

BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI  
Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych

**Wzmocnienie zewnętrznego wymiaru  
polityki energetycznej UE  
jako priorytet polskiej Prezydencji  
w drugiej połowie 2011 roku**

---

**OPINIE**  
*i*  
**EKSPERTYZY**

OE-156

---

Kancelaria Senatu  
Grudzień 2010

Materiał przygotowany przez Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych  
Biura Analiz i Dokumentacji oraz Zespół ds. Prezydencji.  
Biuro Analiz i Dokumentacji zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone  
przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.  
Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.  
Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu  
dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy  
z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych  
(Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 ze zm.)  
i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych.  
W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego  
zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2010

Biuro Analiz i Dokumentacji  
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokołowska – tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,  
e-mail: [sokolows@nw.senat.gov.pl](mailto:sokolows@nw.senat.gov.pl)  
Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel. 22 694 90 53,  
e-mail: [nawrocka@nw.senat.gov.pl](mailto:nawrocka@nw.senat.gov.pl)  
Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych tel. 22 694 92 04, fax 22 694 94 28

Opracowanie graficzno-techniczne, druk i oprawa  
Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

## **Wzmocnienie zewnętrznego wymiaru polityki energetycznej UE jako priorytet polskiej Prezydencji w drugiej połowie 2011 roku**

### **Tło**

Zewnętrzna polityka energetyczna UE jest w trakcie tworzenia. Impulsem, który skłonił Komisję Europejską do zainicjowania debaty, był kryzys gazowy w 2006 r. wywołany przez spór między Rosją a Ukrainą. Był to jednak tylko katalizator dyskusji, albowiem powody zainicjowania ogólnoeuropejskiej debaty wykraczały dalece poza potrzebę doraźnej reakcji na krótkotrwale ograniczenie dostaw gazu. Ogólnie rzecz ujmując, do zwiększonego zainteresowania kwestią spójnej zewnętrznej polityki energetycznej przyczyniły się istotne zmiany uwarunkowań zewnętrznych, takie jak: (1) rosnąca presja konkurencyjna ze strony nowych podmiotów o najwyższej dynamice wzrostu popytu (Chiny, Indie), (2) wzrost znaczenia producentów przy słabnącej sile rynkowej UE, (3) coraz wyższa zależność UE od importu nośników energii z regionów niestabilnych lub potencjalnie niestabilnych, (4) większe upolitycznienie problematyki surowcowej z powodu chęci największych producentów zdyskontowania korzystnej koniunktury dla celów politycznych. Wyzwania dla polityki energetycznej i bezpieczeństwa UE zaczęły mieć źródła poza jej terytorium, a więc siłą rzeczy pojawiła się potrzeba uzgodnienia wspólnej na nie odpowiedzi.

Zewnętrzna polityka energetyczna z trzech współzależnych przyczyn jeszcze nie istnieje. Pierwsza ma charakter strukturalny. Unia nie została wyposażona w stosowne kompetencje, dlatego przez lata czerpała z narzędzi wewnętrznych, mianowicie polityki konkurencji, rynku wewnętrznego czy ochrony środowiska. Po drugie, w sferze stosunków zewnętrznych państwa zazdrośnie strzegą swoich kompetencji, nawet jeśli oficjalnie wskazują na potrzebę stworzenia spójnej polityki wobec podmiotów spoza UE. Po trzecie, między państwami członkowskimi utrzymują się istotne różnice interesów politycznych i gospodarczych. Odmienne stosunek do współpracy z Rosją jest tylko jednym z przykładów.

Na razie nierozstrzygnięty pozostaje problem sformułowania i uznania przez państwa członkowskie zestawu celów mających służyć interesom UE jako całości. Zmienną, która dodatkowo utrudnia budowanie spójnej polityki, czyniąc ów proces dalece bardziej skomplikowanym nawet niż tworzenie polityki zagranicznej, jest udział podmiotów gospodarczych (prywatnych i państwowych), w istocie najważniejszych uczestników relacji energetycznych, którzy podejmują w postaci kontraktów wiążące zobowiązania w stosunku do podmiotów spoza UE. Przedsiębiorstwa kierują się przede wszystkim rachunkiem ekonomicznym, nawet jeśli częstokroć są pod presją ze strony graczy politycznych, aby realizować określone działania. Tak wysoce złożona sieć powiązań i interesów sprawia, że wypracowywanie jednolitej unijnej strategii staje się zadaniem niezwykle trudnym.

## Ewolucja – od diagnozy do propozycji terapii

Na skutek wspomnianych powyżej ograniczeń kompetencyjnych dotychczasowe dokumenty poruszające problem polityki zewnętrznej w sferze energetyki zawierały z reguły świetną diagnozę sytuacji pod kątem wyzwań i zagrożeń, ale jedynie bardzo ogólne propozycje w sprawie terapii. Zielona Księga KE z marca 2006 r. zarysowała kilka istotnych obszarów, przyjmując do dziś obowiązujące założenie, że skuteczna energetyczna polityka zewnętrzna zależy od pogłębienia integracji wewnętrznej, przede wszystkim utworzenia zintegrowanego, wewnętrznego rynku energii<sup>1</sup>. Dalej, wskazywano na potrzebę zmniejszenia podatności UE na turbulencje zewnętrzne poprzez budowę unijnego solidarnego systemu reagowania kryzysowego. Zwracano uwagę na potrzebę mówienia przez UE „jednym głosem” w stosunkach z innymi uczestnikami relacji energetycznych, zwłaszcza największymi producentami i konsumentami. Poruszono również potrzebę dywersyfikacji źródeł dostaw i szlaków przesyłowych.

