

# Analiza *natolińska*

1(75)2015

Od warszawskiej do brukselskiej Unii Energetycznej

Jerzy Dudek



CENTRUM EUROPEJSKIE NATOLIN

CENTRUM EUROPEJSKIE NATOLIN

ul. Nowoursynowska 84, 02-797 Warszawa

tel: 48 22 54 59 800· fax: 48 22 646 12 99

[www.natolin.edu.pl](http://www.natolin.edu.pl)

**Streszczenie:**

Unia Energetyczna będzie najważniejszym tematem zbliżającej się Rady Europejskiej (19-20 marca 2015 r.). Przedmiotem debaty i ustaleń między przywódcami państw członkowskich UE będzie ogłoszony niedawno strategiczny dokument Komisji Europejskiej dotyczący Unii Energetycznej. Zarówno sam dokument jak i konkluzje Rady Europejskiej będą miały zasadnicze znaczenie dla kształtu unijnej polityki energetycznej w najbliższych kilku latach. Niniejsza analiza koncentruje się na dokumencie Komisji Europejskiej, biorąc pod uwagę również debatę, która rozpoczęła się po jej ogłoszeniu. Ze względu na polskie korzenie hasła „Unia Energetyczna” dokonano również porównania między warszawską a brukselską wersją Unii Energetycznej.

Mimo wspólnej nazwy, warszawska wersja Unii Energetycznej różni się zasadniczo od brukselskiej. Główna różnica polega na odmiennym pojmowaniu jej charakteru, co w konsekwencji prowadzi do różnych postulatów. Warszawska wersja koncentruje się na kwestiach związanych z bezpieczeństwem energetycznym i formułuje rozwiązania dotyczące zależności energetycznej UE. Natomiast brukselska wersja Unii Energetycznej całościowo definiuje kierunki rozwoju polityki energetycznej UE, zajmując się bezpieczeństwem energetycznym jako jednym z pięciu elementów (obok rynku wewnętrznego energii, efektywności energetycznej, dekarbonizacji oraz innowacyjności). Można bez wątpienia stwierdzić, że Bruksela przechwytyła polskie chwytliwe hasło Unii Energetycznej, nadając jednocześnie pomysłowi odmienną treść.

Warszawska wersja została sformułowana wczesną wiosną 2014 roku w kontekście toczącej się kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego oraz przygotowywanej przez Komisję Europejską Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa Energetycznego. Początkowo pomysł Unii Energetycznej został sformułowany na potrzeby krajowe. Wobec narastających obaw w społeczeństwie w związku z agresją Rosji na Ukrainę, premier Donald Tusk uczynił bezpieczeństwo energetyczne jednym z haseł kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego. Pomysł Unii Energetycznej zaczął zataczać jednak szersze kręgi. Wywiad premiera Tuska dla *Financial Times* oraz uszczegółowione stanowisko polskiego rządu (*non-paper*) zainicjowały szerszą debatę w tym temacie na poziomie unijnym. Jednocześnie, dzięki wizytom Donalda Tuska w niektórych stolicach europejskich podtrzymywano zainteresowanie polskimi postulatami, które służyły także wzmocnieniu przekazu dla polskich wyborców. Polska aktywność na poziomie unijnym nie była jednak przypadkowa, ponieważ w tym czasie Komisja Europejska przygotowywała Europejską Strategię Bezpieczeństwa Energetycznego (przyjętą w maju 2014 r). Działania polskiego rządu wpływały w ten sposób na prace w ramach Komisji Europejskiej.

Zostawiając na boku dyskusję nad przyczyną warszawskiej Unii Energetycznej, bezspornym pozostaje fakt, że działalność polskiego rządu przyczyniła się do zbudowania korzystnych warunków dla dowartościowania bezpieczeństwa energetycznego w ramach polityki energetycznej UE. Propozycja premiera Tuska narzuciła sposób rozmawiania o bezpieczeństwie energetycznym oraz elementy, które powinny znaleźć się w agendzie unijnej. Polski rząd

zręcznie wykorzystał wzrost świadomości w UE dotyczący zagrożeń wynikających ze zmiany sytuacji geopolitycznej na Wschodzie.

