenia w przedmiocie złożonej do niego skargi⁵⁰. Jeszcze tego samego dnia Bundesnetzagentur wydała decyzję, na mocy której zawiesiła stosowanie porozumienia z 28 listopada 2016 r. w zakresie wskazanym w postanowieniu.

Kontrowersje związane z zasadami wykorzystania gazociągu OPAL odzwierciedlają spory w Unii Europejskiej dotyczące kluczowych wyzwań i celów polityki energetycznej w odniesieniu do bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego, a zwłaszcza roli dostaw surowca na rynek UE z Rosji.

Decyzja KE została wydana na podstawie art. 36 dyrektywy 2009/73/WE⁵¹. W uzasadnieniu podjętej decyzji Komisja Europejska przedstawiła

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ *PGNiG: 14 zarzutów wobec Komisji Europejskiej w sprawie OPAL*, 5.12.2016, <http://www.paliwa.pl/strona-startowa/archiwum/pgnig-14-zarzutow-wobec-komisji-europejskiej-w-sprawie-opal> [dostęp: 28.01.2017].

⁴⁹ *Postanowienie TS UE ws. decyzji KE dotyczącej OPAL*, 28.12.2016, <http://www.paliwa.pl/strona-startowa/archiwum/postanowienie-ts-ue-ws-decyzji-ke-dotyczacej-opal> [dostęp: 28.01.2017].

⁵⁰ *OLG Düsseldorf setzt Vollzug des Opal-Vergleichsvertrages aus*, 2.01.2017, <http://www.energate-messenger.de/news/170534/olg-duesseldorf-setzt-vollzug-des-opal-vergleichsvertrages-aus> [dostęp: 29.01.2017].

⁵¹ *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE*, http://www.gaz-system.pl/fileadmin/pliki/do_pobrania/pl/Dyrektywa_2009_73_WE.pdf [dostęp: 22.02.2017].

przede wszystkim ocenę wpływu zwiększenia wykorzystania OPAL na bezpieczeństwo i konkurencyjność dostaw oraz funkcjonowanie rynku w Czechach. Wprawdzie KE dostrzega możliwości negatywnego wpływu znaczącego wzrostu wykorzystania OPAL przez Gazprom na konkurencję w Czechach, wyraża jednocześnie nadzieję, że mógłby być on wyrównywany innymi pozytywnymi skutkami nowych zasad wykorzystania gazociągu. Szczególnie dużą rolę KE upatruje w zagwarantowanej w decyzji opcji rezerwacji minimum 10% przepustowości OPAL przez strony trzecie (przez Gaspool). W opinii KE, jednym z pozytywnych skutków jej decyzji jest właśnie zwiększanie integracji rynku czeskiego z coraz bardziej płynnym obszarem Gaspool. W ocenie ekspertów umożliwienie większego wykorzystania OPAL przez Gazprom wiąże pośrednio rozwój Gaspool ze wzmocnieniem roli Gazpromu w Niemczech i regionie oraz z większymi dostawami gazu ziemnego z Rosji. Ponadto w uzasadnieniu podjętej decyzji Komisja Europejska ocenia, że zwiększenie wykorzystania OPAL doprowadzi do wzrostu bezpieczeństwa dostaw do UE, dzięki m.in. udostępnieniu dodatkowych mocy przesyłowych, nie uwzględniając tendencji do zwiększania dostaw przez Nord Stream (i OPAL), kosztem tranzytu surowca przez Ukrainę⁵².

Jak już wspomniano, zgodnie z art. 194 TFUE, polityka UE w dziedzinie energii ma dążyć do zapewnienia bezpieczeństwa dostaw w duchu solidarności między państwami członkowskimi. Wobec powyższego, zdaniem ekspertów, nie może skupiać się wyłącznie na skutkach, jakie pociąga za sobą decyzja Komisji Europejskiej dla bezpieczeństwa energetycznego bezpośrednio zaangażowanych stron – Niemiec i Czech. Trzeba także oceniać, czy nie narusza w tej sferze interesów bezpieczeństwa ściśle powiązanych z nimi państw z regionu Europy Środkowej, czyli Polski i Słowacji, a także interesu Unii Europejskiej, jako całości⁵³.