**Cele, instrumenty, postulaty.** W Zielonej Księdze z 2006 r. wymieniono główne i ważne do dziś instrumenty zewnętrznej polityki energetycznej: (1) „eksport” energetycznego *acquis* na obszarze najbliższego sąsiedztwa za pośrednictwem Traktatu o Wspólnocie Energii między UE a państwami Europy Południowo-Wschodniej<sup>2</sup>; (2) rozmowy dwustronne z producentami i konsumentami (m.in. Rosja, Norwegia, Algieria, Chiny, USA), rozmowy regionalne (np. inicjatywa bakijska obejmująca państwa regionu Morza Kaspijskiego i Czarnego, dialog z OPEC, ASEM itp.) oraz dialogi wielostronne prowadzone w ramach G8, Międzynarodowej Agencji Energii (MAE), czy Traktatu o Karcie Energetycznej.

W maju 2006 r. KE oraz Wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa opublikowali raport poświęcony wyłącznie zewnętrznemu wymiarowi polityki energetycznej, w którym ponownie zwrócono uwagę na rosnące wyzwania związane z coraz wyższym poziomem uzależnienia państw UE od importu nośników energii oraz skłonnościami niektórych państw do wykorzystywania energii w celu wywierania politycznej presji<sup>3</sup>. W celu wzmocnienia bezpieczeństwa dostaw zaproponowano szereg działań, m.in.: wspieranie większej przejrzystości w sektorze energetycznym za pośrednictwem partnerstwa z państwami trzecimi z zamiarem stworzenia równych warunków do inwestycji i handlu, poprawę zdolności wydobywczych państw producentów i modernizacja infrastruktury w państwach tranzytowych, uregulowanie warunków prowadzenia handlu i dostępu do infrastruktury przesyłowej, dywersyfikację źródeł dostaw i wreszcie nakłanianie do zwiększania efektywności energetycznej i zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych.

Stosunkowo najbardziej konkretnym spośród bardzo ogólnych postulatów było rozciągnięcie obszaru regulacyjnego UE na państwa najbliższego sąsiedztwa oraz zamiar wprowadzenia zasady wzajemności w relacjach z innymi w zakresie dostępu do rynku, oraz zasad konkurencji, przejrzystości i wykonywania prawa. Jak głosi ów raport, skuteczna polityka zewnętrzna miałaby być spójna (zgodna z politykami unijnymi, popierana przez państwa członkowskie i przymysł), strategiczna (świadoma wyzwań geopolitycznych) i skupiona na sprawach, w których rzeczywiście będą możliwe i potrzebne działania na poziomie UE, słowem, zgodna z zasadą subsydiarności.

Diagnoza została uzupełniona o pożądany stan końcowy, ale wciąż bez wzmianki na temat środków, które miałyby do niego doprowadzić. W zasadzie jedynym wymiernym efektem było

---

<sup>1</sup> Zielona Księga Komisji Europejskiej, *Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii*, KOM(2006) 105 wersja ostateczna, Bruksela, 8.03.2006.

<sup>2</sup> W zamian za reformy sektora energetycznego zgodnie z unijnymi zaleceniami oferowano wsparcie inwestycyjne i perspektywę zbliżenia czy akcesji dla niektórych. Szerzej na temat Wspólnoty zob.: [www.energy-community.org](http://www.energy-community.org).

<sup>3</sup> Paper from Commission/SG/HR for the European Council, *An external policy to serve Europe's energy interests*, maj 2006. Rada UE zaakceptowała dokument na czerwcowym posiedzeniu w tym samym roku.

uznanie wagi dostępu do informacji na temat rynku, w celu skutecznej oceny ryzyka, dlatego zaproponowano powołanie Europejskiej sieci korespondentów energetycznych do monitorowania sytuacji. Pomysły KE i Wysokiego przedstawiciela Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa zostały powtórzone w komunikacie KE do Rady UE z października 2006 r.<sup>4</sup> KE przedłożyła Radzie UE wspomnianą propozycję utworzenia sieci korespondentów energetycznych, co też zostało zaakceptowane w 2007 r.

**Polityka klimatyczna w relacjach zewnętrznych.** W styczniu 2007 r. KE opublikowała komunikat „Europejska polityka energetyczna”, przyjęty wiosną przez Radę<sup>5</sup>. Rok później światło dzienne ujrzał pakiet klimatyczno-energetyczny, który zmienił rozstawienie akcentów w obszarze stosunków zewnętrznych (przyjęty przez Radę UE po trudnych negocjacjach w grudniu 2008 r.)<sup>6</sup>. Zgodnie z głównymi założeniami polityki „20-20-20” na pierwszym miejscu znalazła się międzynarodowa aktywność UE w przeciwdziałaniu zmianom klimatycznym, czy to na forum ONZ w procesie negocjacji nowego globalnego porozumienia klimatycznego, czy to w relacjach dwustronnych z krajami uprzemysłowionymi i rozwijającymi się. Reszta celów zewnętrznych pozostała niezmienną, a wartość operacyjna dokumentu w odniesieniu do innych spraw zewnętrznych pozostała nikła. Nacisk na sprawy klimatyczne wynikał z dwóch powodów, po pierwsze, rzeczywistego impulsu politycznego, aby uczynić w tym obszarze z UE (i niektórych państw członkowskich) globalnego lidera, po drugie, słabości kompetencyjnej organów wspólnotowych, niezdolnych do sforsowania oporu państw członkowskich. Do dziś wydaje się, że problematyka klimatyczna (prowadzona przez odrębnego komisarza ds. klimatu, a nie energii) stała się najważniejszym elementem unijnej zewnętrznej polityki energetycznej, nawet jeśli nie jest w ten sposób nazywana. W tej sferze doszło do istotnej zbieżności aspiracji Komisji Europejskiej szukającej odpowiedniej niszy dla realizacji idei UE jako globalnego aktora z interesami gospodarczymi największych państw członkowskich.