Koncepcja Unii Energetycznej dość szybko zaczęła się przebijać z Warszawy do Brukseli. Jednakże, im bardziej nad Unią Energetyczną pracowała administracja unijna, i im bardziej z warszawskiej przeradzała się w unijną, tym mniej ta koncepcja była skoncentrowana na bezpieczeństwie energetycznym. Porównanie kolejnych dokumentów – programu wyborczego Jean-Claude Junckera z maja 2014 r., przemówienia inauguracyjnego przewodniczącego elekta Komisji Junckera z lipca 2014 r., listu nominacyjnego dla wiceprzewodniczącego KE ds. unii energetycznej Šefčoviča z listopada 2014 r. oraz dokumentu Komisji poświęconego Unii Energetycznej z lutego 2015 r. – uwidacznia to doskonale. Ostatecznie, brukselska wersja Unii Energetycznej stała się strategicznym dokumentem Komisji Europejskiej, który przedstawia całościową wizję unijnej polityki energetycznej, wymienia jej zasady i określa priorytety.

Przeprowadzając analizę warszawskiej i brukselskiej Unii Energetycznej warto spojrzeć na to z perspektywy trzech, oddziałujących na siebie, poziomów: głównych trendów polityki energetycznej UE (poziom makro), kształtowania priorytetów tej polityki (poziom mezo) oraz poszczególnych szczegółowych rozwiązań (poziom mikro). Można stwierdzić, że, po pierwsze, zmiany na poziomie makro są już widoczne (dowartościowanie bezpieczeństwa energetycznego). Po drugie, że na poziomie mezo rozstrzyga się właśnie kwestia określania priorytetów (strategiczny dokument Komisji i konkluzje Rady Europejskiej), choć pozostaje kwestią nadal otwartą ich hierarchia i wynikające z tego konsekwencje w sytuacjach napięć między nimi. Po trzecie wreszcie, że poziom mikro będzie rozstrzygany w ciągu najbliższych kilku lat. Z tego względu nie jest on przedmiotem niniejszej analizy.

Na poziomie głównych trendów polityki energetycznej UE (poziom makro), dzięki warszawskiej Unii Energetycznej polskiemu rządowi udało się podnieść rangę kwestii związanych z bezpieczeństwem energetycznym i mocniej wpisać je w agendę UE. Do tej pory logika rozwoju polityki energetycznej UE była mocno nakierowana na sprawy klimatyczne, choć powinna w podobnym stopniu realizować cele związane z rynkiem wewnętrznym, ochroną środowiska i bezpieczeństwem energetycznym. Innymi słowy, polski rząd przyczynił się do modyfikacji do pewnego stopnia dotychczasowego kierunku rozwoju polityki energetycznej UE. Czy trwale i do jakiego stopnia rozstrzygnie się na poziomie rozwiązań szczegółowych (poziom mikro) przyjmowanych w najbliższych kilku latach.

Na poziomie kształtowania priorytetów polityki energetycznej UE (poziom mezo), warszawska Unia Energetyczna przyczyniła się do korzystnego sformułowania celów w zakresie bezpieczeństwa energetycznego UE. Jednakże, porównując warszawską i brukselską koncepcję należy pamiętać o trzech zastrzeżeniach. Po pierwsze, że między tą pierwszą a tą drugą upłynęło kilkanaście miesięcy i w międzyczasie została przyjęta Europejska Strategia Bezpieczeństwa Energetycznego, która już wtedy uwidaczniała poparcie Komisji dla wielu polskich postulatów. Po drugie, że Komisja Europejska jeszcze wcześniej prezentowała pomysły, które odpowiadały polskiemu rządowi, a nie znajdowały poparcia wśród większości innych państw członkowskich. Po trzecie, że ocena stopnia zbieżności między konkretnymi postulatami warszawskiej i brukselskiej wersji ma sens tylko, jeśli tą ostatnią porównuje się jedynie w zakresie bezpieczeństwa energetycznego. W innym przypadku, ze względu na wcześniej opisaną odmienną naturę, byłby to błąd metodologiczny.