Podsumowanie

W obszarze polityki energetycznej Unii Europejskiej coraz bardziej widoczna staje się polaryzacja w postaci dwóch przeciwstawnych stanowisk. Z jednej strony mamy bowiem do czynienia ze stanowiskiem części państw członkowskich UE (na czele z Niemcami), którego istota sprowadza się do kontynuowania procesu uwspólnotowania polityki energetycznej UE z jednoczesnym formułowaniem bardziej ambitnych celów tej polityki w średnio- i długookresowej perspektywie. Według tego stanowiska UE powinna utrzymywać trzy wiążące cele w zakre-

⁵² A. Łoskot-Strachota, *Gazociąg OPAL: kontrowersje dotyczące zasad wykorzystywania i kwestia bezpieczeństwa dostaw*, „Komentarze OSW”, 17.01.2017.

⁵³ Sz. Zaręba, *Możliwości zaskarżenia decyzji Komisji Europejskiej w sprawie gazociągu OPAL*, „Biuletyn PISM”, nr 86 (1436), 6.12.2016.

sie ograniczania emisji gazów cieplarnianych, rozwijania odnawialnych źródeł energii i zwiększania efektywności energetycznej tak, aby przyspieszyć transformację europejskiego systemu energetycznego. Zupełnie odmienną wizję rozwoju polityki energetycznej, opartą na narodowej suwerenności nad mieszanką energetyczną i ograniczonej roli UE w wyznaczaniu nowych ambitnych celów polityki energetycznej, prezentują państwa Europy Środkowo-Wschodniej. Bez wątplenia taka sytuacja nie sprzyja procesowi uwspólnotowienia polityki energetycznej Unii Europejskiej. Należy oczekiwać, że opuszczenie przez Wielką Brytanię struktur Unii Europejskiej skutkować będzie znaczącym przesunięciem punktów ciężkości „wspólnej” polityki energetycznej UE, jako że dotychczas Wielka Brytania sprzeciwiała się rozszerzaniu kompetencji UE w obszarze efektywności energetycznej i rozwijania odnawialnych źródeł energii.

Proces uwspólnotowienia polityki energetycznej Unii Europejskiej utrudniają zróżnicowane interesy poszczególnych państw członkowskich, zwłaszcza największych konsumentów energii, jak Niemcy, które częstokroć podejmują decyzje o współpracy z Federacją Rosyjską (niemieckie koncerny energetyczne z Gazpromem) przy realizacji określonych projektów, istotnych z perspektywy własnego bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego, jak projekt gazociągu Nord Stream 2, które niemniej jednak stoją w sprzeczności z celami unii energetycznej UE.

Podobnie kontrowersyjna decyzja Komisji Europejskiej, dotycząca zwiększenia wykorzystania przepustowości gazociągu OPAL przez Gazprom, prowokuje do pytań o konsekwencję Komisji Europejskiej w działaniach na rzecz zwiększania bezpieczeństwa dostaw. Stanowi także odzwierciedlenie zasadniczych sporów w Unii Europejskiej dotyczących wyzwań i celów polityki energetycznej UE, a zwłaszcza bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego do UE i znaczenia alternatywnych wobec rosyjskich szlaków dostaw surowca.

„Common” energy policy in the context of desintegration tendencies in the European Union

The article presents an issue of „common” energy policy of the European Union in the context of desintegration tendencies and renationalization with particular attention to so-called Brexit and its implications for commonalization of the EU energy policy. The article discusses the actions that undermine principles and rules of the EU’s „common” energy policy taking as an example the decision of the European Commission from October 28th, 2016 regarding the increase of transportation capacity of the OPAL gas pipeline (land offshoot of Nord Stream) used by Gazprom as well as the problem of intensification of energy cooperation between Germany and Russia in case of Nord Stream 2 project. The basic phases of the commonalization of the EU’s energy policy were presented in the paper too.

Key words: European Union, energy policy, Great Britain, Nord Stream 2, OPAL

„Wspólna” polityka energetyczna w kontekście tendencji dezintegracyjnych Unii Europejskiej

Artykuł przedstawia problem „wspólnej” polityki energetycznej Unii Europejskiej w kontekście tendencji dezintegracyjnych i renacjonalizacji, ze szczególnym uwzględnieniem tzw. Brexit’u i jego implikacji dla uwspólnotwienia polityki energetycznej UE, działań, które podważają zasady i reguły „wspólnej” polityki energetycznej UE na przykładzie decyzji Komisji Europejskiej z 28 października 2016 r., w sprawie zwiększenia wykorzystywanej przez Gazprom przepustowości gazociągu OPAL (lądowej odnogi Nord Stream) oraz problemu intensyfikowania współpracy w energetycznej Niemiec z Rosją, na przykładzie projektu Nord Stream 2. W artykule przedstawiono również zasadnicze etapy procesu uwspólnotwienia polityki energetycznej UE.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, polityka energetyczna, Wielka Brytania, Nord Stream 2, OPAL