**Polityka zewnętrzna prowadzona za pomocą narzędzi wewnętrznych.** We wrześniu 2007 r. KE podjęła ciekawą próbę wzmocnienia wymiaru zewnętrznego za pośrednictwem swoich kompetencji dotyczących rynku wewnętrznego, w celu wywarcia presji na podmioty spoza Unii. Chodzi o tzw. klauzulę o państwach trzecich, która znalazła się w propozycji trzeciego pakietu liberalizacyjnego<sup>7</sup>. Uznano, że jednym z problemów UE jest fakt, iż obce korporacje, które korzystają na macierzystych rynkach ze wszelkich przywilejów monopolu, oczekują jednocześnie, że rynek europejski stanie przed nimi otworem. Komisja zamierzała skłonić wszystkich chcących działać w UE do podporządkowania się jej regułom. Przedsiębiorstwa z krajów trzecich pragnące zdobyć kontrolę nad sieciami przesyłowymi w UE miały spełniać takie same wymagania w zakresie tzw. *unbundlingu* (rozdzielenia działalności produkcyjnej od przesyłowej), jak firmy unijne, na dodatek wyłącznie po uprzednim zawarciu stosownego porozumienia między Unią a danym krajem, zawierającego klauzulę wzajemności w zakresie dostępu do rynków. Tym samym UE uzyskałaby istotne kompetencje w zakresie dwustronnych umów międzynarodowych. Głównym, choć nie jedynym, adresatem tych propozycji był Gazprom.

---

<sup>4</sup> Komunikat Komisji Europejskiej do Rady Europejskiej, *Stosunki zewnętrzne w obszarze energii – od zasad do działań*, KOM(2006) 590 wersja ostateczna, Bruksela, 12.10.2006.

<sup>5</sup> Komunikat Komisji Europejskiej do Rady Europejskiej i Parlamentu Europejskiego, *Europejska polityka energetyczna*, KOM(2007) 1 wersja ostateczna, Bruksela, 10.01.2007.

<sup>6</sup> **Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 20 20 by 2020 - Europe's climate change opportunity**, COM (2008) 30 final, Bruksela, 23.01.2008. Powyższy dokument był wizją strategiczną polityki energetyczno-klimatycznej, natomiast pakiet objął szereg aktów prawnych dotyczących m.in. odnawialnych źródeł energii, reformy systemu handlu uprawnieniami do emisji, zob. [http://ec.europa.eu/energy/strategies/2008/2008\\_01\\_climate\\_change\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/strategies/2008/2008_01_climate_change_en.htm).

<sup>7</sup> Pełny zestaw dokumentów, które znalazły się w pakiecie zob. [http://ec.europa.eu/energy/gas\\_electricity/third\\_legislative\\_package\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/third_legislative_package_en.htm).

Znużona uchylaniem się Rosji od prób wspólnego uregulowania współpracy energetycznej i zaniepokojona nasilającymi się w Rosji naciskami na inwestorów zagranicznych, Komisja zdecydowała się na interwencję. Gazprom zarzucił Unii dyskryminację i upolitycznianie relacji energetycznych, do dziś zresztą ostro krytykując proces liberalizacji rynku gazowego w UE. Realizacja propozycji KE byłaby praktyczną oznaką wyłaniania się zewnętrznej energetycznej polityki. Niemniej jednak przyjęty w 2009 r. pakiet został mocno złagodzony na skutek nacisków grupy państw pod przywództwem Niemiec i Francji. Sprawa wchodzenia na rynek obcych podmiotów pozostała w gestii rządów, a w odpowiedzi na obawy niektórych państw (o wyraźnie słabszej pozycji negocjacyjnej względem dostawców zewnętrznych) umożliwiono im zapobieganie przejmowaniu sieci przesyłowych przez podmioty z państw trzecich w razie naruszenia interesów bezpieczeństwa.

**Bezpieczeństwo dostaw i solidarność.** W poświęconym tym zagadnieniom Drugim strategicznym przeglądzie energetycznym z listopada 2008 r. Komisja zauważyła wreszcie, że długofalowa strategia oparta o redukcję emisji gazów cieplarnianych, efektywność energetyczną i zasoby odnawialne powinna zostać uzupełniona o stosowne instrumenty reagowania na wyzwania i zagrożenia mające charakter krótko- i średnioterminowy<sup>8</sup>. Uznała, że choć to państwa pozostaną nadal odpowiedzialne za własne bezpieczeństwo, to w obliczu postępującej integracji rynków energii i rosnącej zależności od importu surowców krajowe strategie są niewystarczające. KE podkreśliła potrzebę uczynienia z zasady solidarności faktycznego instrumentu działania dzięki odpowiednim mechanizmom podziału kosztów, odpowiedzialności i ryzyka między poszczególnymi aktorami polityki energetycznej w UE (podmioty gospodarcze, państwa, UE). Wskazała również na potrzebę lepszego wykorzystywania połączonych sił państw unijnych w rozmowach z państwami trzecimi. W tym zakresie Komisja ponownie podkreśliła konieczność mówienia jednym głosem w relacjach z dostawcami i państwami tranzytowymi, postulując zawieranie nowej generacji porozumień, które wzmacniałyby współzależność energetyczną dostawców i odbiorców. W odniesieniu do Rosji zrezygnowano z apeli o ratyfikację Traktatu Karty Energetycznej licząc, że odpowiednie regulacje dotyczące zasad inwestycji i tranzytu znajdą się w negocjowanym nowym dwustronnym porozumieniu ramowym. Poza tym KE w dużej mierze powieliła wcześniejsze postulaty. Jeśli chodzi o realizację, to z dystansem odniosła się do koncepcji utworzenia urzędu specjalnego przedstawiciela ds. zewnętrznej polityki energetycznej uważając, że ważniejsze jest skuteczne planowanie i koordynacja działań między KE a rządami. W tym celu przewidziano obowiązek informowania Komisji przez państwa członkowskie o realizacji inwestycji w sektorze naftowym, gazowym i elektroenergetycznym o szerszych implikacjach.