Biorąc pod uwagę ostatnie zastrzeżenie, należy uznać, że wiele polskich postulatów znalazło się w dokumencie unijnym. Warto jednakże pamiętać, że często są to pomysły, które już miały wcześniej poparcie Komisji Europejskiej: finansowanie kluczowych połączeń gazowych; opracowanie planów działań zapobiegawczych oraz na wypadek sytuacji nadzwyczajnych na poziomie regionalnym i unijnym; zwiększenie transparentności negocjowania gazowych umów międzyrządowych oraz pilnowania ich zgodności z prawem UE; dywersyfikacja dostaw; wzmocnienie Wspólnoty Energetycznej. Polsce nie udało się natomiast uzyskać wsparcia dla rozwijania wydobycia węgla i gazu łupkowego. W przypadku tego ostatniego uznano to jako opcję, jeśli są spełniane odpowiednie wymogi ochrony środowiska. Nie uzyskano też wyraźnego poparcia dla idei wprowadzenia mechanizmów wspólnego zakupu gazu, a jedynie miękkie stwierdzenie o ocenie przez Komisję możliwości wprowadzenia takiego dobrowolnego mechanizmu na czas kryzysu i dla państw uzależnionych od jednego dostawcy.

Po początkowej dużej aktywności polskiego rządu w procesie kształtowania priorytetów polityki energetycznej UE, jego działania uległy w pewnym momencie osłabieniu. Zapewne wynikało to z przyjęcia Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa Energetycznego, która zawierała niektóre polskie postulaty i tym samym realizowała część celów stojących za ideą warszawskiej Unii Energetycznej. Problem polegał jednak na tym, że ta koncepcja zaczęła się przeistaczać w brukselską Unię Energetyczną. W tej nowej sytuacji rząd stracił swoją czołową rolę w procesie kształtowania priorytetów, pozostając przy swoich poprzednich pomysłach.

Rząd polski skoncentrował się na bezpieczeństwie energetycznym, poświęcając innym wysuwanym priorytetom zdecydowanie mniej uwagi, co najwyżej łagodząc ich niekorzystne brzmienie. Brak bardziej proaktywnych działań w tym zakresie wynikać mógł z przekonania, że lepszym rozwiązaniem jest promowanie kilku wybranych rozwiązań niż bardziej całościowe podejście. Trudno byłoby się nie zgodzić z taką taktyką.

Niemniej, można mieć zastrzeżenia do sposobu działania w zakresie bezpieczeństwa energetycznego na tym etapie. Rząd najbardziej koncentrował się na promowaniu idei wspólnych zakupów gazu. Przeciwnicy tej idei podnoszą niezgodność z prawem konkurencji UE oraz prawem WTO. W takiej sytuacji rząd powinien przedstawić analizy prawne udawadniające taką możliwość, a nie czekać na analizy Komisji Europejskiej. Nie mówiąc już nawet o tym, że rząd powinien mieć takie analizy gotowe w momencie występowania z ideą Unii Energetycznej. Przeniesienie sporu na obszar prawa, dałoby rządowi niewątpliwie przewagę, bo choć wspólne zakupy gazu są skomplikowanym zagadnieniem prawnym to możliwym do odpowiedniego skonstruowania. Innymi słowy, można mieć wątpliwości czy rząd miał dobrze przemyślany plan kształtowania skonkretyzowanej wersji unii.

W zdecydowanej mierze brukselska Unia Energetyczna stanowi nowe opakowanie starych pomysłów, nie rozstrzygając zasadniczo relacji między nimi. Wprawdzie odpowiednie ukształtowanie poszczególnych priorytetów jest bardzo ważne, ale równie istotne jest zbudowanie hierarchii między nimi. W sytuacji napięć między różnymi celami, rozstrzygające jest, który z nich będzie miał pierwszeństwo. Tego nie zawiera dokument Komisji i raczej nie należy się spodziewać po konkluzjach Rady Europejskiej. Najważniejsze w tym zakresie będą szczegółowe rozwiązania (poziom mikro). Wątpliwe, aby z łącznie 27 przedsięwzięć, które Komisja planuje podjąć, wszystkie udało się zrealizować. Kluczowe jest to, aby stało się to z tymi, na których zależy polskiemu rządowi i aby były one jak najmocniej ugruntowane w prawie.

Marzec 2015

**Jerzy Dudek** (Europejski Instytut Uniwersytecki we Florencji) – prawnik, politolog, ekspert w zakresie energetyki i prawa UE, w ramach CEN opublikował „Zapowiedź zmian w polityce energetycznej”, *Analiza Natolińska* 1 (73) 2014.