Zdecydowanie bardziej precyzyjne były propozycje dotyczące infrastruktury i mechanizmu kryzysowego, mające bezpośrednie przełożenie na wrażliwość UE i jej państw członkowskich na turbulencje zewnętrzne. Do spraw priorytetowych zaliczono m.in. (1) wyeliminowanie bałtyckiej „energetycznej wyspy” dzięki rozbudowie infrastruktury przesyłowej i magazynowej, (2) rozwój połączeń gazowych na osi Północ-Południe między Europą Środkową a Południowo-Wschodnią, (3) wsparcie rozbudowy zdolności odbiorczych skroplonego gazu; (4) uruchomienie południowego korytarza gazowego (projekt Nabucco) i (5) rozważenie prawnych możliwości blokowego zakupu gazu, co dałoby potencjalnym dostawcom większe gwarancje stabilnego popytu. Propozycje Komisji z listopada 2008 r. stanowiły istotny postęp w kwestii ułatwienia w przyszłości wspólnych działań dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego państw członkowskich i Unii jako całości. Doszło do istotnej zmiany języka w opisie uwarunkowań, ponieważ Komisja zaprzestała posługiwania się wskaźnikami dotyczącymi dywersyfikacji

---

<sup>8</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, *Drugi strategiczny przegląd sytuacji energetycznej. Plan działania dotyczący bezpieczeństwa energetycznego i solidarności energetycznej UE*, KOM(2008) 781 wersja ostateczna, Bruksela, 13.11.2008.

i importu dla całej Unii i zaczęła uwzględniać specyfikę poszczególnych krajów i regionów. Zwrócono uwagę, że rozproszone, jednostronne inicjatywy poszczególnych członków nie podnoszą automatycznie bezpieczeństwa Unii.

Podstawowym problemem stała się jednak nie identyfikacja kluczowych działań, ale ich realizacja w obliczu światowego kryzysu finansowego. Czynnikiem, który pomógł inwestycjom energetycznym okazało się wstrzymanie dostaw gazu do UE w styczniu 2009 r. na skutek sporu rosyjsko-ukraińskiego. Państwa zgodziły się na przeznaczenie części nadwyżki budżetowej (niemal 4 mld euro) na projekty energetyczne w ramach europejskiego programu naprawczego<sup>9</sup>. Komisja zapowiedziała przegląd obowiązujących standardów bezpieczeństwa dostaw gazu i procedur reagowania kryzysowego. Ponownie w sukurs przyszedł kryzys, bowiem KE przyspieszyła prace i w lipcu 2009 r. szybko zgłosiła propozycję zastąpienia dyrektywy z 2004 r. rozporządzeniem o bezpieczeństwie dostaw gazu do UE. Po ponad rocznych negocjacjach z udziałem państw członkowskich, Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego we wrześniu 2010 r. przyjęto rozporządzenie definiujące zasady działań prewencyjnych i reagowania kryzysowego, w tym wiążące plany rozbudowy infrastruktury gazowej, przede wszystkim rewersyjnych połączeń międzysystemowych<sup>10</sup>. Ów akt może mieć dalekosiężne konsekwencje dla wymiaru zewnętrznego polityki energetycznej UE, ponieważ w perspektywie zmniejszy wrażliwość Unii i jej członków, na przykład na ewentualne ograniczenia dostaw. Tym samym obniży potencjalną skuteczność odwoływania się dostawców do takich działań.

**Ocena.** Z perspektywy czasu możliwe do zrealizowania okazały się te cele wymiaru zewnętrznego, których osiągnięcie wymagało przede wszystkim wysiłku samych państw UE, w odniesieniu do wzmocnienia integralności wewnętrznej (vide: mechanizm kryzysowy) lub zaangażowania najbliższych sąsiadów starających się o akcesję (vide: Wspólnota Energii Europy Południowo-Wschodniej). Natomiast w tych kwestiach, gdzie wymagana była daleko idąca współpraca ze strony państw trzecich wyniki okazały się skromne. Zainicjowane w latach 90. dialogi energetyczne w formie dwu- i wielostronnej, mające na celu pogłębienie relacji z największymi producentami i konsumentami, przyniosły wyjątkowo skromne rezultaty, a w wielu przypadkach przeobraziły się wręcz w unijne monologi. Produkowane przez stronę unijną dokumenty, programy, strategie były raczej budowane wokół życzeń, aniżeli osiągalnych celów i narzędzi. Okazało się, że Unia nie posiadała ani odpowiednich środków nacisku, ani zachęt, które mogłyby skłonić producentów do uznania europejskich argumentów. Za ilustrację unijnych trudności może posłużyć porównanie rosyjskich działań energetycznych w stosunku do UE (budowa gazociągu północnego, projekt gazociągu południowego, przedłużanie kontraktów długoterminowych, wejście w sektor dystrybucji, przesyłu i magazynowania w wielu krajach UE) z rezultatami unijnej aktywności (niepowodzenie starań o ratyfikację przez Rosję Traktatu o Karcie Energetycznej, opóźniające się i wciąż niepewne plany uzyskania bezpośredniego dostępu do dostawców z regionu kaspijskiego). Ujmując rzecz w skrócie, najwięksi producenci nośników energii uważali propozycje składane przez UE za nieatrakcyjne i zbyt inwazyjne, a towarzyszące im środki nacisku lekceważyli. Nic dziwnego, że w działaniach KE doszło do przeniesienia akcentu na próbę wykorzystania narzędzi rynku wewnętrznego dla wpływu na wymiar zewnętrzny. „Eksport unijnych regulacji” na obszar najbliższego sąsiedztwa jest realizowany przez wiele programów, począwszy od Wspólnoty Energii, przez synergię czarnomorską, i wreszcie w ramach Partnerstwa Wschodniego. Są to działania długofalowe, których efekty

---

<sup>9</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające program wspomagania naprawy gospodarczej poprzez przyznanie pomocy finansowej Wspólnoty na projekty w dziedzinie energetyki, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 200/31, 31.07.2009.

<sup>10</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 994/2010 z dnia 20 października 2010 r. w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylenia dyrektywy Rady 2004/67/WE (1), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 295/1, 12.11.2010.

będą widoczne w perspektywie lat. Niemniej formalny postęp widać; jednym z przejawów było przystąpienie Mołdawi i Ukrainy do Wspólnoty Energii w 2010 r. Dla eksporterów nośników energii, którzy nie widzą potrzeby importowania unijnych standardów, większe znaczenie ma proces formowania się wewnętrznego rynku energii w UE. Co ciekawe, wielu z nich dostrzega w unijnych „miękkich” działaniach uprawianie geopolityki za pomocą norm i wartości, a ponieważ dla tych krajów eksport surowców jest rzeczą fundamentalną dla rozwoju gospodarczego i stabilności politycznej (nie mówiąc o aspiracjach międzynarodowych), to wszelka ingerencja z zewnątrz z zasady jest traktowana podejrzliwie.

## **Uwarunkowania prawno-instytucjonalne po wejściu w życie Traktatu z Lizbony**

W mniemaniu wielu ekspertów Traktat Lizboński rysuje nowe perspektywy przed polityką energetyczną UE, zarówno w wymiarze bezpieczeństwa jak i relacji zewnętrznych. Po raz pierwszy poświęcono specjalny rozdział energii, w którym zdefiniowano cele, a mianowicie (1) zapewnienie funkcjonowania rynku energii, (2) zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w Unii, (3) wspieranie efektywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych form energii oraz (4) wspieranie wzajemnych połączeń między sieciami energii. Na wniosek Polski dodano, że realizacja tych celów ma postępować „w duchu solidarności”, aby wzmocnić wydźwięk ogólnej klauzuli solidarnościowej, której poświęcony jest odrębny rozdział (tytuł VII – Klauzula Solidarności, nowy art. 222 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej - TofUE)<sup>11</sup>. Zgodnie z art. 4 ust. 2 (TofUE) energia została włączona do spraw objętych kompetencjami dzielonymi, a więc państwa członkowskie będą mogły przyjmować rozwiązania legislacyjne, tylko jeśli wcześniej Unia nie skorzystała ze swych kompetencji w danej sprawie (art. 2 ust. 2 TofUE). Wreszcie art. 122 (TofUE) stanowi, że Rada na wniosek Komisji, może postanowić, w duchu solidarności, o środkach stosownych do sytuacji gospodarczej, w szczególności w przypadku wystąpienia poważnych trudności w zaopatrzeniu w niektóre produkty, zwłaszcza w obszarze energii. Zgoda na rozszanie po Traktacie odniesień do solidarności oraz włączenie do art. 122 kwestii dostaw energii była ustępstwem wobec Polski, której zależało na tworzeniu warunków umożliwiających wzajemną pomoc w razie wstrzymania dostaw.

Działanie „w duchu solidarności” w odniesieniu do prowadzenia przez państwa polityki energetycznej jest wysoce nieprecyzyjne, w czym można dostrzec zarazem słabość i siłę, w zależności od ostatecznej determinacji podmiotów zainteresowanych lub niezainteresowanych nadaniem solidarności wartości operacyjnej. Duża rola przypada w tym procesie Komisji Europejskiej, co pokazała przy okazji negocjacji w sprawie rozporządzenia o bezpieczeństwie dostaw gazu. Solidarność w czasie tych rozmów służyła za ważny argument mający przekonywać do określonych rozwiązań.

Niektóre postanowienia mogłyby potencjalnie usprawnić koordynację działań zewnętrznych, ale modyfikacje dotyczące polityki zagranicznej nadal utrzymały ją w domenie międzyrządowej. Wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa jest z mocy Traktatu odpowiedzialny za zapewnienie spójności w całej sferze działań zewnętrznych UE przy wsparciu Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, ale nie został wyposażony *explicite* w kompetencje zewnętrzne w zakresie energii i klimatu. W procesie formowania nowej KE w 2010 r. specjalna grupa zadaniowa ds. energii (Task Force Energy) została przeniesiona z dyrekcji generalnej ds. stosunków zewnętrznych do nowo utworzonej dyrekcji generalnej ds. energii (DG Energy), natomiast międzynarodowe negocjacje klimatyczne (w istocie główne

<sup>11</sup> Tytuł XXI, artykuł 194 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, tekst skonsolidowany, nowy artykuł.



narzędzie zewnętrznej polityki energetycznej UE) zostały włączone do portfolio nowo utworzonej dyrekcji generalnej ds. klimatu (DG Climate Action). W samej Komisji brakuje na razie klarownej wizji, w jaki sposób zewnętrzna polityka energetyczna miałaby być realizowana. Ponadto prawo do reprezentowania wspólnego stanowiska UE w organizacjach międzynarodowych będzie zależne od uprzedniej jednomyślnej zgody ze strony państw członkowskich. Państwa są zobligowane do działania w duchu wewnątrzunijnej lojalności i solidarności (art. 11 ust. 3)<sup>12</sup>, ale brak jest sankcji, które mogły służyć dyscyplinowaniu krajów wybierających realizację partykularnych celów kosztem interesów Unii i innych państw. Ponadto, w artykule 194 (ustęp 2)<sup>13</sup> wyraźnie stwierdza się, że środki przyjmowane do ich osiągnięcia (z reguły stanowione metodą współdecydowania kwalifikowaną większością głosów w Radzie) „nie naruszają (...) prawa Państwa Członkowskiego do określania warunków wykorzystania jego zasobów energetycznych, wyboru między różnymi źródłami energii i ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię”. Można domniemywać, że w ten sposób państwa zachowują decydujący wpływ na prowadzenie relacji z dostawcami nośników energii.

Interpretacyjne zamieszanie wynika z charakterystyki omawianej dziedziny, która znajduje się na przecięciu kompetencji różnych instytucji i dotyczy wielu obszarów działalności politycznej i gospodarczej. Podejście tradycyjne do stosunków zewnętrznych, właściwe dla ministerstw spraw zagranicznych, z naciskiem na dyplomację w sferze energetycznej nie przystaje do specyfiki sektora. Kluczowymi aktorami są w nim nie tyle państwa, co podmioty gospodarcze, często wprawdzie mniej lub bardziej powiązane z rządami, ale kierujące się też własnymi interesami, a nawet próbujące nakłaniać rządy do przyjmowania ich interesów za ogólnokrajowe. Wysoki przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa nie ma żadnych instrumentów, żeby wpływać na decyzje tych uczestników relacji energetycznych, bowiem ich naturalnym środowiskiem działania jest rynek. Dlatego tylko Komisja Europejska ma realne narzędzia wpływu na ich aktywność poprzez politykę konkurencji czy regulacje dotyczące rynku wewnętrznego. To prowadzi do potrzeby ponownego uwypuklenia tezy, że warunkiem koniecznym do stworzenia skutecznej, nie fasadowej, zewnętrznej polityki energetycznej jest funkcjonujący, płynny, zintegrowany pod względem infrastruktury i regulacji rynek UE. Jeśli spróbować zmierzyć potencjalny wpływ unijnej aktywności na kluczowych zewnętrznych graczy energetycznych, to właśnie zmiana warunków prowadzenia działalności na rynku UE jest narzędziem o znaczeniu fundamentalnym. Wystarczy przeanalizować nerwowe wypowiedzi przedstawicieli Gazpromu i rosyjskich władz w odniesieniu do trzeciego pakietu liberalizacyjnego. Analiza reakcji państw trzecich może służyć jako probierz wagi środków proponowanych czy wdrażanych przez UE. W tym sensie warto mieć na uwadze, że absolutnie nikt poza UE nie przejmuje się procesem instytucjonalnego umocowania dyplomacji w polityce energetycznej UE, bowiem istnieje przekonanie (słuszne) o niewielkim praktycznym znaczeniu tego procesu.

W zasadzie jedynym namacalnym punktem zaczepienia dla debaty o zewnętrznym wymiarze polityki energetycznej jest sprawa zbiorowych zakupów gazu, poruszona najpierw w drugim strategicznym przeglądzie energetycznym w odniesieniu do regionu kaspijskiego<sup>14</sup>, a następnie powtórzona przez obecnego komisarza ds. energii Gunthera Oettingera podczas przesłuchania przed Parlamentem Europejskim. Komisarz wypowiada się za europeizacją polityki energetycznej zewnętrznej, w celu zwiększenia znaczenia UE jako uczestnika negocjacji z dostawcami. W przedstawionej w maju 2010 r. dość wizjonerskiej propozycji powołania Europejskiej

<sup>12</sup> Traktat o Unii Europejskiej, tekst skonsolidowany według art. 1 Traktatu z Lizbony, nowy artykuł.

<sup>13</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, tekst skonsolidowany według art. 2 Traktatu z Lizbony, nowy artykuł.

<sup>14</sup> Komisja Europejska, Europejski Bank Inwestycyjny i Bank Światowy badają wykonalność i rozważają ewentualny kształt mechanizmu grupowych zakupów gazu z regionu kaspijskiego (*Caspian Development Corporation*).

Wspólnoty Energetycznej sygnowanej przez przewodniczącego PE Jerzego Buzka i byłego przewodniczącego KE Jacquesa Delorsa pojawiła się konkretyzacja tego pomysłu<sup>15</sup>. Zdaniem autorów raportu, UE powinna mieć możliwość prewencyjnego reagowania na umowy zawierane przez państwa członkowskie, korzystne dla nich, ale niekorzystne dla bezpieczeństwa dostaw UE jako całości. Co więcej, Unia powinna móc blokować kontrakty i mieć możliwość działania w roli pojedynczego nabywcy za pośrednictwem stosownego mechanizmu grupowych zakupów gazu (Gas Purchasing Groups), w celu wzmocnienia siły przetargowej UE w rozmowach z dostawcami. Z czasem grupy ad hoc miały się przeistoczyć w stałą agencję ds. zakupów gazu na wzór agencji działającej w ramach Euratomu.

Komisja nie rozwinęła na razie koncepcji grupowych zakupów, która z oczywistych względów napotkała silny opór ze strony przemysłu widzącego w takim rozwiązaniu nadmierną ingerencję w rynek i zasady konkurencji. Obecnie trudno sobie wyobrazić taki mechanizm, natomiast łatwiejsze do wykonania jest stopniowe wprowadzanie Komisji w proces kształtowania relacji kontraktowych z dostawcami. W tym aspekcie Polska stała się swoistym poligonem doświadczalnym, wnioskując o wsparcie KE podczas negocjacji gazowych z Rosją. Podobny przypadek miał miejsce w odniesieniu do negocjacji bułgarsko-rosyjskich. Trudno dziś ocenić możliwy wpływ tych precedensów na przyszłe zaangażowanie KE w podobne rozmowy, ale samo wykorzystanie jej udziału do zażegnania kryzysu stanowi istotny krok naprzód w postulowanej europeizacji działań energetycznych.

## Europejska strategia energetyczna 2011-2020

W listopadzie 2010 r. Komisja Europejska przedstawiła po kilku miesiącach publicznych konsultacji strategię energetyczną na lata 2011-2020, która będzie przedstawiona Radzie Europejskiej do zatwierdzenia w lutym 2011 r.<sup>16</sup> Dokument zawiera ogólne wytyczne odnośnie kierunków, w których powinna zmierzać UE. Wśród pięciu głównych priorytetów pojawia się wzmocnienie wymiaru zewnętrznego polityki energetycznej, przy czym uzasadnienie tego celu zostało przedstawione w rozdziale zatytułowanym dość szczegółnie, a mianowicie „Silne międzynarodowe partnerstwo, zwłaszcza z sąsiadami”.

Dokument zawiera trzeźwą ocenę dotychczasowych słabości. W opinii autorów, Unii nie udało się przełożyć swojego dużego całościowego potencjału na realne zdolności oddziaływania na partnerów zewnętrznych, w szczególności dostawców. Istnieje wyraźna potrzeba większej asertywności UE w dyskusjach dwustronnych i globalnych, której podstawą musi być bardziej skuteczne wspólne planowanie i koordynacja działań między instytucjami unijnymi a państwami członkowskimi. Państwa członkowskie wzywają do wypracowywania jednolitego stanowiska wobec partnerów zewnętrznych, by samemu podejmować inicjatywy jednostronne nieprzyczyniające się pozytywnie do realizacji ogólnounijnych celów.

W strategii podkreśla się potrzebę intensyfikacji relacji z największymi konsumentami, co związane jest z pierwszorzędą wagą przywiązywaną do międzynarodowych negocjacji klimatycznych (najwięksi konsumenci energii – Chiny i USA – to największy emitenci gazów cieplarnianych, bez których jakiegokolwiek porozumienie klimatyczne nie będzie mieć racji bytu). Unijna idea dekarbonizacji i globalnych działań na rzecz zwiększenia efektywności

<sup>15</sup> *Toward a new European Energy Community*, Joint Declaration by J. Buzek and Jacques Delors, Bruksela, 5.05.2010, [http://www.notre-europe.eu/uploads/tx\\_publication/EN\\_Buzek-Delors\\_declaration.pdf](http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/EN_Buzek-Delors_declaration.pdf)., oświadczenie uzupełnia raport: S. Andoura, L. Hancher, M. van der Woude, *Towards a European Energy Community: A Policy Proposal*, Notre Europe, Study and Research no 76., April 2010.

<sup>16</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Energy 2020. A strategy for competitive, sustainable and secure energy*, COM(2010) 639 final, Bruksela, 10.11.2010.

energetycznej stała się naczelnym hasłem wymiaru zewnętrznego. Oczywiście wspomina się po raz kolejny o potrzebie dywersyfikacji źródeł dostaw i szlaków przesyłowych, ale rytualnie powielając ogólnikową formę znaną z poprzednich dokumentów. KE przypomina, że energia jest wpisywana do wielu porozumień zawieranych z partnerami zewnętrznymi, stanowiąc coraz ważniejszy komponent dwustronnych relacji.

Godna odnotowania jest informacja, że KE przedstawi w 2011 r. zbiór konkretnych propozycji mających poprawić spójność działań międzynarodowych, z włączeniem państw członkowskich, różnych unijnych polityk i programów dotyczących aktywności zewnętrznej.

## **Wyzwania stojące przed polską Prezydencją**

Zgodnie z zarysowanymi priorytetami przewodnictwa w Radzie UE Polska „proponuje pogłębioną dyskusję na temat nowych rozwiązań legislacyjnych i pozalegisłacyjnych, które pozwoliłyby zachować konkurencyjność europejskiego sektora energetycznego wobec otoczenia zewnętrznego”. Celem jest solidarna i konkurencyjna zewnętrzna polityka energetyczna zgodnie z postanowieniami Traktatu Lizbońskiego. Chodzi też o umiejętność wypracowywania spójnego stanowiska UE w odniesieniu do regionalnych i globalnych problemów energetycznych. W świetle Traktatu Lizbońskiego działania prezydencji na rzecz realizacji priorytetowych kierunków działań w dziedzinie polityki zagranicznej wymagają uzgodnień z Wysokim przedstawicielem Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Cele polskiej prezydencji należy zestawić z przedstawioną powyżej analizą kształtu zewnętrznej polityki energetycznej oraz najnowszych propozycji ze strony KE.

Główny przekaz, jaki dziś płynie z rozważań nad zewnętrznym wymiarem polityki energetycznej UE jest następujący: z racji specyficznych właściwości relacji energetycznych zależnych przede wszystkim od uwarunkowań rynkowych, wzmacnianie międzynarodowego wymiaru musi być zsynchronizowane z budową zintegrowanego rynku wewnętrznego. Wiele technicznych, infrastrukturalnych, regulacyjnych i ekonomicznych warunków musi być jednocześnie spełnionych, aby UE mogła być wiarygodnym podmiotem w relacjach zewnętrznych. Płynny rynek działający w oparciu o rozbudowaną infrastrukturę jest warunkiem koniecznym. Inaczej pojawi się zagrożenie prowadzenia działań imitacyjnych na bazie najmniejszego wspólnego mianownika, rezygnacji z rzeczy ważnych na rzecz bezwartościowych symboli. Osiągnięcie zdolności „mówienia jednym głosem”, na przykład za pośrednictwem jednego reprezentanta UE wobec świata zewnętrznego, należy uznać za cel dodatkowy, sam w sobie bez wielkiego znaczenia dla skuteczności działań, choć istotny pod względem symbolicznym. Tylko wówczas, gdy aktorzy zewnętrzni będą dostrzegać w UE jednolity podmiot rynkowy, na niepowodzenie będą skazane próby ustalania odmiennych reguł gry na poszczególnych rynkach państw członkowskich, w zależności od stanu wzajemnych relacji politycznych i gospodarczych. Zaprowadzenie jednolitych reguł gry i nakłonienie państw trzecich do ich stosowania w działaniach w Unii, amortyzowałoby wstrząsy mające źródła w rozbieżnościach politycznych, które jeszcze długo będą istnieć między państwami członkowskimi z tak oczywistych powodów jak odmienność bilansów energetycznych, poziomu uzależniania od importu czy stopnia dywersyfikacji dostaw, a tym samym diametralnie różnej podatności na zakłócenia dostaw.

W tym kontekście z polskiej perspektywy na czoło wysuwa się terminowe wdrożenie postanowień trzeciego pakietu liberalizacyjnego i wspieranie działań KE mających na celu budowę płynnego rynku gazu i energii elektrycznej. W innym razie Polsce grozi podważenie wiarygodności, bowiem niekonsekwencja w implementacji tych wspólnotowych zobowiązań bezpośred-

nio uderzy w spójność zewnętrzną UE. Istniejące problemy z implementacją ustawodawstwa unijnego będą nieuchronnie obniżać autorytet kraju i sprawiać, że propozycje nowych rozwiązań legislacyjnych w obszarze energii mogą być uznane za niepoważne.

Traktat Lizboński i praktyka, jaka się ukształtuje, będą mieć istotny wpływ na przyszłość działań zewnętrznych w energii. Wiele będzie zależeć od relacji między dyrekcją generalną ds. energii a Wysokim przedstawicielem Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Pewna, choć ograniczona rola, przypadnie też prezydencji i Parlamentowi Europejskiemu, bowiem obie te instytucje muszą odnaleźć się w nowych uwarunkowaniach traktatowych. O ile Parlament wyraźnie dąży do zwiększenia swojej roli, o tyle aspiracje poszczególnych prezydencji będą się różnić. Wprawdzie Polska nie chce ograniczenia zadań prezydencji wyłącznie do prac administracyjno-koordynacyjnych, ale w polityce energetycznej głos prezydencji nie może być osamotniony i niezbędna będzie ścisła współpraca w KE.

Istotnym zadaniem z polskiego punktu widzenia jest wdrożenie przepisów rozporządzenia ds. bezpieczeństwa dostaw gazu i obserwacja tego procesu w innych państwach. Ewentualne opóźnienia niechybnie uderzyłyby w wiarygodność Polski, która od lat należy do największych zwolenników stworzenia ogólnounijnego mechanizmu reagowania kryzysowego. Polska powinna też uważać na częstą pułapkę rozwiązań oferujących gwarancje bezpieczeństwa, a mianowicie pokusy ograniczenia inwestycji w kraju (na przykład w modernizację sieci przesyłowych), licząc na ochronę ze strony systemu unijnego, czyli chęci korzystania z nowych rozwiązań przy jednoczesnym braku ochoty do ponoszenia związanych z nimi kosztów. Tylko wówczas Polska będzie miała mandat do skrupulatnej oceny działań innych państw i wywierania nacisków, gdy będzie ściśle wdrażała unijne regulacje.

Prezydencja z reguły działa w ramach rocznego programu prac przygotowywanego przez posiadającą inicjatywę ustawodawczą KE. Biorąc pod uwagę plany Komisji w obszarze energii wyraźnie widać priorytetowy charakter działań na rzecz zrównoważonego rozwoju<sup>17</sup>. Szczególna uwaga ma być zwrócona na infrastrukturę i efektywność energetyczną, jako kwestie szybko przynoszące korzyści dla środowiska, gospodarki i bezpieczeństwa. Na liście inicjatyw strategicznych ujętych w programie KE znajdują się trzy akty o charakterze dokumentów pozalegisacyjnych, a mianowicie mapa drogowa w sprawie rozwoju niskoemisyjnej gospodarki do 2050, energetyczna mapa drogowa do 2050 i podobny dokument w odniesieniu do efektywności energetycznej. Kwestie zewnętrzne w postaci Komunikatu na temat bezpieczeństwa dostaw energii i współpracy międzynarodowej pojawiają się zaledwie na liście rozważanych inicjatyw. Celem ma być analiza i identyfikacja priorytetów zewnętrznej polityki energetycznej UE, czyli – jeśli polegać tylko na lakonicznym opisie w programie KE – dokładnie to samo, czemu poświęcone są omówione już w tym tekście dokumenty.

W istocie na większą uwagę zasługuje passus ze strategii do 2020, który prawdopodobnie pojawił się pod wpływem przypadku zaangażowania KE w polsko-rosyjskie rokowania gazowe. KE ma zaproponować ustanowienie specjalnego mechanizmu dostosowywania istniejących umów międzynarodowych (zwłaszcza w sektorze gazu) do reguł rynku wewnętrznego oraz wzmocnić współpracę z państwami członkowskimi w sprawie nowych porozumień. Taki mechanizm miałby fundamentalne znaczenie dla przyszłego kształtowania relacji państw członkowskich z dostawcami gazu, bowiem uczyniłby z KE realnego uczestnika, a nie tylko obserwatora. Na przykład sam fakt stałego udziału przedstawiciela KE przy stole negocjacyjnym wzmocniłby pozycję państwa członkowskiego, zwłaszcza niedysponującego realnymi narzędziami oddziaływania na dostawcę. Wprowadzenie takiego mechanizmu jest w długofalowym interesie odbiorców gazu w UE, w tym również Polski, która nie tylko powinna

---

<sup>17</sup> Commission Work Programme 2011, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European and Social Committee and the Committee of the Regions, COM (2010) 623/2.

monitorować ewolucję tej propozycji, ale wręcz nakłaniać KE do szybkiego przedstawienia konkretnych rozwiązań. Z pewnością próby Komisji w tym względzie napotkają na opór ze strony państw i koncernów energetycznych, w tym być może również u części polskiej administracji i przemysłu. Niemniej jednak, jeśli KE będzie realizować ów zaszyfrowany plan, może to być w zasadzie jedynym istotnym elementem rzeczywistego wzmocnienia wymiaru zewnętrznego polityki energetycznej UE w tradycyjnym rozumieniu, poza działaniami rynkowymi i klimatycznymi.